

Конституционное право

УДК 34.096

ББК: 66.2(2Рос)

ГОРОХОВА Светлана Сергеевна

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0002-4919-1093>

Горохова Светлана Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности, Москва, Россия. E-mail: Swettalana@yandex.ru
Scopus Author ID: 57192067205

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

Предмет/тема. Предметом исследования являются общественные отношения, затрагиваемые в процессе правового регламентирования государственного стратегического планирования в России, а также некоторые аспекты реализации положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Цели/задачи. Целью исследования является комплексный анализ правовых подходов к процедуре стратегического планирования на государственном уровне, а также мониторинг результатов практического воплощения законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации в жизнь.

Методология. Методологическую основу исследования составляют: всеобщие методы познания; общенаучные методы исследования, включая системный и логический метод, а также анализ, синтез и аналогию; частнонаучные методы, такие как формально-юридический, статистический метод и другие.

Вывод. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятый Государственной Думой РФ в 2014 году, имеет определенные юридические недостатки, в частности, его название не в полной мере соответствует предмету правового регулирования, имеются отдельные внутренние коллизии и разночтения с иными актуальными законодательными актами. Помимо этого, реализация указанного закона, проходит не в полном соответствии с установленными им же самим сроками, поэтому, до сих пор остаются не принятыми некоторые, наиболее важные акты стратегического планирования, например, Стратегия пространственного развития Российской Федерации, и другие.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегия, реестр актов стратегического планирования, государственная политика, мониторинг, реализация актов стратегического планирования.

JEL Classification: K30

Constitutional law

Svetlana S. Gorokhova

PhD (Candidate of Legal Sciences), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of legal regulation of economic activities
Department at Financial University under the Government of the Russian
Federation, Moscow. E-mail: Swettalana@yandex.ru

REVISITING PARTICULAR ASPECTS OF STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

Subject / theme. The subject of the research is social relations affected in the process of legal regulation of state strategic planning in Russia, as well as some aspects of the implementation of the provisions of the Federal law "On strategic planning in the Russian Federation".

Goals/objectives. The aim of the study is a comprehensive analysis of legal approaches to the procedure of strategic planning at the state level, as well as monitoring the results of the practical implementation of the legislation on strategic planning in the Russian Federation.

Methodology. The methodological basis of the study are general methods of cognition; general scientific methods of research, including the system and logical method, as well as analysis, synthesis and analogy; private scientific methods, such as formal legal, statistical method etc..

Conclusion. The Federal law «On strategic planning in the Russian Federation», adopted by the State Duma of the Russian Federation in 2014, has certain legal shortcomings, in particular, its name does not fully correspond to the subject of legal regulation, there are some internal conflicts and discrepancies with other relevant legislative acts. In addition to this the implementation of this law does not fully comply with the terms established by this act, therefore, some of the most important acts of strategic planning, for example, the strategy of spatial development of the Russian Federation, are still not adopted.

Key words: strategic planning, strategy, register of strategic planning acts, state policy, monitoring, implementation of strategic planning acts.

Очевидно, что, любая организованная деятельность должна начинаться с этапа планирования. И, конечно, чем, сложнее и сегментарнее система управления, чем больше уровней она содержит, тем катастрофичнее может быть результат бесплановости и бесконтрольности ее администрирования.

Именно поэтому, вопросы стратегического планирования столь важны в организационной сфере любого уровня, и особенно уровня управления такой сложной системой как государство. Тем более, если речь идет о стране, подобной Российской Федерации, которая, мало того, что по форме государственного территориального устройства является федерацией, так еще и ее субъектный состав не укладывается ни в какие каноны, определяющие оптимальное число управляемых единиц. Являясь самой многосубъектной федерацией современного мира. Кроме того, Россия характеризуется еще и их неоднородностью, конституционно закрепляя б разных видов субъектов, сформированных по различным принципам,

расположенных в разных часовых и климатических поясах, и имеющих принципиально разные характеристики по всем параметрам, начиная от географии и заканчивая демографией.[1] Такая ситуация, вне всякого сомнения предопределяет повышенную важность, и без того необсуждаемо значимого этапа планирования в системе управления.

Несомненно оправдано, что регламентация процесса стратегического планирования в Российской Федерации, правда с не столь уж давнего времени, осуществляется на законодательном уровне, а именно, Федеральным законом "О стратегическом планировании в Российской Федерации".¹

Согласно ч.1 ст.1 указанного Закона, он устанавливает правовые основы стратегического планирования в России, координации государственного, а равно муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Закон определяет также три уровня планирования – федеральный, уровень субъектов Российской Федерации и муниципальный.

Статья 3 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации", закрепляет понятийный аппарат, используемый в тексте акта, причем из перечня установленных понятий, становится ясным, что предмет правового регулирования рассматриваемого Закона, несколько шире, чем может следовать из его названия. Так, помимо самого стратегического планирования (под которым предлагается понимать деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности), правовой тезаурус включает еще мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования – как деятельность по комплексной оценке хода и итогов реализации соответствующих документов, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения ее национальной безопасности.

Такая позиция законодателя, по нашему мнению, вполне оправдана,

¹ Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ (в ред. ФЗ N 507-ФЗ от 31 декабря 2017 г.)// Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 26 (часть I) ст. 3378

однако, возможно стоило бы несколько отформатировать название самого закона, с учетом объема его предмета, используя, например, следующий заголовок: «О стратегическом планировании и контроле за реализацией стратегических планов в Российской Федерации». Вероятно, такой подход к наименованию более точно отражал бы реальное содержание Закона, и кроме того, акцентировал внимание правоприменителя на том, что процесс реализации стратегических планов является подконтрольным, что в отношении него должен осуществляться мониторинг, и что, собственно, именно точная реализация планов, является целью стратегического планирования. Это тем более важно, что практика мониторинга действующих многочисленных стратегий, показывает, что последнее обстоятельство несколько ускользает от правоприменителей. Особенно, если учесть тот факт, что никакой конкретной ответственности за неточное, нечеткое, или неполное исполнение планов законодательством ни для кого не предусмотрено.

Статья 3 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" устанавливает довольно широкий перечень видов документов стратегического планирования, всего – 16, из которых, 7 можно отнести к общефедеральным (стратегический прогноз Российской Федерации; прогноз научно-технологического развития России; стратегия научно-технологического развития Российской Федерации; прогноз социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; документы в сфере обеспечения национальной безопасности; стратегия пространственного развития Российской Федерации), 3 – к общефедеральным отраслевым или ведомственным (отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации; план деятельности федерального органа исполнительной власти; государственная программа), 3 – к стратегическим документам субъектов Федерации (стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; прогноз социально-экономического развития; государственная программа субъекта Российской Федерации), и еще 3 – к муниципальным (стратегия социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического развития муниципального образования; муниципальная программа).

Статья 11 рассматриваемого Закона, конкретизирует перечень указанных видов, определяя стратегические планы, разрабатываемые на каждом из вышеперечисленных уровней, в отдельных сферах государственного и муниципального управления. Здесь уже для федерального уровня предусмотрено 17 позиций, для уровня субъектов – 6, и для муниципалитетов – 5. Естественно, общее число принимаемых стратегий (планов, прогнозов и программ), кратно увеличивается в зависимости от отраслевого принципа, количества макрорегионов, федеральных округов, субъектов Российской Федерации, и муниципальных

образований. В итоге, согласно Реестру документов стратегического планирования,¹ мы получаем цифру – 55872 (!) действующих стратегических акта. Из них, на федеральный уровень (включая макрорегионы и федеральные округа), приходится 94 акта, на уровень субъектов – 2211 (т.е., в среднем, 26 на субъект), и на муниципальный уровень, соответственно – 53573 (опять же, в среднем, 2,4 на муниципальное образование²) документа. Как видим, стратегическое планирование, по крайней мере, если оценивать его из количества имеющихся актов, находится на весьма высоком уровне.

Далее, статьи 4, 5 и 6 Закона, определяют соответственно полномочия в сфере стратегического планирования: федеральных органов государственной власти; органов государственной власти субъектов Российской Федерации; и, муниципальных органов.

Наиболее широкий круг полномочий предусмотрен для федеральных органов. Так, к их функционалу отнесено: установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования; определение порядка осуществления стратегического планирования, приоритетов и целей социально-экономической политики и развития, обеспечения национальной безопасности, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения; формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития, решение задач обеспечения национальной безопасности; установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки и утверждения; обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации; разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти, и иные полномочия.

Полномочия субъектов Российской Федерации менее широки, и предусматривают: определение, в пределах полномочий субъектов, приоритетов социально-экономической политики, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития всего государства; установление требований к содержанию документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации, порядку

¹ Государственная автоматизированная система «Управление»/Реестр документов стратегического планирования // <http://gasu.gov.ru:8080/stratplanning>

² База данных показателей муниципальных образований // http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений федерального и регионального законодательства; разработку и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к их собственным полномочиям; мониторинг и контроль реализации документов регионального стратегического планирования; участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения России и ее субъектов, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации, иные полномочия.

Функции муниципальных органов управления, в соответствии со ст.6 Закона сводятся к: определению долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов; разработке, рассмотрению, принятию и реализации документов стратегического планирования; мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления, иным полномочиям, определенным федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

При осуществлении сравнительного анализа указанных трех групп полномочий, обращает на себя тот факт, что только за муниципальными органами закреплены полномочия по реализации документов стратегического планирования, ни федеральные органы, ни органы государственной власти субъектов Российской Федерации, согласно букве анализируемого Закона, реализовывать собственные стратегические планы не должны. Отсюда возникает вопрос: что это, порок юридической техники акта? Или же действительное выражение воли законодателя? В зависимости от того, какой из вариантов более верен, полагаем необходимым, либо отредактировать формулировки статей соответствующим образом, либо указать адресатов федеральных и региональных стратегических планов, то есть тех субъектов, в полномочия которых все-таки входит их реализация.

Хотелось бы акцентировать внимание еще и на том, что в соответствии п.8 статьи 4, к ведению федеральных органов государственной власти отнесены разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Соответственно, согласно с п.3 ст.5, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования отходят разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям этих субъектов. Кроме того, органы

государственной власти субъектов, на основании п.7 той же статьи 5, участвуют в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения, реализуемых на территориях этих субъектов.

Отсюда однозначно следует, что по вопросам исключительного ведения Российской Федерации, а равно и по вопросам совместного ведения, стратегическое планирование осуществляет только Российская Федерация, в последнем случае, правда, *при участии* заинтересованных субъектов. По поводу исключительного ведения России вопросов не возникает, однако относительно предметов совместного ведения есть некоторые неясности. А именно, что конкретно понимается под участием субъектов в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов? Какие фактические права и обязанности возложены на региональные органы власти в рамках данного полномочия? Каков механизм реализации подобного участия? Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации", к сожалению ответов, на поставленные вопросы не дает. Кроме того, п.1 статьи 5 устанавливает определенное изъятие из ранее выведенного правила о разграничении вопросов стратегического планирования, определяя, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится, определение в пределах полномочий субъектов приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач их социально-экономического развития, то есть, как следует уже из ст.32, разработка Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ с дальнейшим ее согласованием с компетентными федеральными органами государственной власти. Хотя, очевидно, что вопросы социально-экономического развития страны, в том числе и ее регионов, относятся как минимум, к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а значит к той сфере, где полномочия субъектов по общей норме (п.7 ст.5), должны сводиться к участию в формировании документов, но никак не к их разработке.

Полагаем, что с точки зрения юридической техники, было бы, наверное, более правильным ограничиться в законе четким перечислением актов стратегического планирования на всех трех выделяемых уровнях, оставив при этом их перечень открытым, на случай принятия субъектами РФ стратегических планов по предметам их исключительного ведения, и муниципальными образованиями по вопросам местного значения. Тем более, что по сути, все стратегическое планирование в Российской Федерации, в соответствии с рассматриваемым Законом, сводится к двум аспектам: к обеспечению социально-экономического развития всей страны, ее отдельных регионов и муниципальных образований, и к обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Поэтому, стоит констатировать, что анализируемый закон не предполагает возможности осуществления стратегического планирования в иных сферах, кроме названных (например, в политической), что, по нашему мнению, не является вполне удачным.

Итак, какие же акты стратегического планирования федерального уровня приняты и действуют сегодня в России? Как уже было отмечено, согласно данным Реестра документов стратегического планирования,¹ их, в настоящее время насчитывается 94. Из них – 85 – акты общефедеральные, 2 – акты уровня макрорегионов, и 7 – акты, распространяющие свое действие на тот или иной федеральный округ.

Очевидно, вопросам стратегического планирования на федеральном уровне уделяется достаточно серьезное внимание, однако, данный сегмент государственного управления не свободен и от некоторых проблем. Первое, на что стоит обратить внимание, это то, что далеко не все действующие стратегические акты своевременно попадают в Реестр (отсутствует там, среди прочего, например, ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, и др.), и поэтому, для получения полной объективной картины состояния стратегического планирования в России, заинтересованным лицам необходимо осуществить самостоятельный дополнительный поиск необходимой им информации. В этой связи напомним, что в соответствии со ст. 12 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации",² документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре в порядке и сроки, установленные Правительством РФ, разумеется, с учетом требований законодательства о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. При этом, руководители федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, несут ответственность за достоверность и своевременность представления информации для государственной регистрации документов стратегического планирования.

Реализуя ст. 12 указанного Закона, Правительство РФ 25 июня 2015 г. приняло Постановление N 631 "О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования",³

¹ Государственная автоматизированная система «Управление»/Реестр документов стратегического планирования // <http://gasu.gov.ru:8080/stratplanning>

² Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О стратегическом планировании в Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378

³ Постановление Правительства РФ от 25 июня 2015 г. N 631 "О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического

согласно которому, во-первых, Минэкономразвития РФ до 1 декабря 2015 г. обязуется создать указанный федеральный государственный реестр, во-вторых, на федеральные органы власти возлагается обязанность с 1 декабря 2015 г. до 1 июля 2016 г. обеспечить представление в Минэкономразвития РФ документов и сведений, необходимых для государственной регистрации документов стратегического планирования, принятых до 1 декабря 2015 г., в-третьих, государственная регистрация документа стратегического планирования осуществляется путем внесения в реестр соответствующей записи, и, в-четвертых, федеральные органы власти, органы власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, ответственные за разработку соответствующих документов стратегического планирования, в течение 10 дней со дня его утверждения (одобрения), или внесения в него изменений направляют в Минэкономразвития РФ уведомление, а Минэкономразвития РФ в течение 10 дней со дня получения уведомления обеспечивает проверку соответствия содержащихся в нем сведений и документов обязательным требованиям. При этом, сведения, содержащиеся в реестре, размещаются на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в открытом доступе в течение одного рабочего дня со дня внесения записи о документе стратегического планирования в реестр. Очевидно, что с учетом всех возможных накладок и выявленных несоответствий, процедура размещения в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в открытом доступе документов стратегического планирования, должна исчисляться в днях, но уж никак не в месяцах, и тем более, не в годах.

Поэтому, полагаем необходимым обратить внимание на соответствие фактического ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, нормативно установленному регламенту.

Второй момент, о котором следует сказать, заключается в том, что помимо технического отсутствия ряда стратегических документов в соответствующем реестре на портале Государственной автоматизированной информационной системы «Управление»¹, имеет место еще и фактическое отсутствие некоторых довольно важных стратегических актов. А именно, согласно ст. 20 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации", должна в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации, быть разработана Стратегия пространственного развития. Указанные Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до

планирования"//Собрание законодательства Российской Федерации от 6 июля 2015 г. N 27 ст. 4067

¹ Государственная автоматизированная информационная система «Управление»/Документы стратегического планирования// <http://gasu.gov.ru/stratdocuments>

2025 года, утверждены, Указом Президента РФ полтора года назад, 16 января 2017 г.,¹ (они, к слову, также до сих пор отсутствуют в Реестре документов стратегического планирования). В отношении самой Стратегии пространственного развития, можно констатировать, что в настоящий момент она отсутствует даже на уровне обнародованного проекта, хотя еще в 2015 году, Правительством РФ было принято Постановление N 870 "О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации".² В этой связи, напомним, что согласно части 3, той же статьи 20 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации", Стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается на основании решения Правительства РФ и учитывается при разработке и корректировке схем территориального планирования Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, иных документов стратегического планирования и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ. То есть, в данном случае, полагаем уместным констатировать, что все вышеперечисленные стратегические документы, на данный момент принимаются без какой-либо общей базовой основы в части перспектив пространственного развития Российской Федерации, в целом, в связи с отсутствием соответствующего стратегического акта. Такая ситуация, очевидно, не может характеризоваться положительно.

Стоит упомянуть и об отсутствии Стратегического прогноза Российской Федерации, акта, предусмотренного к принятию на федеральном уровне ст. 23 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации". Стратегический прогноз разрабатывается Правительством РФ по поручению Президента РФ на двенадцать и более лет с учетом данных, представляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Российской академией наук. Корректировка стратегического прогноза осуществляется каждые шесть лет. С учетом того, что указанная норма появилась в законодательстве 4 года назад, можно отметить, что ее реализация также, как и в случае со Стратегией пространственного развития, несколько затянулась. Особенно, если учесть тот факт, что пункт

¹ Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года" // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 января 2017 г. N 4 ст. 637

² Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. N 870 "О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. N 35 ст. 4989

2.1 части 2 статьи 47 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации" устанавливает точный предельный срок разработки Стратегического прогноза Российской Федерации – до 1 января 2017 года. Более того, в настоящее время отсутствует и нормативный акт, устанавливающий порядок разработки, корректировки и утверждения (одобрения) стратегического прогноза Российской Федерации, равно как и методическое обеспечение разработки и корректировки указанного стратегического прогноза. Причем заметим, что необходимость их разработки также установлена законодательно (ч. 3 и 5 ст.23 Закона), а срок определен - до 1 января 2016 года.

В связи с вышеизложенным, полагаем, что отсутствие общего акта прогнозирования, который, по мысли авторов закона должен содержать: оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации; поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности Российской Федерации; оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации; оценку конкурентных позиций Российской Федерации в мировом сообществе; и др.; не может положительным образом сказаться на всей системе стратегического планирования в Российской Федерации, в целом, и в отдельных ее субъектах, в частности.

Еще одним актом стратегического планирования, предусмотренным статьей 25 Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации", и до сих пор имеющим не совсем понятный статус, является Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период. Порядок долгосрочного бюджетного планирования определен статьей 170.1 Бюджетного кодекса РФ,¹ согласно которой, под бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы Российской Федерации, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты бюджетной системы России, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. При этом, Бюджетный прогноз (изменения бюджетного прогноза) Российской Федерации на долгосрочный период утверждается Правительством РФ в срок, не превышающий двух месяцев со дня официального опубликования закона (решения) о соответствующем бюджете. Фактически, Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2034 года был внесен в Государственную Думу РФ 28.10.2016, вместе с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017

¹ "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823

год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Последний был принят в первом чтении, и вступил в силу в определенном законом порядке. Но был ли при этом утвержден Правительством РФ долгосрочный Бюджетный прогноз, информация в открытых источниках, в том числе и в Реестре документов стратегического планирования отсутствует.

Не принята еще и Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. В этой связи, напомним, что 1 июля 2015 г. по итогам встречи с членами экспертного совета при Правительстве РФ, Д.А. Медведев поручил создать рабочую группу по разработке "Стратегии социально-экономического развития России до 2030 г." ("Стратегия-2030"), но в конце 2016 г. было решено отдалить горизонт планирования до 2035 г. В январе 2017 г. на автоматизированной системе "Управление" начал работу информационный ресурс для проведения общественных консультаций по "Стратегии-2035". Согласно поправкам, внесенным в закон "О стратегическом планировании", Правительство РФ должно было завершить разработку "Стратегии-2035" до 1 января 2018 г.¹[2]

Одновременно с этим, сохраняет действие ряд документов, принятие которых вообще не предусмотрено Законом № 172-ФЗ (Военная доктрина Российской Федерации, Концепция внешней политики Российской Федерации и многие другие). Их статус остается не встроеным в систему стратегического планирования. [3]

Подводя итог нашему исследованию, отметим, что, вероятно, очевидным недостатком организации стратегического планирования на федеральном уровне, является то, что указанный процесс не предусматривает участие в нем законодательной ветви власти, соответственно, при формировании основополагающих актов стратегического планирования, а равно, контроле за их реализацией не используется аналитический, экспертный и организационный потенциал органов законодательной власти[4]², и это при том, что федеральные органы исполнительной власти испытывают очевидные трудности в своевременной подготовке и принятии актов стратегического планирования, столь необходимых для планомерного и упорядоченного развития нашего государства.

¹ История проектов долгосрочных стратегий развития России. Досье//ТАСС: <http://tass.ru/info/4294051>

² Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») [Текст] : препринт WP8/2016/02 / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластикина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). С.48

Список источников:

1. Горохова 2016 - Горохова С.С. Историко-правовые предпосылки возникновения и развития российского федерализма // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2010. № 6. С. 69-74.

2. Гаганов 2016 - Гаганов А.А. Есть ли в России стратегическое планирование? // <http://rusrand.ru/analytics/est-li-v-rossii-strategicheskoe-planirovanie>

3. Клименко, Королев, Двинских, Рычкова, Сластихина 2016 - Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») [Текст] : препринт WP8/2016/02 / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). С.48

References:

Gorokhova (2016) - Gorokhova S. S. Historical and legal prerequisites for the emergence and development of Russian federalism [Istoriko-pravovye predposylki vzniknoveniya i razvitiya rossijskogo federalizma] // Fundamental and applied research of the cooperative sector of the economy [Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ehkonomiki]. 2010. No. 6. P. 69-74. [in Russian]

Gaganov (2016) - Gasanov A. A. does Russia Have strategic planning?[Est' li v Rossii strategicheskoe planirovanie?] // <http://rusrand.ru/analytics/est-li-v-rossii-strategicheskoe-planirovanie> [in Russian]

Klimenko, Korolev, Dvinsky, Rychkova, Slastikhina (2016) -Strategic planning in the Russian Federation: the state of methodological support. Analytical report (on the results of monitoring the implementation of the Federal law of June 28, 2014 № 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation") [Strategicheskoe planirovanie v Rossijskoj Federacii: sostoyanie metodicheskogo obespecheniya. Analiticheskij doklad (po rezul'tatam monitoringa realizacii Federal'nogo zakona ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskome planirovanii v Rossijskoj Federacii»)] [Text] : Preprint WP8/2016/02 / A. V. Klimenko, V. A. Korolev, D. Yu., Dvinskikh N. A. Rychkova, I. Y. Slastikhina ; NAT. research. University "Higher school of Economics". – М. : Publishing House. house of Higher school of Economics, 2016. - (WP8 series "State and municipal administration"). [Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ehkonomiki». – М. : Izd. dom Vysshaj shkoly ehkonomiki, 2016. – (Seriya WP8 «Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie»)] P. 48 [in Russian]