

*Халин Д.С.,
Магистрант 3 курса,
факультет «Институт права и национальной безопасности»,
Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (г. Москва)*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

***Аннотация:** в статье рассматривается современная модель стратегического планирования, отраженная в действующем законодательстве. Анализируются типологии нормативных актов, принципы, понятия, система функционирования стратегического планирования социально-экономического развития страны на среднесрочную или долгосрочную перспективу. Сформулированы основные направления стратегического планирования в Российской Федерации.*

***Summary:** in article the modern model of strategic planning reflected in the current legislation is considered. The principles, concepts, the system of functioning of strategic planning of social and economic development of the country for a medium or long-term outlook are analyzed typology of regulations. The main directions of strategic planning in the Russian Federation are formulated.*

***Ключевые слова:** стратегическое планирование, правовое обеспечение, стратегия, государственная система, закон.*

***Keywords:** strategic planning, legal support, strategy, state system, law.*

Быстро меняющиеся политические, экономические, социальные и внешнеполитические условия функционирования государственной системы управления приводят к потребности формирования новых институтов и необходимости изменения подходов к законодательному обеспечению процесса управления. Одним из актуальных и своевременных институтов государственного управления является стратегическое планирование.

Стратегическое развитие относилось к сугубо экономическим институтам управления, однако в связи с разноплановостью государственного управления (социальная, бюджетная, экономическая, международная, аграрная, демографическая, транспортная и иные сферы), а также задачами, стоящими перед государством (по сокращению и преодолению технологической зависимости российской экономики, по скорейшему внедрению передовых цифровых технологий, по повышению производительности труда и обеспечению конкурентоспособности экономики), особое значение приобретает формирование эффективной системы стратегического планирования. Вместе с тем, современная система органов государственной власти в Российской Федерации представляет собой сложный механизм, все элементы которого взаимодействуют между собой и оказывают значительное взаимовлияние при осуществлении своих функций. Фундаментальную основу этого процесса закрепляет Конституция Российской Федерации.

Конституция РФ напрямую не закрепляет стратегическое планирование как необходимый элемент законодательного развития страны, но закладывает конституционные принципы системы государственного стратегического планирования. К таким принципам следует отнести: принцип конституционности и законности, соблюдения прав человека и гражданина, свободу экономической деятельности и конкуренции, свободу труда, защиты собственности, поддержки конкуренции и недопущения монополии, социальные принципы российского государства, которые находят свое отражение в действующем законодательстве.

Отталкиваясь от конституционных принципов государственное стратегическое планирование должно строиться на принципах: координации стратегических планов; системности; мониторинга и непрерывности анализа; комплексности подходов, в том числе в правовом регулировании; целеполагания и адресности; приоритетности в развитии государственно-частных интересов и партнерских соглашений; оптимальности принятых решений; соблюдении баланса в распределении государственно властных нагрузок на экономику; социальной ориентации, учетов интересов государства, бизнеса, общества; а также сочетания федерального регионального и местных аспектов планирования.

Данные принципы, как и общие базовые цели, функции, сфера влияния, уровни управления, задачи и другие элементы стратегического планирования нашли свое отражение в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее ФЗ «О стратегическом планировании в РФ») [1]. Кроме того, на федеральном уровне приняты Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [2], и Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года [3]. Остановимся на каждом из них более подробно, рассмотрев стратегическое планирование с позиций правового обеспечения процесса государственного управления.

Согласно ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [1] под стратегическим планированием понимается деятельность участников стратегического планирования (органы государственной власти, органы местного самоуправления, коммерческие структуры, фонды, иностранные организации) по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской

Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Как следует из данного понятия, что система государственного управления и принятия решений должна строиться на долгосрочных (краткосрочных) стратегических планах, в которых отражаются разнообразные представления о будущем в разнообразных сферах общественной и экономической жизни. Основная цель стратегического планирования, как следует из определения, заключается в создании условий к переходу к новому качеству экономического роста, строящихся на выработке долговременной научно обоснованной стратегии социально-экономического роста страны. Поэтому разрабатывая правовые основы такого планирования, каждый участник, должен исходить из составления пятилетних планов, включающих среднесрочные и текущие прогнозы, которые более предметны и конструктивны, носят в основном нормативный характер, оценивают возможные направления и средства, включая экономические регуляторы и правовые акты.

Современная модель стратегического планирования отраженная в действующем законодательстве, бесспорно имеет советские корни оптимального функционирования, путем планирования экономики. Особенности советской модели планирования заключались в рациональном построении внутренней системы внутрихозяйственных взаимоотношений, а также интересов, стимулов и ограничений. Современная система стратегического планирования имеет совершенно иные условия осуществления функционирования, а именно функционирование происходит через механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения

Однако отмечу, что при кардинально разных системах функционирования стратегического планирования советской и российской моделях, они имеют одну общую цель - удовлетворение потребностей общества. Поэтому крайне важным, так можно сказать, основным элементом стратегического планирования выступают, принимаемые на федеральном и региональном уровнях государственные целевые программы. Поэтому основным методом стратегического планирования является программно-целевой метод. Эффективность применения этого метода в законодательном регулировании доказана возможностью решать отдельные крупные проблемы государственного строительства. Он включает выделение целей, приоритетных направлений, формирование целевых заданий, выражаемых в плановых показателях, определение потребности в ресурсах, разработку мер для реализации поставленных целей и т.д. В случае необходимости в нормативных актах возможно прописать условия участия коммерческих структур, иностранных инвесторов или население.

Нормативными документами стратегического планирования, согласно ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [1] четко установлено, что в 2016 году должны были быть разработаны и приняты такие акты как: стратегический прогноз Российской Федерации, а в 2017 году необходимо подготовить стратегию социально-экономического развития Российской Федерации до 2035 года. Основным правовым документом в области стратегического планирования в 2018 году должна стать стратегия пространственного развития России. Все остальные правовые акты до 2020 года следует привести в соответствие с нормами вышеназванных стратегий. Однако, приходится констатировать проблему отсутствия утвержденных стратегий. Поэтому Президент России подписал разработанный Правительством Федеральный закон об уточнении сроков разработки документов стратегического планирования [4], в соответствии с которым до 1 января 2017 года разрабатывается стратегический прогноз Российской Федерации, до 1 января 2018 года – стратегия социально-экономического развития, являющаяся одним из основных целеполагающих

документов, и до 1 января 2019 года разрабатываются учитывающие её положения документы стратегического планирования.

Решение об уточнении сроков разработки документов стратегического планирования обусловлено необходимостью охвата более широких сфер жизни общества (в частности, вопросов культуры, технологий, права, развития государственных институтов, безопасности) и привлечения к их разработке и обсуждению максимально широкого круга участников, в том числе экспертов, представителей бизнес-сообщества, научных кругов и институтов гражданского общества. Однако, на декабрь 2017 года данные стратегии так и не были приняты.

В итоге, основными стратегическими приоритетами развития для современной России выступают: Стратегия национальной безопасности; Стратегия социально-экономического развития; Стратегия пространственного развития; Стратегия научно-технологического развития.

В целом ведя речь о типологии нормативной базы стратегического планирования, я бы хотел отметить, что в федеральном законе №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [1] установлен широкий спектр видов и типов документов стратегического планирования. В 400-страничном документе прописываются все вопросы, начиная от «мелких» до вопросов эволюционного развития, требующих кардинальных изменений, которые необходимо предпринять, в том числе в рамках государственного управления. Поэтому верно разработан законодателем принцип внедрения стратегического планирования, когда один документ не «наступает» на предметное поле другого, через разработанную определенную архитектуру, которая предполагает, что у каждого документа есть своя роль, свое функциональное назначение.

Архитектура документов предполагает наличие верхнего уровня – это формирование государственной политики (уровень Президента Российской Федерации), который включает стратегический прогноз (фактически это перспективный облик страны, сбалансированный по уровню социально-экономического состояния и оценкам национальной безопасности), четыре

базовые стратегии, подготовленные с учетом стратегического прогноза, комплексные планы их реализации. По стратегии национальной безопасности комплексный план реализации существует. По стратегии социально-экономического развития в нормативно-правовых актах положение о разработке комплексного плана реализации не прописано.

Уровень реализации государственной политики (фактически уровень Правительства Российской Федерации). Это всевозможные прогнозы, которые определяют возможные сценарии достижения целей, оценку ситуации, оценку достижения утвержденного стратегического целеполагания. Отраслевые документы стратегического планирования, на сегодняшний день посчитать очень сложно, т.к. многие прекратили свое действие, но полностью не отменены (их более 50) и порядка 20 действующих.

В целом согласно нормам ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [1] определено в качестве стратегических 16 видов документов федерального уровня, 7 – регионального уровня и 5 видов документов муниципального уровня. Перечень системообразующих документов стратегического планирования, который определен Законом, по сути, остается открытым, так как в него на федеральном уровне могут включаться «иные документы... решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации» (ст. 19 п. 4.3), а также документы, введенные на федеральном и региональном уровнях до дня вступления в силу «настоящего Федерального закона...» (ст. 47 п. 4).

Теперь обратимся к подзаконному регулированию основ стратегического планирования в России. Один из основных документов, регламентирующих развитие регионов, являются утвержденные Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Этим документом определяются принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 года № 1166-р утвержден план

реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [5].

Важной мерой, направленной на повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, является утверждение Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 года № 548 [6] перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующего системный подход к оценке деятельности органов государственной власти, включающего оценку разных аспектов качества жизни граждан, а также оценку состояния дел в финансово-бюджетной сфере регионов.

Таким образом, анализируемый документ содержит указания на закрепление в правовых актах, направленных на обеспечение реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации, системы показателей (индикаторов) решения задач государственной политики регионального развития Российской Федерации. С помощью этих показателей возможно произвести оценку динамику и результативность деятельности государственных органов в сфере реализации государственной политики регионального развития (с учетом ожидаемых результатов реализации государственной политики регионального развития, указанных в разделе IV Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года) [5].

Исходя из данного документа, ожидаемыми результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности, сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации.

Следующим правовым актом, лежащем в фундаменте российского стратегического планирования, выступает Концепция долгосрочного социально-

экономического развития Российской Федерации [7] (далее - Концепция), разработанная в соответствии с поручением Президента Российской Федерации. Цель разработки Концепции - определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008 - 2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе.

В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учётом вызовов предстоящего периода; стратегии достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы; формы и механизмы стратегического партнёрства государства, бизнеса и общества; цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике; цели и приоритеты внешнеэкономической политики; параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

Концепция 2020 это довольно весомый и объемный документ, который охватывал фактически все стороны жизни от детских садов и дошкольных учреждений, до мегапроектов и планирования организации страны и так далее. Поэтому под его реализацию требовалась и сейчас требуется правовая база. Но вместе с тем вопрос реализации этого документа, по-моему, является самостоятельной большой проблемой. А именно отсутствие ответственного лица за реализацию данной Концепции делает ее несостоятельной, или верно сказать нереализуемой в полном объеме, а соответственно цели, поставленные в данной концепции, достигнуты будут не все. Из этого следует, что реализация любой концепции и правового документа в области стратегического планирования должна начинаться с разработки ответственных лиц, с персонификации ответственности за реализацию направлений концепций и основ. После четкости проработки данного вопроса, мы можем вести речь о реализации тех целей и задач, которые отражены в основном документе.

В завершении статьи отмечу, что планирование социально-экономического развития страны на среднесрочную или долгосрочную перспективу – это не только обозначение ориентиров, целей и задач, к исполнению которых надо стремиться, но и проработка новых путей достижения запланированных результатов.

Одновременно переход к стратегическому управлению снижает влияние персонификации управления и повышает его объективность. Поэтому стратегическое управление — альтернатива хаотичному самоуправному и «ручному» управлению. Наконец, укажем еще на одну особенность стратегического стиля управления. Стратегический план — средство согласования интересов различных социально-экономических субъектов: и индивидов, и социальных групп (социальных субъектов), и предприятий (экономических субъектов), и территориальных образований (субъектов РФ и регионов).

Таким образом, суть стратегического планирования - отделение процесса выработки и фиксации принципиальных (стратегических) управленческих решений от процесса текущего управления системой. Обособляется состав лиц, участвующих в принятии стратегических решений. Формируется стратегическое видение управляемой системы как единого целого в пространственно-временном континууме. Стратегия - это обобщенная пространственно-временная модель функционирования и развития объекта планирования, поэтому обеспечение должным правовым регулированием - это составляющая часть успеха тех целей, которые заложены в самом планировании. Переход к стратегическому управлению решит ряд проблемных задач: это борьба с коррупцией; реализация антикризисных программ, с помощью нормативно закрепленных антикризисных средств; средство борьбы с «ручным» управлением; средство дефрагментации экономики и многие другие задачи.

В целом следует констатировать, что организационно-правовое обеспечение системы стратегического планирования спустя три года после принятия ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» [1] все еще находится

на начальной стадии формирования. По оценкам респондентов, в 50% случаев на региональном и муниципальном уровне оно в принципе не планируется к разработке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Правовые акты

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 91.
2. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
4. Федеральный закон от 23.06.2016 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I), Ст. 3879.
5. Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р (ред. от 27.08.2018) «О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» //
6. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6963
7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Вместе с "Концепцией

долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Официальный интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Дата обращения 02.03.2019.