

УДК 338.26/.27

ББК 65.054.1

DOI 10.22394/1682-2358-2022-6-57-64

K.G. Amkuab, post-graduate student of the State and Legal Disciplines Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

PREREQUISITES FOR REFORMING THE SYSTEM OF STATE STRATEGIC PLANNING: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS

The existing problems related to legal relations arising in the field of strategic planning, including organizational and administrative nature in the context of the transformation of public power, are considered. The necessity of systematic reform is justified and certain options and forms of such reform proposed, taking into account the existing state legal practice.

Key words and word-combinations: strategic planning, goal setting, social and economic development, administrative management, state strategies.

К.Г. Амкуаб, аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: amkuabkostya@gmail.com)

ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация. Рассматриваются правоотношения, возникающие в сфере реализации стратегического планирования, в том числе организационно-распорядительного характера в контексте преобразования публичной власти. Обосновывается необходимость проведения поэтапного реформирования и предлагаются определенные варианты и формы такого реформирования с учетом сложившейся государственно-правовой практики.

Ключевые слова и словосочетания: стратегическое планирование, целеполагание, социальное и экономическое развитие, административное управление, государственные стратегии.

Достижение устойчивого социально-экономического развития и решение возникающих в данной сфере задач требуют обеспечить государственный аппарат механизмом и инструментами, направленными на повышение качества и эффективности управления. В связи с этим особое значение приобретает

необходимость создания единой, целостной управленческой модели, позволяющей удовлетворять потребности в координации и согласованности действий и решений, принимаемых на всех уровнях публичной власти, а также обеспечивать необходимый для этого уровень консолидации ресурсов.

Одним из важнейших механизмов, направленных на обеспечение такой потребности, является стратегическое планирование, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. Указанный нормативный правовой акт пришел на смену Федеральному закону «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [2]. Среди основных его задач было урегулирование вопросов, связанных с «взаимувязкой» стратегических документов, мер бюджетной политики, упорядочивание сроков подготовки и установление иерархической зависимости таких документов, а также упорядочивание сложившихся правоотношений и создание новых. Принятие Федерального закона № 172 явилось значимой вехой в развитии административно-правового механизма управления, получившего возможность поступательного развития. Однако сегодня система стратегического планирования нуждается в качественных преобразованиях и модернизации. Особую актуальность такая модернизация приобретает с учетом сложившихся реалий. Безусловно, институт стратегического планирования должен играть значимую роль в формировании новой модели управления народным хозяйством.

Согласно данным реестра документов стратегического планирования, их количество сегодня превышает 59 тысяч [3]. На практике это ведет к рассогласованности стратегических целей и снижению качества консолидации ресурсов, которые должны направляться на решение приоритетных задач. Особую значимость этому вопросу придает конституционное положение, введенное Федеральным конституционным законом № 1 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [4]. В соответствии с ним органы местного самоуправления наравне с органами государственной власти включаются в единую систему публичной власти и обязаны осуществлять взаимодействие с органами государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на конкретной территории [4, ст. 1]. Новый конституционно закрепленный статус требует особого подхода к организации этого сложного рода деятельности, находящегося на стыке административно-правовой деятельности и публичного управления. Не

случайно Президент РФ на заседании Совета Безопасности (27 сентября 2021 г.), темой которого было совершенствование системы стратегического планирования, отметил, что сложившаяся практика не обеспечивает комплексного подхода в данной сфере деятельности [5], а «...ряд документов — прежде всего на региональном и муниципальном уровнях — не согласуется иногда между собой по целям и срокам, при их реализации не всегда удается наладить должное межведомственное взаимодействие» [5].

Существующее положение дел затрудняет создание плановых и программных документов, что негативным образом сказывается на консолидации сил и ресурсов для решения поставленных задач. Огромная масса скопившихся документов, разработанных в рамках стратегического планирования, является косвенным подтверждением этому тезису. Разумеется, в подобных условиях документы стратегического планирования в известной степени приобретают декларативный характер. По нашему мнению, эту проблему усугубляет также статус актов, в соответствии с которым значительная часть таких документов не может быть отнесена к нормативным правовым актам. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» правительственные акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме распоряжений [6, ст. 5]. При этом значительная часть стратегий, в том числе и наиболее важных, утверждается распоряжениями — например, Стратегия пространственного развития Российской Федерации [7]. Подобные проблемы достаточно давно обсуждаются научным сообществом, однако государственно-правовая практика не предусматривает сколь-нибудь значительных изменений в данном направлении. Вместе с тем после обращения внимания Президента РФ к указанной теме появились предпосылки к достаточно глубокому реформированию рассматриваемого механизма.

В соответствии с Указом Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования» система стратегического планирования нуждается в совершенствовании, при этом требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения, что позволит создать условия для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Фе-

дерации [8, п. 1]. Следует отметить, что в рамках данного Указа реализуется предусмотренное ст. 10 Федерального закона № 172 полномочие Президента РФ по осуществлению руководства государственной политикой в сфере стратегического планирования [1, ст. 10].

В контексте полномочий Президент РФ, вне всяких сомнений, является основным «актором» процесса стратегического планирования, к предмету его ведения (помимо руководства государственной политикой) закон также относит определение и уточнение направлений, целей и приоритетов социально-экономической политики, целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; определение направлений достижения стратегических целей и важнейшие задачи, подлежащие решению; определение целей и задач стратегического управления в Российской Федерации [1, ст. 10] и многое другое. Иными словами, в полномочия Президента РФ входит формирование единого вектора движения всей системы органов публичной власти в области государственной политики в сфере стратегического планирования. В связи с этим особое внимание уделяется обеспечению последовательности разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой. Понятие архитектуры документов стратегического планирования введено в государственно-правовой оборот (во всяком случае в рамках данной сферы правоотношений) впервые. В соответствии с ней «определяются характер подчиненности, очередность разработки и утверждения документов стратегического планирования исходя из их места в системе стратегического планирования, периода (продолжительности) действия, а также этапа цикла стратегического планирования, в рамках которого разрабатывается документ» [8, п. 13]. В соответствии с такой архитектурой система приобретает более структурный и логически выдержанный формат.

На федеральном уровне документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования, приобретают базовый характер и должны учитываться при осуществлении целеполагания. Устанавливается, что документы, разрабатываемые в рамках целеполагания, должны содержать исходные данные и учитываться при формировании документов нижестоящего уровня; из перечня документов, разрабатываемых в рамках целеполагания, исключается стратегия социально-экономического развития, а стратегия национальной безопасности приобретает более важное значение. Место стратегии социально-экономического развития заняла весьма расширенная формулировка: «Документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государствен-

ного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития, утверждаемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации» [8, п. 21].

Возможно, использование подобной формулировки обусловлено необходимостью исключить потенциальную возможность противоречия Указа № 633 Президента РФ Федеральному закону № 172, в котором этот документ закреплен как один из основных документов, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне [1, ст. 11]. Фактически посредством этой нормы в данную сферу правоотношений вводятся национальные цели развития — инструмент, давно нашедший отражение в государственно-правовой практике. В данном случае стратегические документы в области социально-экономического развития будут носить скорее обеспечивающий характер. Данным Указом также устанавливается, что документ стратегического планирования утверждается при наличии документа (документов) стратегического планирования, на основе которого (которых) он должен разрабатываться [8, п. 27]. В настоящее время сложилась негативная практика, при которой множество документов стратегического планирования утверждается без наличия таких (базовых) документов (как минимум в силу отсутствия стратегии социально-экономического развития). Учитывая появление данной нормы, более четкие очертания приобретают будущие контуры механизма стратегического планирования, где жесткая иерархическая структура будет требовать от стратегических документов соответствия общей логике и структуре. Важно, что в соответствии с Указом перечень документов стратегического планирования, подлежащих разработке (корректировке) в рамках прогнозирования и целеполагания на федеральном уровне, утверждается Президентом РФ [8, п. 26].

Указ № 633 Президента РФ, как представляется, является неким прологом к реформе. По нашему мнению, особое значение в связи этим следует уделить взаимосогласованности целей и задач, которые, разрабатываясь на федеральном уровне, должны будут иметь возможность находить свое органичное продолжение в документах на иных уровнях публичной власти, что позволит создать единую систему публичного управления, направленную на решение общегосударственных задач. Таким образом, стратегическое планирование станет «многоуровневой сбалансированной управленческой системой, основанной на четком взаимодействии ее участников» [9, с. 6], обусловленной единой логикой и комплексностью подхода.

Очевидно, что новая система должна быть направлена на полное

устранение рассогласованности документов на различных уровнях и проблем, препятствующих оптимизации средств. Рассмотренные предпосылки весьма четко очерчивают будущие контуры системы стратегического планирования, которые обусловлены более плотным вовлечением Президента РФ в данный процесс и обеспечивающим реализацию его полномочий по руководству государственной политикой в сфере стратегического планирования и определению целей и задач стратегического управления в Российской Федерации. Реализация указанных полномочий, равно как и провозглашение основой стратегического планирования стратегии национальной безопасности Российской Федерации, формирует совершенно новый подход к обеспечению единой политики в сфере стратегического планирования. Основой данного подхода должно стать создание условий, требуемых для консолидации усилий и ресурсов всех органов публичной власти в целях эффективной реализации своих полномочий и решения важнейших задач.

Разумеется, новая веха в развитии системы стратегического планирования будет обусловлена повышенным вниманием и общей вовлеченностью в данный процесс Президента РФ как основного его актора. Однако, учитывая общие тенденции к объединению властных полномочий на всех уровнях публичной власти и существующую организационную структуру публичного управления, для его успешного осуществления необходимо вовлечение в процесс стратегического планирования новых участников с расширенным составом. В качестве такого участника может выступать Государственный Совет РФ, который пока не введен в систему стратегического планирования. Организационная структура и особенности в формировании состава его членов приобретают в связи с этим особое значение, позволяя привлекать к процессу реализации возложенных на него задач весьма широкие общественные и политические группы. Кроме того, повышается его роль в общей системе органов публичной власти. Государственный Совет РФ, являясь органом, формируемым напрямую Президентом РФ, не вовлечен напрямую в процесс реализации стратегических инициатив, что потенциально повышает уровень объективности его оценок, в том числе в области стратегического планирования.

В современных условиях фактически весь процесс реализации стратегического планирования, в том числе корректировка и контроль, возложены на Правительство РФ. Однако весьма справедливо отмечается, что «положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются явно недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования» [10, с. 175]. Вовлечение

Госсовета в процесс стратегического планирования позволило бы, с одной стороны, снять с Правительства РФ значительную нагрузку, а с другой — внести в систему публичного управления орган, целью которого является «обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства» [11, ст. 3].

Вместе с тем совершенно очевидно, что конституционные реформы (в частности в вопросах организации публичной власти), а также изменившаяся геополитическая и социально-экономическая реальность требуют от государства тесной консолидации сил и ресурсов для решения наиболее важных задач со стратегическим заданием при необходимости сохранения сложившегося баланса между централизацией и децентрализацией. Такое положение дел предполагает не только организационные основы, но и социально-политические. При этом важной задачей в рамках наметившегося перехода становится адаптация системы стратегического планирования к современным реалиям без потери времени на совершение кардинальных изменений, которые так или иначе будут обусловлены периодом «турбулентности». В настоящее время государство не может позволить себе неизбежное снижение эффективности, которое такой период несет в себе.

По нашему мнению, на текущем этапе реформирования наиболее важным является определение единого вектора политики в сфере стратегического планирования (если требуется, путем корректировки действующих документов) в целях обеспечения необходимых для консолидации сил и ресурсов, направленных на решение важнейших задач. При этом следует весьма осторожно относиться к кардинальным реформам, которые потенциально могут создавать условия для организационной неопределенности. Реформирование действующей системы назрело, однако оно должно происходить в единой управленческой логике, где первым этапом становятся оптимизация действующих инструментов и точечная корректировка слабых мест, после чего можно выявить правовые и организационные препятствия, требующие наиболее глубокого переформатирования.

Система стратегического планирования представляет собой важную составляющую общей государственно-правовой практики, имеющей определенную логику и направленность; она может быть подвергнута научному и практическому анализу. Новая система лишится такого преимущества. Именно поэтому для достижения качественно нового уровня стратегического управления требуется обеспечить развитие

действующей системы с учетом существующей практики при учете текущих условий. Оперативной задачей является активное использование имеющегося потенциала действующей системы и его направление на решение наиболее острых задач.

Библиографический список

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
2. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871 (утратил силу).
3. Государственная автоматизированная информационная система «Управление», реестр документов стратегического планирования. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments>
4. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Федер. конст. закон от 14 марта 2020 г. № 1 // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
5. Заседание Совета Безопасности Российской Федерации от 27 сент. 2021 г. (стенограмма). URL: <https://kremlin.ru/events/president/news/copy/66777>
6. О Правительстве Российской Федерации: Федер. конст. закон от 6 нояб. 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 7061.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февр. 2019 г. № 207 (в ред. от 30 сент. 2022 г. № 2877-р) // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.
8. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования: Указ Президента РФ от 8 нояб. 2021 г. № 633 // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.
9. *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.
10. *Добкин А.Г.* О контроле и ответственности в сфере стратегического планирования // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина.* 2021. № 6. С. 170–176.
11. О Государственном Совете Российской Федерации: Федер. закон от 8 дек. 2020 г. № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.