

К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Анализируются полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по стратегическому планированию, выявляются недостатки правового регулирования обозначенной сферы. На примере Сибирского федерального округа проводится исследования форм реализации обозначенных полномочий.

Ключевые слова: стратегическое планирование, публичные полномочия, принцип плановости.

Yu.V. Pyatkovskaya, E.L. Ivanova

ON THE PUBLIC LEGAL AUTHORITY IN THE SPHERE OF STRATEGIC PLANNING

The authors analyzes the powers of state authorities and local self-government bodies for strategic planning, reveals the shortcomings of the legal regulation of the designated area. On the example of the Siberian Federal District, research is carried out on the forms of implementation of the designated powers.

Keywords: strategic planning, public authority, planning principle.

Эффективное социально-экономическое развитие любого государства основывается на принципе плановости. Особенно наглядно данный принцип реализовывался в СССР, где в основе деятельности как публично-правовых образований, так и хозяйствующих субъектов лежал плановый акт. С отказом от идеологии плановой экономики принцип плановости был неоправданно нивелирован. Вместе с тем, планирование является необходимой потребностью ведения любого современного публичного хозяйства, системно объединяя стратегическое и финансовое планирование.

В ряде зарубежных государств принцип плановости в той или иной степени закрепляется на конституционном уровне. Так, в ст. 38 Конституции Королевства Испании [2] говорится о том, что органы публичной власти обеспечивают защиту производства в соответствии с требованиями планирования. Достаточно полно обозначенный принцип находит свое закрепление в Конституции Турции (Турецкой Республики) [3], где отдельной статьей (ст. 166) устанавливается обязанность государства обеспечивать планирование экономического, социального и культурного развития, а также устанавливаются общие требования к этому процессу.

В постреформенной России вопросам стратегического планирования стало уделяться внимание в середине 90-х гг., что сопровождалось принятием Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах соци-

ально-экономического развития Российской Федерации» [4]. Указанный Федеральный закон имел множество изъянов, поскольку не устанавливал четкой системы стратегического планирования, отсутствовали нормы о взаимодействии публичных органов разного уровня, а также нормы, позволяющие связать стратегическое планирование с бюджетным. Для устранения недостатков на смену указанного закона в 2014 г. был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8] (далее по тексту – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Федеральным законом № 172-ФЗ осуществляется системное регулирование обозначенной сферы, координируется государственное и муниципальное стратегическое управление и бюджетная политика. В ст. 5 Федерального закона № 172-ФЗ закреплены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования. Однако прежде чем говорить об опосредовании указанных полномочий в нормотворческой деятельности регионов, необходимо отметить, что отдельные из указанных полномочий в настоящее время не имеют однозначной оценки в юридической литературе.

Наиболее подвержено критике полномочие по установлению требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению). Так, Н.В. Омелехина, отмечая значимость корреляции соответствия планово-прогнозных документов не только с финансовыми, с планово-бюджетными документами, но и планово-прогнозных документов между собой, причем не только в рамках одного региона, но и в рамках «регион – федерация» и «регион – регион», указывает на необоснованность закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по установлению требований к документам стратегического планирования (п. 2 ст. 5). По ее мнению, наделение указанным полномочием органов государственной власти не будет способствовать обеспечению целостности и финансовой устойчивости государства, так необходимой в условиях глубокой интеграции экономики [14, с. 17].

В монографии «Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России» [1, с. 265] анализируемое полномочие подвергается не только содержательной критике, но и обозначаются ряд иных его дефектов, состоящих, по мнению авторов, в том числе в «сужении» перечня нормативных правовых актов, в соответствие с которыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется установление требований к содержанию документов стратегического планирования, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) по сравнению с тем перечнем, который указывается в п. 6 этой же статьи.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся научные дискуссии, относительно отдельных полномочий органов государственной власти субъектов в сфере стратегического планирования, а также порядка их закрепления, перед региональным законодателем поставлена задача их реализации. В рамках настоящего исследования предлагается на примере субъектов Российской Федерации, вхо-

дящих в состав Сибирского федерального округа, выявить особенности, основные проблемы и тенденции правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере стратегического планирования в субъектах Российской Федерации.

Наиболее распространенной моделью правового регулирования вопросов стратегического планирования в субъектах Российской Федерации является принятие специального комплексного закона по указанным вопросам и специальных актов высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации на основе и в развитие такого закона. Указанная модель реализована в восьми из десяти субъектов, входящих в состав Сибирского федерального округа. В Новосибирской и Омской областях региональный законодатель ограничился лишь принятием актов высшего исполнительного органа, которые направлены на регулирование отдельных вопросов в сфере стратегического планирования [10; 11; 13]. Ввиду ограниченности объема настоящего исследования, возможным является провести лишь общий анализ актов законодательного уровня, направленным на регулирование процессов стратегического планирования в регионах. За исключением Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области» [12] (далее – Закон Иркутской области) все, из подвергшихся исследованию законов получили название «О стратегическом планировании», что предполагает комплексное регулирование полномочий, закрепленных ст. 5 Федерального Закона № 172-ФЗ. Между тем, как показал анализ, не всегда указанные полномочия в региональных законах получают должное содержательное наполнение, а произведенное регулирование является достаточным.

Примером самого лаконичного закрепления вопросов стратегического планирования является Закон Республики Алтай [6]. Указанный Закон состоит всего из шести статей и в большей степени посвящен закреплению предоставленных Федеральным Законом № 172-ФЗ полномочий за конкретными органами государственной власти Республики Алтай. В нем очень поверхностно обозначены вопросы обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования в Республике Алтай (ч. 1 ст. 4), а процедуры по мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти Республики Алтай, носят отсылочное регулирование (ст. 5).

Наиболее содержательное регулирование вопросов стратегического планирования осуществлено в законах Республики Тыва [7], Томской области [9] и Красноярского края [5]. В законах указанных субъектов Российской Федерации не только подробно обозначены полномочия каждого из участников стратегического планирования, даны определения, с учетом регионального уровня адаптированы положения федерального законодательства, определяющие систему и содержание документов стратегического планирования, но и содержательно раскрыты процедуры реализации (мониторинга реализации) данных документов (ст. 14 Закона Красноярского края, ст. 16 Закона Томской области, ст. 18 Закона Республики Тыва), более детально урегулирована процедура обще-

ственного обсуждения документов стратегического планирования (ст. 15 Закона Республики Тыва, ст. 5 Закона Красноярского края).

Следует также отметить, что федеральный законодатель, закрепляя в ст. 5 и 6 Федерального закона № 172-ФЗ полномочия в сфере стратегического планирования органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления соответственно, указывает только на необходимость согласованности долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 6). Вместе с тем механизма такого согласования федеральным законодательством не установлено. В связи с чем представляется необходимым закрепление указанного вопроса на уровне регионов. При этом согласно позиции Министерства экономического развития общие положения о порядке обеспечения согласованности долгосрочных целей и задач социально-экономического развития муниципальных образований с приоритетами и целями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации должны быть закреплены именно в законе субъекта Российской Федерации [15, абз. 15 п. 4]. В настоящее время в пределах территории Сибирского федерального округа такого рода положения нашли свое отражение только в законах Алтайского и Красноярского края. При этом механизмы согласования, закрепленные в законах указанных субъектов Российской Федерации принципиально разные. Так, если Законом Алтайского края предусмотрен согласительный порядок взаимодействия между Правительством и органами местного самоуправления муниципальных образований Алтайского края в сфере стратегического (ст. 18), то согласно п. 1 ст. 16 Закона Красноярского края документы стратегического планирования муниципальных районов и городских округов края разрабатываются с учетом документов стратегического планирования края. Также ст. 16 Закона Красноярского края предусмотрено, что в целях обеспечения принципа единства и целостности системы стратегического планирования Правительство края разрабатывает для органов местного самоуправления рекомендации по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов и планов мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов. Также предусматривается необходимость представления органами местного самоуправления проектов стратегий социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов в Правительство края.

Таким образом, на сегодняшний день существует многообразие форм правового регулирования вопросов стратегического планирования на субфедеральном уровне. Вместе с тем, следует признать особую значимость надлежащего регулирования обозначенной сферы, поскольку с системой стратегического планирования, в первую очередь, увязывается бюджетный процесс. Поэтому полагаем необходимым более четко и императивно прописывать полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Федеральном законе № 172-ФЗ. Создание сбалансированной системы стратегического планирования, органично сочетающей полномочия органов публичной вла-

сти всех уровней является серьезной задачей, без решения которой невозможно эффективное социально-экономическое развитие России.

Список использованной литературы

1. Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России : монография / Л.В. Андриченко, М.М. Баранчикова, К.М. Беликова и др. ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – Москва : ИЗиСП, 2018. – 301 с.
2. Конституция Королевства Испании : принята 27.12.1978 г. // URL: legalns.com (дата обращения: 01.03.2021).
3. Конституция Турецкой Республики : принята 07.11.1982 г. // URL: legalns.com (дата обращения: 01.03.2021).
4. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : Федер. закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ (в ред. от 09.07.1999 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
5. О стратегическом планировании в Красноярском крае : Закон Краснояр. края от 24.12.2015 г. № 9-4112 (в ред. от 18.11.2018 г.) // СПС «Консультант Плюс».
6. О стратегическом планировании в Республике Алтай : Закон Респ. Алтай от 22.05.2015 г. // СПС «Консультант Плюс».
7. О стратегическом планировании в Республике Тыва : Закон Респ. Тыва от 11.04.2016 г. № 160-ЗРТ (в ред. от 30.12.2016 г.) // СПС «Консультант Плюс».
8. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 03.07.2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26. – Ч. 1. – Ст. 3378.
9. О стратегическом планировании в Томской области : Закон Том. обл. от 12.03.2015 г. № 24-ОЗ (в ред. от 01.01.2020 г.) // СПС «Консультант Плюс».
10. Об обеспечении регистрации документов стратегического планирования и мониторинга их реализации : Постановление Правительства Новосиб. обл. от 16.04.2019 г. № 155-п (в ред. от 16.06.2020 г.) // СПС «Консультант Плюс».
11. Об общественном обсуждении проектов документов стратегического планирования Омской области : Постановление Правительства Ом. обл. от 20.04.2016 г. № 100-п // СПС «Консультант Плюс».
12. Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области : Закон Иркут. обл. от 05.12.2014 г. № 145-ОЗ (в ред. от 13.11.2018 г.) // СПС «Консультант Плюс».
13. Об отдельных вопросах стратегического планирования в Омской области : Постановление Правительства Ом. обл. от 23.12.2015 г. № 368-п (в ред. от 16.12.2020 г.) // СПС «Консультант Плюс».
14. Омелехина Н.В. Обеспечение финансовой устойчивости государства: региональный аспект проблемы (прикладное исследование) // Финансовое право. – 2016. – № 12. – С. 15–18.

15. Ответы на вопросы по реализации Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» : информ. Мин. экон. развития Рос. Федерации) // СПС «Консультант Плюс».

Информация об авторах

Пятковская Юлия Валерьевна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета, Иркутск, Россия, e-mail: julart@yandex.ru.

Иванова Елена Леонидовна – кандидат юридических наук, начальник отдела конституционного права Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, Иркутск, Россия, e-mail: lenai@list.ru.

Authors

Yuliya V. Pyatkovskaya – Doctor of law, associate Professor, professor of the Department of Business and Financial Law of Baikal State University, Irkutsk, Russia, e-mail: julart@yandex.ru.

Elena L. Ivanova – Candidate of Law, Head of Constitutional Law Department of M.M. Speransky Irkutsk Institute of Legislation and Legal Information, Irkutsk, Russia, e-mail: lenai@list.ru.