

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2023-3-140-145>

Направления совершенствования нормативного правового регулирования стратегического планирования

С. В. Василькова

кандидат юридических наук, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного экономического университета, директор Научно-исследовательского центра (НИЦ) «Сравнительного правоведения и стратегических инициатив развития национального топливно-энергетического комплекса». Адрес: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», 191023, Санкт-Петербург, наб. Канала Грибоедова, д. 30–32 (литер А), НИЦ «Сравнительного правоведения и стратегических инициатив развития национального топливно-энергетического комплекса», 191023, Санкт-Петербург, наб. Канала Грибоедова, д. 30–32 (литер А). E-mail: vasilkova973@mail.ru

Directions for Improving the Regulatory Legal Regulation of Strategic Planning

S. V. Vasilkova

PhD in Law, the Dean of the Faculty of Law of Saint-Petersburg State Economic University, Director of the Research Center (SIC) "Comparative Law and Strategic Initiatives for the Development of the National Fuel and Energy Complex". Address: Saint Petersburg State Budget Educational Institution of Higher Education "Saint-Petersburg State Economic University", 30–32 (letter A) Griboyedov Canal nab., Saint Petersburg, 191023, Russian Federation, Research Center (SIC) "Comparative Law and Strategic Initiatives for the Development of the National Fuel and Energy Complex", 30–32 (letter A) Griboyedov Canal nab., Saint Petersburg, 191023, Russian Federation. E-mail: vasilkova973@mail.ru

Аннотация

В статье делается акцент на важности правового регулирования стратегического планирования. Как утверждает автор, на сегодняшний день стратегическое планирование является основным направлением в государственной политике Российской Федерации, отвечающей за устойчивое социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности России. В связи с увеличением объема геополитических вызовов и угроз совершенствование нормативного правового регулирования стратегического планирования приобретает еще большую значимость. По мнению автора, в реалиях современной динамики развития экономики, политической и социальной сфер законодательная политика должна быть в большей степени встроена в систему стратегического планирования – прогноз необходимости принятия новых законов и изменения действующих должен выстраиваться параллельно с разработкой и реализацией документов стратегического планирования, в том числе отраслевых стратегий. Такой подход привнесет долгосрочную системную упорядоченность в законодательную деятельность. В данной статье выдвигается также ряд предложений относительно направлений развития нормативного правового регулирования стратегического планирования в России.

Ключевые слова: стратегическое планирование, совершенствование законодательства, социально-экономическое развитие, правовое регулирование.

Abstract

The article focuses on the importance of legal regulation of strategic planning. According to the author, today strategic planning is the main direction in the state policy of the Russian Federation, responsible for sustainable socio-economic development and ensuring the national security of the Russia. Due to the increase in the volume

of geopolitical challenges and threats, the improvement of the regulatory legal regulation of strategic planning is becoming even more important. According to the author, in the realities of the modern dynamics of the development of the economy, political and social spheres, legislative policy should be more integrated into the strategic planning system - the forecast of the need to adopt new laws and change existing ones should be built in parallel with the development and implementation of strategic planning documents, including sectoral strategies. Such an approach will bring long-term systemic order to legislative activity. This article also puts forward a number of proposals regarding the directions of development of the regulatory legal regulation of strategic planning in Russia.

Keywords: strategic planning, legislative improvement, social and economic development, legal regulation.

Решение масштабных задач требует совершенствования нормативного регулирования стратегического планирования в нашей стране. Играет роль и постоянное усложнение общественных отношений – появление новых типов общественных отношений (развитие «шеринговой» экономики), развитие новых технологий (прежде всего блокчейн) [4]. Если линейные процессы упрощаются, то изменение нормативного регулирования затруднено комплексностью общественных отношений. Говоря конкретнее, любое изменение правил поведения все чаще приводит к последствиям, которые не предполагались разработчиками проектов нормативных актов (т. н. «эффект бабочки»).

В конце 2021 г. был сделан весьма важный шаг к усилению системности планирования – Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 были утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (далее – Основы).

В Основых принципиально важны, в частности, обновленные подходы к самой организации стратегического планирования, среди которых особо можно выделить нацеленность на: формирование архитектуры документов стратегического планирования, определяющей характер их взаимной подчиненности и очередность разработки; усиление системности стратегического планирования посредством обеспечения большей взаимной согласованности документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; применение современных методов индикативного планирования и проведение балансовых расчетов; формирование единого цифрового информационного пространства.

Идеология этого документа совершенно правильная и соответствует существу тех задач, на решение которых как таковое должно быть наце-

лено стратегическое планирование. В русле заложенных в названных Основых подходов автор данной статьи позволит себе высказать несколько предложений относительно направлений развития нормативного правового регулирования стратегического планирования в России, которое должно в современных реалиях способствовать активной трансформации национальной экономики нашей страны и развития территорий регионов и муниципалитетов.

Прежде всего, если идти от общего к частному, принципиально важным подходом видится обеспечение гармонизации законотворческой политики со стратегическим планированием. Вся законопроектная деятельность субъектов права законодательной инициативы должна в большей степени синхронизироваться с целями, задачами и механизмами, определяемыми в документах стратегического планирования, прежде всего тех, которые разрабатываются в рамках целеполагания.

Традиционным, всем известным из теории права постулатом является то, что новые законодательные нормы создаются как ответ на объективно выявляющиеся потребности в регулировании тех или иных общественных отношений – новых, не регулировавшихся ранее, то есть право следует за велениями самой жизни общества [2]. Этот подход, безусловно, неоспорим. Однако, плюс к этому, в реалиях современной динамики развития экономики, политической и социальной сфер законодательная политика должна быть в большей степени встроена в систему стратегического планирования – прогноз необходимости принятия новых законов и изменения действующих должен выстраиваться параллельно с разработкой и реализацией документов стратегического планирования, в том числе отраслевых стратегий. Такой подход принесет долгосрочную системную упорядоченность в законодательную деятельность.

Что касается ключевого законодательного акта в обсуждаемой сфере – Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», то ряд его положений нуждается в системном совершенствовании на основании анализа актуальных тенденций и процессов в обществе и экономике, в государственном и муниципальном управлении. Стоит обратить внимание, что в тексте закона на сегодняшний день нет упоминания единой системы публичной власти, хотя совершенно очевидно, что происходящая в последние годы настройка таковой не может не повлиять на стратегическое планирование, в том числе на уровне регионов и муниципалитетов.

В Конституции Российской Федерации появилось в 2020 г. прямое указание на то, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132). Это – концептуально новая схема взаимодействия. И она должна найти отражение также в сфере большей координации стратегического планирования.

В частности, ввиду масштабных процессов укрупнения муниципальных образований и объединения усилий разных уровней публично-правовых образований – регионов и расположенных на их территориях муниципалитетов – целесообразно соответствующим образом постепенно «укрупнять» и синхронизировать документы стратегического планирования. Такой же подход актуален в отношении документов территориального планирования.

Подобные решения стоит прорабатывать и в отношении документов стратегического планирования – например, дать возможность нескольким агломерационно взаимосвязанным муниципальным образованиям разрабатывать единую стратегию социально-экономического развития, а не обязывать их принимать отдельные самостоятельные стратегии, которые, вполне вероятно, будут противоречить друг другу.

Создание более консолидированных документов стратегического планирования – где в едином «сшитом» документе «увидят себя» и регион, и муниципалитеты – позволит на долгосрочной плановой основе консолидировать ресурсы и

усилия для достижения общих целей развития на благо жителей соответствующих территорий.

Кроме того, говоря о совершенствовании норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в контексте развития единой системы публичной власти, стоит обратить внимание на его нормы, определяющие круг участников стратегического планирования в стране.

Исследователи [5] высказывают идею о дополнении статьи 9 названного закона, состоящую в том, чтобы включить в качестве участника стратегического планирования Государственный Совет Российской Федерации, имеющий, согласно нормам закона об этом органе (Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»), своей целью обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития. Те же исследователи полагают необходимым наделить Государственный Совет полномочиями по утверждению Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемой Правительством Российской Федерации, в качестве документа, имеющего ключевое и определяющее значение для формирования отраслевых и региональных стратегий.

Эти рассуждения заслуживают внимания. С идеей о включении Госсовета в круг участников стратегического планирования вполне однозначно следует согласиться.

Исходя из тех же соображений, автор данной статьи предложила бы подумать о включении в этот круг и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, являющейся, в частности, оператором федеральных государственных информационных систем «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» и «Единый реестр проверок». Играя столь значимую роль в системе государственного контроля и надзора в стране, влияющего на условия осуществления деятельности всего российского бизнеса, на инвестиционный и предпринимательский климат в России, Генеральная прокуратура также должна быть непосредственно вовлечена в систему стратегического планирования в качестве ее постоянного участника.

Отметим, что в части 2 статьи 9 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» необходимо терминологически уточнить наименования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые указаны в качестве участников стратегического планирования – на сегодняшний день они уже отличаются от новых наименований, указанных в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В целом, рассуждая о системе органов, вовлеченных в стратегическое планирование, следует отметить целесообразность проработки вопроса о создании нового органа, который обладал бы достаточным статусом и «весом» для того, чтобы координировать деятельность по стратегическому планированию, осуществляемую другими участниками, прежде всего, федеральными органами исполнительной власти.

В рекомендациях парламентских слушаний содержится следующая мысль: «представляется важным и актуальным рассмотрение вопроса о создании подчиненного и подотчетного непосредственно Президенту Российской Федерации государственного комитета или иного органа высшего уровня, уполномоченного в сфере стратегического планирования, наделенного полномочиями по межведомственной координации и контролю в этой сфере».

При разработке и реализации отраслевых стратегий, за которые отвечают соответствующие министерства, наблюдается некоторая межведомственная разобщенность и, соответственно, недостаточная взаимная корреляция документов стратегического планирования. Это – недостаток системы стратегического планирования, который могло бы устранить появление единого координирующего центра в статусе выше министерского. Для этого такой орган должен иметь особую компетенцию и быть подчинен непосредственно президенту как главе государства.

Более того, исследователями отмечается проблема правового статуса коллегиальных структур, образованных органами исполнительной власти (комитетов, комиссий, советов и т. п.), в особенности, когда речь идет о структурах межведомственного взаимодействия, образован-

ных несколькими органами исполнительной власти¹.

В настоящее время особое внимание уделяется роли крупного российского бизнеса в достижении национальных целей развития и решении общих задач, стоящих перед государством и обществом. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 21 февраля текущего года особо подчеркнул, что «именно частный бизнес на фоне внешних попыток сдержать Россию доказал, что умеет адаптироваться к быстро меняющейся конъюнктуре, в непростых условиях обеспечить рост экономики»².

В русле обозначенного вектора представляется своевременным и актуальным в круг участников стратегического планирования более четко вписать крупные отечественные компании – тех, кого в экономической науке принято именовать «национальными чемпионами». Сюда должны войти компании, имеющие существенное влияние на развитие российской экономики, например, крупные компании топливно-энергетического комплекса.

В рамках правовых конструкций Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» необходимо если не приравнять их к государственным органам как участникам стратегического планирования, то закрепить четкие механизмы обязательного системного взаимодействия органов публичной власти всех уровней с соответствующими компаниями при разработке, корректировке и актуализации документов стратегического планирования, затрагивающих их сферы деятельности. Очевидно, например, то, что в работу над развитием положений Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной Правительством в 2020 г.³, несомненно, должны быть системно вовлечены крупные отечественные энергетические компании.

¹ См. : Курбанов Р. А., Баланюк Л. Л., Белялова А. М. [и др.]. Административное право : учебное пособие / под общ. ред. Р. А. Курбанова. – М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2019.

² Послание Президента Федеральному Собранию. 21 февраля 2023 г. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70565>

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р.

Так же, по мнению автора данной статьи, необходимо однозначно и четко закрепить статус отраслевых документов стратегического планирования за соответствующими стратегиями, разрабатываемыми государственными корпорациями.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» речь идет о *плановых и программно-целевых документах* государственных корпораций, при этом таковые поставлены в один ряд с государственными компаниями и акционерными обществами с государственным участием. Вместе с тем очевидно то, что государственные корпорации объективно выполняют более значимые функции – некоторым из них делегированы даже полномочия по принятию общеобязательных нормативных актов [3].

Следующее важное направление развития правового регулирования в части корректировки и актуализации документов стратегического планирования состоит в том, чтобы обеспечить возможность осуществления оперативной корректировки (*то есть без изменения временного периода реализации документа*) и актуализации (*с изменением горизонта планирования*) их положений не только периодически, на плановой основе, но и внепланово при существенном изменении конъюнктуры, возникновении новых вызовов и угроз, досрочном достижении неких заданных показателей и т. п.

Подчеркнем, что под актуализацией документа стратегического планирования понимается его изменение с одновременным изменением периода, на который разрабатывался этот документ. Представляется важным продумать комплексную актуализацию действующих документов стратегического планирования в рамках их единой архитектуры, что соответствует подходам, заложенным в Основах.

Думается, следует вывести всю систему документов на следующие принципиально важные горизонты планирования – во-первых, «на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года», во-вторых, «до 2050 года».

С одной стороны, первая из предлагаемых временных «планок» позволяет действовать в рамках *более-менее реально просчитываемых* экономических процессов, но уже именно в *стратегическом разрезе*.

С другой стороны, видение перспектив 2050 г. даст возможность заглянуть в будущее, усилить

начала долгосрочной стабильности и, если можно так выразиться, воспитывать в управленческих командах и бизнес-сообществе привычку психологически воспринимать именно такое стратегическое сотрудничество как нечто стабильное, интегрированное в долгосрочные политическую и экономическую повестки, в саму жизнь страны на долгие десятилетия. Такой подход очень важен для противодействия внешним вызовам и угрозам, митигации внешних рисков.

В настоящее время, конечно, нельзя не затронуть тематику цифровизации и новых прогрессивных технологий. Наибольшего внимания заслуживает вопрос об использовании технологий искусственного интеллекта в сфере стратегического планирования на основе технологии «блокчейн». Объем документов, принимаемых на федеральном, региональном и местном уровнях, невероятно велик и имеет тенденцию к росту. Тексты стратегий и прогнозов усложняются, в государственных программах появляются все более сложные формулы расчетов и так далее. Решению задачи обеспечения четкой корреляции и взаимной согласованности документов стратегического планирования разных отраслей и уровней могло бы способствовать активное внедрение элементов искусственного интеллекта в процесс подготовки проектов, согласования и обеспечения взаимного соответствия документов стратегического планирования.

Необходимо обратить внимание на то, что в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования указано, что сбор, комплексная аналитическая обработка данных, оценка динамики реализации стратегических национальных приоритетов и документов стратегического планирования обеспечиваются посредством единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления в Российской Федерации, формирование которой направлено, в частности, на решение такой задачи как моделирование последствий принятия управленческих решений с использованием технологий искусственного интеллекта и методов математического моделирования.

От этих прогрессивных начал следует оттолкнуться в дальнейшем совершенствовании регулирования стратегического планирования, глубоко интегрируя элементы искусственного интеллекта в процесс формирования целостной гармоничной архитектуры документов стратегиче-

ского планирования. Первоочередной задачей искусственного интеллекта должно стать обеспечение четкой взаимной согласованности различных документов по целям, задачам, механизмам реализации, задействованным ресурсам и ожидаемым результатам. Такой подход позволит в перспективе вывести стратегическое планирование на качественно новый уровень.

Несомненно, необходимо повышение качества научно-методологического обеспечения стратегического планирования. Российская академия наук и ее институты, другие научные организации должны на системной основе широко вовлекаться в анализ и подготовку документов стратегического планирования. Необходим переход от изучения ситуации в рамках кризис-менеджмента (как в случае с противодействием международного сообщества пандемии COVID-19) [1] к заблаговре-

менному изучению потенциально возникающих проблем.

Представляется важным организовать проведение периодической научно-практической экспертизы комплекса документов стратегического планирования на предмет определения степени их взаимосвязанности, а также выявления и устранения противоречий.

Результаты такой экспертизы должны учитываться при корректировке и актуализации документов стратегического планирования всех уровней.

За системой стратегического планирования – будущее, без нее немыслимо как таковое системное развитие государственных, экономических и общественных механизмов в современном мире. Поэтому совершенствование правового регулирования в этой сфере должно постоянно прорабатываться на серьезной научной основе.

Список литературы

1. Ковлер А. И., Терновая О. А., Беялова А. М. [и др.]. Научно-аналитическая деятельность международных организаций в условиях чрезвычайных ситуаций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2020. – Т. 6. – № 4. – С. 118–133.
 2. Мехтиев М. Г. Проблемы правового обеспечения продовольственной безопасности в условиях свободы ценообразования: международно-правовой аспект и конституционные гарантии // Ученые записки юридического факультета. – 2022. – № 4. – С. 40–46.
 3. Налетов К. И. Перераспределение правотворческих полномочий в условиях пандемии COVID-19 // Экономика. Право. Общество. – 2021. – № 4 (28). – С. 16–22.
 4. Налетов К. И. Эффективное государство. Правовые и управленческие аспекты // Ученые записки юридического факультета. – 2022. – № 4. – С. 54–59.
- Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Некоторые аспекты совершенствования административно-правового регулирования стратегического планирования в контексте конституционной реформы в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2022. – № 1. – С. 22–27.