DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_254

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

ГРИПИЧ Сергей Анатольевич,
кандидат юридических наук, адвокат.
E-mail: sergeoo@mail.ru

Краткая аннотация. *Сегодня актуальность приобретает исследование вопроса особенностей государственного стратегического планирования в контексте процессов цифровизации. В статье делается попытка исследования особенностей его правового оформления в России и проблемы, возникающие в данном процессе. Анализируются тенденции и закономерности институциализации стратегического планирования. Представлены подходы специалистов в отношении правовых аспектов планирования. Затронут вопрос институализации стратегического планирования и приведены его ключевые направления: правотворческое, правоприменительное, образовательное, доктринальное. Отмечены недостатки правовой базы российского законодательства в сфере стратегического планирования. В рамках формирования общего понимания стратегии развития страны и ее правового оформления подчеркивается также роль образовательной функции в системе стратегического планирования на государственном уровне.*

Abstract. *Today, the study of the issue of the peculiarities of state strategic planning in the context of digitalization processes is gaining relevance. The article makes an attempt to study the features of its legal formulation in Russia and the problems arising in this process. The trends and patterns of institutionalization of strategic planning are analyzed. The approaches of specialists in relation to the legal aspects of planning are presented. The issue of institutionalization of strategic planning is touched upon and its key directions are given: lawmaking, law enforcement, educational, doctrinal. The shortcomings of the legal framework of Russian legislation in the field of strategic planning are noted. As part of the formation of a common understanding of the country's development strategy and its legal form, the role of the educational function in the system of strategic planning at the state level is also emphasized.*

Ключевые слова: *стратегическое планирование, право, правотворчество, институциализация, правоприменение, управление.*

Keywords: *strategic planning, law, lawmaking, institutionalization, law enforcement, management.*

Возникновение терминов «стратегия» и «планирование» происходило главным образом в сферах, не касающихся юриспруденции, однако необходимых в процессе исследования правовых аспектов. Процедура планирования представляет собой один из важных элементов управления общественными отношениями, а сам термин является общенаучной категорией. Планирование является как объектом правового регулирования, так и предметом, например, в случае планирования социально-экономического развития государства, где оно выступает важнейшим инструментом государственного управления [1].

О.Е. Кутафиным выделена необходимость полноценного изучения всех аспектов планирования государственного управления для выявления структурной взаимосвязи между ними, ключевые сферы влияния государства на общественные отношения и основные тенденции его правового регулирования [2].

Ввиду того, что планирование реализуется с помощью правовых механизмов, выступающих основными регуляторами, исследователи неоднократно пытались определить его с точки зрения права. Так, А.В. Старовойтов, определяет планирование как особый вид процесса управления, заключающийся в расставлении приоритетных направлений развития, с учетом ресурсов и разработкой мероприятий, призванных обеспечить эффективные результаты в пределах заранее указанного срока [3]. Наряду с этим, предпринимаются законодательные попытки формулировки данного определения. Согласно N 172-ФЗ «О стратегическом планировании» «стратегическое планирование» представляет собой «деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития … направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития … и … обеспечение национальной безопасности» [4].

Принципиальность исследования правовых аспектов данного вопроса определяется рядом причин, среди которых стремление придать явлению правовую форму, которое, в свою очередь, не является таковым [5]. Стратегическое планирование изначально возникло рамках экономики и, в последствии, перенесено в сферу государственного управления, откуда затем постепенно перешло в правовую сферу. Это обусловлено развитием структуры стратегического планирования и его особенностей. Использование стратегического планирования в сфере государственного управления начинает обретать свойства нормативно-правового регулирования, а также компетенции органов государственной власти [6].

Данное явление критикуется экспертами в сфере экономики и государственного управления, которые оценивают данное явление как чрезмерное размывание правовой составляющей экономических аспектов, представляющих большую важность в процессе планирования. Тем не менее, указанные недостатки можно преодолеть с помощью институциализации стратегического планирования на государственном уровне [7]. Деятельность государственных органов по внедрению стратегического планирования предполагает формирование специфического мировоззрения, целей и задач, методов и подходов, средств, и законов.

Институализация правового государственного стратегического планирования включает законотворческую, правоприменительную, доктринальную и образовательную формы [8]. Законотворческая форма предполагает нормативно-правовое

закрепление системы государственного стратегического планирования с учетом особенностей ее реализации [9]. Значительным достижением в данном направлении является наличие федерального документа о стратегическом планировании - N 172-ФЗ. В регионах России действуют совершенно разные системы стратегического планирования: используются разные формы нормативно-правовых актов.

Научное сообщество подвергает критике законодательную базу государственного стратегического планирования, отмечая отсутствие следующих элементов:

- устойчивой системы взаимодействия между решениями стратегического и среднесрочного характера, а также федеральным бюджетом;
- системы принятия решений на основе стратегических целей развития;
- нормативно-правового регулирования системы принятия решений;
- системы взаимодействия и координации деятельности органов власти;
- эффективности в реализации законодательной практики, формировании понятий нормативной и доктринальной определенности.

Правовое обеспечение государственного стратегического базируется на системе нормативно-правовых актов разного уровня: федерального, регионального и муниципального [10]. Сегодня очевидна необходимость разработки и принятия подзаконных актов, которые предусмотрены №172-ФЗ в качестве важнейших элементов функционирования системы государственного стратегического планирования. Реализация нормотворческих функций органов исполнительной власти федерального уровня позволят решить данную проблемы. Наряду с этим возникает необходимость внесения изменений в действующие программные документы. Проблема состоит в том, что они приняты до №172-ФЗ и не учитывают особенности формирования системы государственного планирования:

- не согласованы с механизмом реализации поставленных задач;
- стратегии социально-экономического развития России долгосрочного характера, а также бюджетной стратегии;
- ряд программ утверждено без сопровождения прогнозными показателями.

Работа по преодолению указанных недостатков должна вестись на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Как уже выше упоминалось, одной из ключевых задач требующих решения в рамках стратегического планирования является достижение согласованности в ее реализации в масштабах всего государства: федерального, регионального и муниципального уровня [11]. В этой связи зарубежный опыт окажется полезным для России. Так, в США функционирует Партнерство устойчивых сообществ, объединяющий представителей профильных ведомств различных уровней. В России можно создать прообраз подобного партнерства, который может включать представителей различных органов исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня, а также федеральных совещательных органов (Совет безопасности РФ) [10]. Взаимодействие государственных структур федерального и регионального уровней призвано привести к рационализации процесса и обеспечения связности разрабатываемых планов и стратегий.

Институализация стратегического планирования в государственном управлении включает:

- систему программно-директивных установок (целеполагание органов государственной власти);
- организационно-управленческих механизмов (кадровая политика, согласование в деятельности всех субъектов на всех уровнях, информационно-методическое и ресурсное обеспечение);
- тенденции правоприменительной практики (итоговая часть) [12].

Правоприменительная деятельность предполагает совокупность действий в рамках государственного стратегического планирования соответствующих единым базовым целям, однако реализующих их разными способами [13]. Нехватка согласования работы различных ведомств создает ситуацию чрезмерного распыления ресурсов и усложняет решение поставленных задач. Наряду с этим препятствием служит отсутствие практики определения приоритетов государственной политики и взаимосвязи между различными видами планирования, участие представителей органов государственной власти в формировании федерального бюджета, а также концентрации ресурсов на стратегических направлениях развития. Для этого предлагается среди прочего, проводить совместные мероприятия и встречи представителей органов власти различного уровня.

Ввиду того, что стратегическое планирование также занимается обеспечением рационального распределения ресурсов требуется развитие эффективной управленческой культуры и определенных знаний, подразумевающих использование методов системного анализа и прогнозирования [14]. Необходимо также формирование единого представления о сущности государственного стратегического планирования в качестве инструмента, позволяющего проведение процедур целеполагание, постановки и реализацию задач, с учетом множества факторов, в том числе с помощью инструментов государственно-частного партнерства. В этой связи стоит также отметить образовательный аспект институализации системы стратегического планирования России:

- информационная часть, в виде широкомас-

штабного распространения осведомленности о государственном стратегическом планировании, создание позитивного представления у граждан страны о данном институте;

- обучение государственных служащих в вопросах правового оформления стратегического планирования и формирование общих ценностей и представлений об особенностях и возможностях, предоставляемых им в рамках государственной деятельности;
- развитие системы подготовки квалифицированных кадров, занятых в сфере государственного стратегического планирования.

В ВУЗах должна проводиться подготовка специалистов в сфере стратегического управления с формированием определенных образовательных программ, наряду с программами профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

Необходимо также формирование научной базы государственного стратегического планирования, развития его теоретико-методологического аппарата. В этой связи уже сформирован некий задел усилиями экономистов [15]. Однако специалисты в сфере права на данный момент недостаточно уделяют данному вопросу. Наряду с этим наблюдается постепенный рост интереса к проблеме правового обеспечения государственного стратегического планирования. Несмотря на то, что ее структура и содержание находятся лишь на стадии возникновения, можно констатировать, что ключевым вопросом будут знания о закономерностях создания, развития данного явления в государственно-правовой сфере.

В заключении данной статьи можно отметить, что лишь посредством системного подхода реализации задач государственного управления в вопросах, отмеченных в статье, среди которых разграничение функциональных обязанностей и согласования деятельности между участниками, возможно завершение процесса институциализации государственного стратегического планирования. Принятие указанных мер позволит сформировать необходимые условия для обеспечения оптимизации и эффективной работы системы государственного стратегического планирование на различных уровнях.

Библиография:

1. Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: диссертация кандидата юридических наук : 12.00.01 / Никчемная Елена Антсовна. Москва, 2012. С. 230: ил. РГБ ОД, 61 12-12/709
2. Кутафин О.Е. Плановая деятельность советского государства. М., 1980. С. 5.
3. Старовойтов А.В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности // Автореф. канд. юрид. наук. М., 2002. С.23.
4. Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ // СПС-Консультант Плюс.
5. Глигич-Золотарева М.В. Новые горизонты государственного стратегического планирования в России // Вопросы правоведения. 2013. № 1. С. 38-53.
6. Кузнецова Е.И. К вопросу о государственном стратегическом планировании в обеспечении экономической безопасности // Национальная безопасность. 2014. № 3. С. 366-371.
7. Назаров В.П. Стратегическое планирование как фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12. С. 4-11.
8. Митькин А.Н. Тенденции развития методологии государственного стратегического планирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 17-27.
9. Никчемная Е.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития: исторический опыт и необходимость в условиях современных российских реалий // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. 2011. № 2. С. 74-76.
10. Райзберг Б. Проблемы государственного стратегического планирования в современной России. URL: http://www.finanal.ru/001/проблемы-государственного стратегическогопланирования-в-современной-россии (Дата обращения: 13.02.2020)
11. Митькин А.Н. Тенденции развития методологии государственного стратегического планирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 17-27.
12. Рябухин С.Н. О формировании системы государственного стратегического планирования в России // Законодательное обеспечение государственного стратегического планирования. Процедуры и практика утверждения долгосрочных национальных стратегий в парламентах: сб. материалов. М.: Совет Федерации, 2013. С. 5-10.
13. Тетерятников К.С. Об опыте и проблемах государственного стратегического планирования // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2014. № 3. С. 26-36.
14. Кузнецова Е.И. К вопросу о государственном стратегическом планировании в обеспечении экономической безопасности // Национальная безопасность. 2014. № 3. С. 366-371.
15. Якутин Ю.В. Об опыте, проблемах и путях совершенствования государственного стратегического планирования // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2013. № 2. С. 4-27