

УДК 347.73(470+571):008

DOI: 10.14451/2.179.24

Проблемы стратегического планирования как инструмента финансово-правового регулирования: на примере сферы культуры

© 2023 Еремина Елизавета Анатольевна

доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой. Кандидат юридических наук, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», Россия, Саратов. E-mail: lizavetaeremina@gmail.com

Ключевые слова: стратегическое планирование, документы стратегического планирования, государственные программы, национальные проекты, финансирование культуры, источники финансового права, творческие индустрии.

В последнее десятилетие Российское государство уделяет все большее внимания государственной политике по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, что находит свое воплощение и в документах стратегического планирования. В связи с тем, что в ежегодных посланиях Президент Российской Федерации регулярно указывает на важность культурной сферы, Правительством Российской Федерации, а также уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ постоянно разрабатываются и утверждаются документы стратегического планирования в сфере культуры, включая государственные программы и стратегии развития. С 2018 г. в России также реализуются и такие инструменты социально-экономического развития, как Национальные проекты, которые обладают многими признаками документов стратегического планирования, однако не входят в указанную систему. И, несомненно, в процессе осуществления всех указанных мер планирования именно нормам финансового права отведена приоритетная роль. Учитывая проблемы реализации документов стратегического планирования, автор приходит к выводу о целесообразности разработки методики контроля за реализацией документов стратегического планирования с привлечением органов государственного финансового контроля, а также мер, направленных на обеспечение исполнения утверждаемых документов стратегического планирования.

В 2014 году был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [16], который определил систему стратегического планирования, дал определение как документам стратегического планирования в целом, так и отдельным документам, в том

числе государственным программам.

Следует отметить, что система стратегического планирования зачастую подвергается критике как со стороны академического сообщества, так и государственных служащих.

Так Евстафьева Ю. В. указывает на «многократные переносы сроков разработки основополага-

ющих стратегических документов и акцент на параллельных инициативах – национальных целях и проектах. Вместо установленного <...> сквозного системного планирования социально-экономического развития органы исполнительной власти разрабатывают отдельные несогласованные между собой плановые документы» [4].

Отмечается обилие утвержденных на федеральном, региональном и муниципальном уровнях документов стратегического планирования, при не разработанных системообразующих документах. Прежде всего не разработана Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, которая в соответствии с частью 8 статьи 16 рассматриваемого Федерального закона «является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации».

Вместе с тем эффективность реализации стратегического планирования напрямую зависит от качества нормативно-правового регулирования, и от проработанности правового статуса участников стратегического планирования. В настоящий момент Федеральный закон № 172-ФЗ не оговаривает механизма реализации стратегического планирования, а также способов обеспечения его реализации, в связи с этим его можно охарактеризовать как рамочный, а его реализацию скорее фрагментарной.

Следует признать, что среди ученых правоведов до настоящего времени также не сформировалась определённой точки зрения относительно правовой сущности документов стратегического планирования. Ряд исследователей рассматривают их в качестве источников финансового права [17]. Существует позиция относительно принадлежности подобных документов к категории актов «мягкого права» [2]. И поскольку категория документ стратегического планирования является относительно новой, то вполне объяснимо небольшое количество фундаментальных работ, посвящённых указанной тематике.

Вместе с тем, основополагающей можно считать работу Кудряшовой Е. В., в которой она констатирует, что документы стратегического планирования следует считать источниками финансового права [8].

2022 год был объявлен Годом культурного наследия народов России не случайно. Во время приостановки многих сфер жизни вследствие пандемии коронавируса, сфера культуры показала себя как важнейший источник поддержки населения [7]. Тем не менее процесс формирования правовых основ финансирования сферы культуры начался десять лет назад, когда 2014 год был объявлен в России Годом культуры [14]. Президент России указал на необходимость выстраивания государственной культурной политики [1] и Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808 были утверждены Основы государственной культурной политики [15], которые стали базовым актом для разработки и совершенствования российского законодательства о культуре [6].

Уже в 2016 г. была принята Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р [12], которая признается документом стратегического планирования. Документ был ориентирован на переход государственных учреждений культуры к многоканальной системе финансирования, увеличения внебюджетных источников финансового обеспечения. Инструментами в рассматриваемой сфере должны были стать институты государственно-частного партнерства и меценатства в сфере культуры.

Важнейшими документами в сфере стратегического программирования являются Государственные программы Российской Федерации. Так, в сфере культуры действует государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317 [9]. На протяжении 9

лет, которые действует программа, в нее не единожды вносились значительные изменения и отражались многие меняющиеся тенденции государственной культурной политики. И если ранее в ней отражались проблемы организации и развития государственно-частного партнерства и меценатства в области культуры», то важной новеллой последних лет стало появление в государственной программе института креативных индустрий.

В настоящий момент Программа провозглашает основными приоритетами содействие развитию творческих (креативных) индустрий и создание целеориентированной системы поддержки развития креативного сектора.

Следует отметить, что к 2020 году правовая база обеспечивающая систему многоканальности финансирования государственных и муниципальных учреждений культуры уже была сформирована и вполне успешно заработала. Ведущие культурные институции, такие как Государственный Эрмитаж, Третьяковская галерея [3] уже научились и успешно привлекают внебюджетные средства на свои проекты. Весомым стимулом в деятельности муниципальных учреждений стали национальные проекты.

В то же время, следует констатировать новый виток в государственной поддержке сферы культуры. В 2021 году в России началось формирование нормативно-правовой базы такого нового института культурной политики как творческие (креативные) индустрии (далее – творческие индустрии), которые создают товары и услуги, которые могут стать движущей силой экономического развития России.

Документом стратегического планирования в указанной сфере является «Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года» [11], определяющая следующие понятия: креативная экономика,

креативный кластер, творческие (креативные) индустрии, творческое (креативное) предпринимательство и пр.

Кроме того, Концепция определяет перечень сфер, входящих в понятие творческие индустрии, а также предлагается их деление с точки зрения территориальной привязки на локальные, инвестиционные по объему инвестиций в основной капитал.

Среди проблем и барьеров развития творческих индустрий называется тот факт, что меры государственной поддержки малого и среднего бизнеса не учитывают специфику творческого предпринимательства и ориентированы исключительно на технологические проекты. Ведомственный характер финансового обеспечения приводит к тому, что компании создающие продукты на стыке культуры, цифровых технологий как со стороны Министерства культуры России, так и, например, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Также проблемным является вопрос определения оптимального режима налогообложения создаваемых продуктов и услуг. Объем грантовых субсидий, венчурных, инвестиционных ресурсов недостаточен для ускоренного развития творческого предпринимательства.

Указывается на необходимость систематизации действующих государственных мер поддержки, а также совершенствования нормативно-правового регулирования финансового обеспечения творческих индустрий и творческого предпринимательства.

Отмечается, что основным принципом государственной политики в сфере развития творческих индустрий должно стать обеспечение доступности механизмов поддержки как коммерческих, так и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан за счет малых грантов, венчурного финансирования, а также уточнения механизмов налогообложения по региональным и местным

налогам.

Еще одним документом стратегического планирования в рассматриваемой области является «Стратегия развития экспорта услуг до 2025 года», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2019 г. № 1797-р [10], которая основной проблемой развития экспорта услуг в сфере культуры в России называет ограниченность финансовой поддержки экспорта услуг в сфере культуры.

Основными задачами в указанной сфере ставятся развитие механизмов финансовой поддержки экспортно-ориентированной деятельности творческих индустрий в сфере услуг, в том числе расширение финансирования производителей контента за счет льготного кредитования, выдачи грантов, создание льготных налоговых условий для компаний кино-телепроизводства, имеющих значительные экспортные сделки и пр.

Знаковым для развития культурной сферы нормативным правовым актом стал Указ Президента РФ от 09 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей», утвердивший прилагаемые к нему соответствующие Основы, которые признаются документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии с Основами, финансовое обеспечение мероприятий по реализации государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет иных источников финансирования в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Среди целого ряда задач государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей, с точки зрения финансового

права представляют интерес задачи поддержки общественных проектов и институтов гражданского общества в области патриотического воспитания и сохранения историко-культурного наследия народов России, проектов, направленных на продвижение традиционных ценностей в информационной среде, а также формирование государственного заказа на проведение научных исследований, создание информационных и методических материалов, произведений литературы и искусства, оказание услуг, направленных на сохранение и популяризацию традиционных ценностей, а также обеспечение контроля качества выполнения этого государственного заказа.

Кроме того, Основы называют правовые и организационные инструменты реализации соответствующей государственной, в том числе совершенствование нормативно-правовой базы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; разработку органами публичной власти документов стратегического планирования с учетом целей и задач государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей; оценку проектов, программ и мероприятий на предмет соответствия традиционным ценностям при решении вопроса о целесообразности их государственной поддержки; мониторинг достижения целей, в том числе выполнения планов мероприятий по реализации настоящих Основ; осуществление органами публичной власти контроля за соответствием финансируемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации мероприятий целям и задачам соответствующей государственной политики [13].

При анализе существующей системы документов стратегического планирования в сфере культуры, обращает на себя внимание большое число параллельно действующих основ, стратегий, концепций и программ.

И хотя Федеральный закон № 172-ФЗ предполагает отдельные этапы реализации указанного

процесса, все же нельзя говорить о наличии конкретных механизмов и инструментов реализации. Зачастую можно видеть разработку множества плановых документов, которые носят скорее декларативный характер, без какого-либо четко прописанного механизма реализации.

Для российской системы стратегического планирования во многом, можно сказать, что с 2014 года сложилась определенная практика невыполнения плановых документов. Оценка их результативности не выносится на общественное обсуждение и не является объектом контроля органов специальной компетенции, не предполагается каких-либо мер ответственности за неисполнение указанных документов. Как правило, документы, чье действие подходит к концу, признаются утратившими силу, и вместе с тем принимаются аналогичные документы на следующий период.

Как представляется необходима разработка си-

стемы мониторинга, контроля за реализацией и института ответственности за нереализацию документов. В противном случае, такая ситуация ведет к размыванию финансовых ресурсов, расходуемых для решения задач в рамках подведомственности одного Министерства. Это препятствует объективной оценке итогов практической реализации многочисленных документов [5].

Таким образом представляется необходимой разработка методики контроля за реализацией документов стратегического планирования с привлечением органов государственного финансового контроля, а также мер направленных на обеспечение исполнения утверждаемых документов стратегического планирования. Следует признать, что институт стратегического планирования не лишен недостатков. Его влияние на развитие как сферы культуры, так и экономики в целом нельзя назвать очевидным. Система государственного стратегического планирования в сфере культуры в России в настоящее время, не представляет собой целостной системы.

Библиографический список

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>.
2. Демин А. В. Принцип определенности налогообложения. – М.: Статут, 2015. – 368 с.
3. Доходы Эрмитажа и Третьяковской галереи возросли. – URL: <https://vedtver.ru/news/culture/dokhody-ermitazha-i-tretyakovskoy-galerei-vozrosli>.
4. Евстафьева Ю. В. Инструменты реализации стратегического планирования в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Евстафьева Юлия Валерьевна. – М., 2020. – 231 с.
5. Еремина Е. А. Национальный проект «Культура» как инструмент финансово-правовой политики в сфере регулирования деятельности государственных учреждений культуры // Вопросы экономики и права. – 2019. – № 6. – С. 21–25.
6. Еремина Е. А. Основы финансово-правовой политики Российской Федерации в сфере культуры // Правовая культура. – 2018. – № 1. – С. 131–135.
7. Еремина Е. А. Б. К. Финансово-правовое обеспечение цифровизации в сфере культуры в период пандемии COVID-19: опыт России и зарубежных стран // Проблемы государственного регулирования баланса частных и публичных интересов в условиях становления цифровой экономики: коллективная монография / под ред. Н. Н. Лайченковой. – Саратов, 2021. – С. 244–257.
8. Кудряшова Е. В. Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика: дис. ... д-ра юридических наук: 12.00.04 / Кудряшова Екатерина Валерьевна. – М., 2018. – 415 с.
9. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г № 317 (ред. от 26 декабря 2022 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Развитие культуры“». СЗ РФ. 2014 № 18, ч.2, ст. 2163; 2023 № 1, ч.1, ст. 248.
10. Распоряжение Правительства РФ от 14 августа 2019 г № 1797-р (ред. от 14 марта 2023 г.) «Об утверждении Стратегии развития экспорта услуг до 2025 года». СЗ РФ. 2019 № 33, ст. 4850; 2023 № 12, ст. 2065.
11. Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2021 г № 2613-р «Об утверждении Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года». СЗ РФ. 2021 № 40, ст. 6877.
12. Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г № 326-р (ред. от 30 марта 2018 г.) «Об

- утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года». СЗ РФ. 2016 № 11, ст. 1552; 2018 № 15, ч. 5, ст. 2202.
13. Указ Президента РФ от 09 ноября 2022 г № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». СЗ РФ. 2022 № 46, ст. 7977.
 14. Указ Президента РФ от 22 апреля 2013 г № 375 «О проведении в Российской Федерации Года культуры». СЗ РФ 2013 № 17, ст. 2112.
 15. Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 г № 808 (ред. от 25 января 2023 г.) «Об утверждении Основ государственной культурной политики». СЗ РФ. 2014 № 52, ч. 1, ст. 7753; 2023 № 5, ст. 777.
 16. Федеральный закон от 28 июня 2014 г № 172-ФЗ (ред. от 17 февраля 2023 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». СЗ РФ 2014 № 26, ч. 1, ст. 3378; 2023 № 8, ст. 1206.
 17. *Шохин С. О., Кудряшова Е. В.* Документы стратегического планирования как источники финансового права // Государство и право. – 2021. – № 1. – С. 158–167.