

УДК 342.5

**Государственное стратегическое планирование в контексте права****Давыдова Наталья Юрьевна**

Кандидат юридических наук,  
завкафедрой административного и финансового права,  
Оренбургский государственный университет,  
460018, Российская Федерация, Оренбург, просп. Победы, 13;  
e-mail: fny2006@mail.ru

**Аннотация**

В статье рассматривается институт государственного стратегического планирования в контексте его правового оформления в Российской Федерации, дается характеристика правовой институализации данного вида государственной деятельности в России, анализируются современные тенденции и закономерности становления этого института, а также существующие проблемы его внедрения в практику государственного управления, раскрываются основные направления юридического оформления государственного стратегического планирования в Российской Федерации и отдельные меры, способные обеспечить решение этой задачи. В статье рассматриваются следующие основные направления институализации стратегического планирования: правотворческое, правоприменительное, обучающее, доктринальное. На основании проведенного исследования автором высказываются предложения для внедрения. В статье анализируется зарубежный опыт в сфере государственного стратегического планирования, в частности опыт США в части создания Партнерства устойчивых сообществ. В России в такое партнерство могут быть объединены федеральные министерства экономического развития, регионального развития, финансов, а также Совет безопасности Российской Федерации. В него также могут быть включены органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Подобный альянс может способствовать горизонтальной интеграции экономического и пространственного планирования.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Давыдова Н.Ю. Государственное стратегическое планирование в контексте права // Вопросы российского и международного права. 2016. № 3. С. 81-91.

**Ключевые слова**

Планирование, право, стратегия, правотворчество, правоприменение, управление.

## Введение

Последовательное внедрение стратегического планирования в практику государственного управления обуславливает необходимость применения более сложных форм юридического опосредования данной деятельности. Институализация государственного стратегического планирования может рассматриваться в широком и в узком смысле, а также в статике и в динамике.

В широком смысле она (институализация) представляет собой процесс, в основе позитивной динамики которого лежит целенаправленная деятельность субъектов нормотворчества и правоприменения по созданию и воплощению в жизнь юридических предписаний, обеспечивающих правовое оформление государственного стратегического планирования и его использование в практике государственного и муниципального управления.

Причем ее нельзя сводить исключительно к созданию юридических норм, учреждающих государственное стратегическое планирование в качестве специфического вида государственной деятельности, функции органов публичной власти и регулирующих соответствующие общественные отношения. Это необоснованно узкий подход к восприятию и интерпретации данного процесса. Методологически неверной также окажется попытка свести проблему институализации государственного стратегического планирования к процессу формирования его организационной основы – созданию специальных государственных или муниципальных институтов, обеспечивающих данное планирование, или к возложению этой функции на уже существующие государственные органы и иные специализированные структуры.

Подобные попытки представить процесс институализации государственного стратегического планирования являются, с одной стороны, следствием узкого, одностороннего восприятия государственно-правовых процессов, в том числе становления рассматриваемого вида государственной деятельности и создания эффективного механизма ее осуществления. С другой стороны – они могут стать причиной формирования искаженного представления о закономерностях возникновения, развития и функционирования этого явления государственно-правовой сферы, неверной постановки задач и избрания средств, не обеспечивающих внедрение и эффективное использование инструментов стратегического планирования в практике государственного управления. Так, не стоит заблуждаться на счет того, что сам факт принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» уже решил все задачи, связанные с обеспечением функционирования данного института. Реализация любого закона, в том числе и упомянутого, обеспечивается посредством создания и действия сложного механизма, включающего экономическую, организационную, кадровую, методическую, психологическую и др. составляющие. Кроме этого, для эффективного действия данного закона необходимы акты подзаконного нормотворчества, а также надлежащее применение его положений уполномо-

моченными органами государственной власти и местного самоуправления. Поэтому одной из актуальных правовых проблем, связанных с внедрением инструментов стратегического планирования в государственно-правовую сферу, является проблема методологии институализации государственного стратегического планирования в Российской Федерации. Ее содержание образует комплекс вопросов и задач, связанных с организацией этого процесса, определением цели, постановкой задач, правильным выбором средств, способов и методов их решения, форм правового опосредования, связанных с этим общественных отношений, субъектов, задействованных в этом процессе, и его этапов и др.

### **Основные направления стратегического планирования в Российской Федерации**

Необходимость скрупулезного отношения к решению этой проблемы обусловлена рядом причин, одной из которых является то обстоятельство, что в данном случае мы наблюдаем попытку придать явлению, имеющему не правовую природу, юридическую форму. Уникальность ситуации состоит в том, что стратегическое планирование как некий инструмент заимствуется из экономической сферы жизни общества и переносится в сферу государственного управления, а затем в правовую сферу. Такого рода перемещения неизбежно сопряжены с изменением содержания явления и его наиболее существенных черт. Оказываясь в государственно-правовой сфере жизни общества, стратегическое планирование приобретает свойства не только экономического или управленческого инструмента, но и предмета правового регулирования, правового института, вида государственной деятельности, функции и элемента компетенции органов государственной власти. Вероятно, по этой причине результаты юридического оформления государственного стратегического планирования вызывают известную критику со стороны представителей экономической и управленческой наук, содержание которой состоит в том, что юридическая форма заслонила экономическое содержание механизма стратегического планирования, без которого применение этого инструмента на государственном уровне не может обеспечить поступательное и управляемое развитие общества.

Критика отчасти справедливая, однако отмеченные издержки искусственного перемещения явления из одной сферы в другую, как представляется, могут быть в значительной степени компенсированы. Этой цели может послужить методология институализации государственного стратегического планирования. Причем ее не следует воспринимать как сугубо научную категорию, как средство организации исключительно научного исследования, непригодное для практической государственной деятельности. Полагаем, что употребление в данном случае термина «методология», впрочем, как и применение явления, обозначаемого этим термином, к институализации государственного стратегического планирования, является вполне уместным, т. к. соответствующая целенаправленная деятельность госу-

дарства по внедрению стратегического планирования в практику управления обществом основывается на определенном мировоззрении, предполагает постановку цели и задач, формирование и использование определенных подходов, средств, способов и методов, применение законов общественного, экономического, государственного и правового развития, определение этапов деятельности и т. п. Собственно, эти элементы в совокупности и образуют методологию в привычном для ученых смысле этого слова.

На основе анализа современного положения дел в сфере юридического оформления государственного стратегического планирования в Российской Федерации можно выделить следующие направления институализации данного вида деятельности: правотворческое, правоприменительное, обучающее, доктринальное.

Правотворческое направление предполагает нормативное закрепление системы государственного стратегического планирования и формирование правовой основы осуществления данной деятельности. Работа в этом направлении ведется на протяжении ряда лет. Значительным шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». На уровне субъектов Российской Федерации нормативное регулирование государственного стратегического планирования осуществляется по-разному. В одних субъектах Российской Федерации используется законодательное регулирование, приняты и действуют специальные законы о стратегическом планировании. В других эта задача решается на основе подзаконных актов.

Сложившаяся нормативная основа государственного стратегического планирования подвергается критике со стороны научного сообщества. Отмечается, что основные недостатки существующей нормативно-правовой основы государственного стратегического планирования состоят в том, что: 1) она не устанавливает механизма жесткой взаимосвязи между принимаемыми стратегическими и среднесрочными решениями и основным инструментом планирования – федеральным бюджетом; 2) не обеспечивает обоснованного принятия решений по достижению стратегических целей развития страны; 3) не предусматривает необходимой процедуры поддержки принятия решений; 4) регламентация содержания процессов принятия решений подменена формализацией документооборота процедур планирования; 5) она не устанавливает эффективного механизма взаимодействия и координации между органами власти; 6) есть огрехи законодательной техники, состоящие, кроме прочего, во введении законодательных терминов, не имеющих нормативной и даже доктринальной понятийной определенности.

Полагаем, что магистральным направлением в формировании правовой основы государственного стратегического планирования должно стать создание согласованной системы нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственного стратегического планирования. Эта система должна включать акты различных уровней: федерального, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Наиболее остро сейчас стоит проблема разработки и принятия целого ряда подзаконных

актов, существование которых предусмотрено Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Без них невозможно функционирование закрепленного Законом механизма государственного стратегического планирования. Эта задача может и должна быть решена посредством реализации нормотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти. Кроме этого, вероятно, потребуется коррекция ряда существующих программных документов. На федеральном уровне их более сорока. Они были утверждены или приняты до принятия Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», следовательно, без учета созданной системы этого планирования и заложенного в Законе механизма реализации принятых в этой части решений, а также долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны и долгосрочной бюджетной стратегии, которые еще не приняты. Отдельные государственные программы были утверждены в отсутствие базовых прогнозных показателей, на основе которых они должны разрабатываться. Аналогичную работу, вероятно, предстоит проделать и субъектам Российской Федерации, а также муниципальным образованиям.

Одной из важнейших задач, которую предстоит решить, в том числе, посредством нормотворческой деятельности органов различных уровней и ветвей власти, – это обеспечение эффективного взаимодействия и совместной работы субъектов государственного стратегического планирования. Для ее решения полезно проанализировать зарубежный опыт и возможности его использования в России. В частности, речь идет об опыте США в части создания Партнерства устойчивых сообществ. При первом приближении к изучению этого вопроса можно предположить, что в России в такое партнерство могут быть объединены федеральные министерства экономического развития, регионального развития, финансов, а также Совет безопасности Российской Федерации. В него также могут быть включены органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Подобный альянс может способствовать горизонтальной интеграции экономического и пространственного планирования. Такого рода практика может быть использована не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. На основе активного взаимодействия различных департаментов и региональных организаций процесс планирования может стать более рациональным, способным обеспечить прочные связи между разрабатываемыми планами и стратегиями.

Правоприменительное направление институализации государственного стратегического планирования выражено в стратегии и тактике управления процессами реализации государственными и муниципальными органами данной функции, которые включают в себя систему программно-директивных установок, организационно-управленческих средств и направлений (тенденций) правоприменительной практики.

Основными составляющими данного направления выступают: 1) программно-директивная часть – система официальных установок, сформулированных полномочными органами и должностными лицами государства, которыми определяются основные направления

правоприменительной деятельности в сфере государственного стратегического планирования, ее цели, задачи и принципы, а также способы (средства, методы, этапы и т. д.) их достижения; 2) организационно-управленческая часть, которая конкретизируется в основных направлениях организационно-процедурного руководства и обеспечения государственного стратегического планирования: подбор и расстановка кадров, организация контроля и обеспечение согласованности в деятельности субъектов и участников этой деятельности, информационно-методическое и материально-техническое обеспечение ее проведения; 3) тенденции правоприменительной практики, которые представляют собой ее итоговую, результативную часть целенаправленной управленческой деятельности в сфере государственного стратегического планирования.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принят относительно недавно, и для практического осмысления и полноценной реализации данного закона потребуется время. Правоприменительная практика в рамках новых подходов к государственному стратегическому планированию еще только формируется. Ее анализ приводит к выводу, что правоприменительная деятельность в этой части представляет собой набор действий отдельных субъектов государственного стратегического планирования, имеющих общие цели (слишком общие, не прикладные, скорее выходящие на уровень «принципов»), но по-разному представляющих пути их достижения. При этом отсутствие необходимой координации их действий не только приводит к распылению ресурсов, но делает невозможным в принципе решение сложных социально-экономических задач, стоящих перед государством и обществом. Как было отмечено, в сложившейся правоприменительной практике не обеспечивается обоснованное определение приоритетов государственной политики, а также взаимосвязи перспективного планирования и непосредственной деятельности органов государственной власти, концентрации ресурсов на стратегических направлениях развития. Это происходит из-за отсутствия механизма установления взаимосвязи между принимаемыми стратегическими и среднесрочными решениями и федеральным бюджетом.

Сложившаяся практика планирования не обеспечивает принятие обоснованных решений по достижению стратегических целей развития страны, не предполагает понятной процедуры поддержки принятия соответствующих решений. Кроме этого, прослеживается определенная несогласованность действий органов государственной власти, отсутствие механизмов должной координации их деятельности в данной сфере. Все это указывает на необходимость изменения системы подготовки и принятия решений органами исполнительной власти. Главная задача состоит в том, чтобы повысить эффективность взаимодействия и совместной работы органов исполнительной и представительной власти на всех уровнях. Для ее решения, в целях обеспечения координации деятельности различных участников государственного стратегического планирования, может быть полезным планирование и проведение совместных встреч представителей органов власти различных ветвей и уровней.

Государственное стратегическое планирование, кроме прочего, нацелено на рациональное распределение ресурсов государства и гражданского общества в интересах устойчивого социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации. Для достижения этой цели требуется формирование высокой управленческой культуры и специальных знаний, позволяющих широко использовать методы системного анализа и прогнозирования, стратегического планирования на перспективу [Назаров, 2013]. Необходимо формирование всеобщего представления о государственном стратегическом планировании как универсальном инструменте, обеспечивающем системное и взаимосвязанное стратегическое целеполагание, постановку и реализацию крупных государственных задач с использованием механизма государственно-частного партнерства, комплексный учет всего многообразия факторов, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие общества и государства. Принимая во внимание данное обстоятельство, можно сделать вывод, что обучающее направление институализации государственного стратегического планирования имеет следующие составляющие: 1) информационная часть, которая предусматривает необходимость широкой «пропаганды» государственного стратегического планирования, формирование позитивного отношения общества к этому институту; 2) правовое воспитание государственных и муниципальных служащих, формирование в их правосознании убеждения о ценности государственного стратегического планирования, осознания ими его эффективности и инструментальной пригодности в государственной деятельности; 3) совершенствование системы подготовки квалифицированных кадров (специалистов-аналитиков), занятых в сфере государственного стратегического планирования. Специалистов такого профиля нужно готовить целенаправленно в вузах, в рамках реализации основных образовательных программ, а также программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

Доктринальное направление предусматривает необходимость формирования научной основы государственного стратегического планирования, разработку его теории.

## Заключение

Специалистами в области экономики и управления уже создан значительный задел в этой части. Правоведы в меньшей степени увлечены этой проблемой. В то же время складываются предпосылки для постановки задачи формирования правовой теории государственного стратегического планирования. Ее структура и система еще только начинают «вырисовываться», однако уже сейчас можно говорить, что ее основное содержание должны составлять знания о закономерностях возникновения, развития и функционирования этого явления в государственно-правовой сфере. Систему этого знания образуют закономерности, отражающие: правовую природу государственного стратегического планирования; его цели, задачи, принципы и модели; сферу и пределы правового регулирования общественных отношений,

связанных с государственным стратегическим планированием; формы и способы правового опосредования этих отношений; место и роль государственного стратегического планирования в процессе правового развития государства; организационно-правовой механизм государственного стратегического планирования; взаимосвязь с другими государственно-правовыми явлениями; место и роль актов государственного стратегического планирования в правовой системе государства; функционирование отдельных элементов этого института и методологию применения в процессе этого планирования различных юридических инструментов (юридического прогнозирования и т. п.); закономерности, характеризующие государственное стратегическое планирование как вид государственной деятельности и функцию государства; модели разграничения компетенции между субъектами данного вида деятельности. Это отнюдь не полная картина, отражающая структуру и систему будущей теории, однако такое, пусть даже несколько упрощенное, представление о ней позволяет ориентировать исследователей в деле разработки теоретико-правовых основ государственного стратегического планирования.

Представляется, что только системная деятельность органов государственной власти по отмеченным направлениям позволит завершить институциональное оформление государственного стратегического планирования, создать необходимые условия для его эффективного использования в практике государственного и муниципального управления, а также оптимизировать технологию его проведения.

### Библиография

1. Глигич-Золотарева М.В. Новые горизонты государственного стратегического планирования в России // Вопросы правообразования. 2013. № 1. С. 38-53.
2. Кузнецова Е.И. К вопросу о государственном стратегическом планировании в обеспечении экономической безопасности // Национальная безопасность. 2014. № 3. С. 366-371.
3. Митькин А.Н. Тенденции развития методологии государственного стратегического планирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 17-27.
4. Назаров В.П. Стратегическое планирование как фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12. С. 4-11.
5. 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.
6. О государственном стратегическом планировании: федер. закон Рос. Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.06.2014: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.06.2014 // Российская газета. 2014. 3 июля. № 6418.

7. Райзберг Б. Проблемы государственного стратегического планирования в современной России. URL: <http://www.finanal.ru/001/проблемы-государственного-стратегического-планирования-в-современной-россии>
8. 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.
9. Тетерятников К.С. Об опыте и проблемах государственного стратегического планирования // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2014. № 3. С. 26-36.
10. Чапчиков С.Ю. Государственное стратегическое планирование: новые правовые рамки // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 10. С. 56-61.
11. Якутин Ю.В. Об опыте, проблемах и путях совершенствования государственного стратегического планирования // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2013. № 2. С. 4-27.

## State strategic planning in the context of law

**Natal'ya Yu. Davydova**

PhD in Law,

Head of the Department of administrative and financial law,

Orenburg State University,

460018, 13 Pobedy av., Orenburg, Russian Federation;

e-mail: fny2006@mail.ru

### Abstract

The article aims to explore the institution of state strategic planning in the Russian Federation. It characterizes the legal institutionalization of this type of state activity in Russia and analyzes the current trends and regularities in the development of this institution, as well as the problems relating to its implementation in the practice of public administration. The article also reveals the main directions in the legal institutionalization of state strategic planning in the Russian Federation and a number of measures taken with a view to solving this problem. The author describes such directions in the institutionalization of strategic planning as law-making, law enforcement, educational, and doctrinal ones. The article analyzes the foreign experience in the sphere of state strategic planning, in particular the U.S. experience of creating the Partnership for Sustainable Communities. In the Russian Federation, the Ministry of

Economic Development, the Ministry of Regional Development, the Ministry of Finance, as well as the Security Council of the Russian Federation should form the similar partnership that can also include the executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation. The author believes that this alliance will facilitate the horizontal integration of economic and spatial planning.

### For citation

Davydova N. Yu. (2016) Gosudarstvennoe strategicheskoe planirovanie v kontekste prava [State strategic planning in the context of law]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 3, pp. 81-91.

### Keywords

Planning, law, strategy, law-making, law enforcement, administration.

### References

1. Chapchikov S. Yu. (2014) Gosudarstvennoe strategicheskoe planirovanie: novye pravovye ramki [State strategic planning: a new legal framework]. *Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie* [Science and education: economy; entrepreneurship; law and administration], 10, pp. 56-61.
2. Gligich-Zolotareva M. V. (2013) Novye gorizonty gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossii [New horizons for state strategic planning in Russia]. *Voprosy pravovedeniya* [Issues of jurisprudence], 1, pp. 38-53.
3. Kuznetsova E. I. (2014) K voprosu o gosudarstvennom strategicheskom planirovanii v obespechenii ekonomicheskoi bezopasnosti [On state strategic planning in ensuring economic security]. *Natsional'naya bezopasnost'* [National security], 3, pp. 366-371.
4. Mit'kin A. N. (2008) Tendentsii razvitiya metodologii gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya [Trends in the development of the methodology of state strategic planning in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public administration issues], 1, pp. 17-27.
5. Nazarov V. P. (2013) Strategicheskoe planirovanie kak faktor povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Strategic planning as a factor that increases the efficiency of public administration]. *Vlast'* [Power], 12, pp. 4-11.
6. Nikchemnaya E. A. (2011) Strategicheskoe planirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: istoricheskii opyt i neobkhodimost' v usloviyakh sovremennykh rossiiskikh realii [Strategic planning of socio-economic development: historical experience and necessity in modern Russia]. *Vektor nauki Tol'yattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Vector of science of Togliatti State University. Series: Law], 2, pp. 74-76.

7. O gosudarstvennom strategicheskom planirovanii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 28.06.2014 № 172-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.06.2014: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.06.2014 [On state strategic planning: Federal Law of the Russian Federation No. 172-FZ of June 28, 2014] (2014). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 3<sup>rd</sup> Jul.
8. Raizberg B. (2008) *Problemy gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v sovremennoi Rossii* [Problems of state strategic planning in modern Russia]. Available from: <http://www.finanal.ru/001/проблемы-государственного-стратегического-планирования-в-современной-россии> [Accessed 08/12/15].
9. Ryabukhin S.N. (2013) O formirovanii sistemy gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossii [On the formation of the system of state strategic planning in Russia]. In: *Zakonodatel'noe obespechenie gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya. Protse-dury i praktika utverzhdeniya dolgosrochnykh natsional'nykh strategii v parlamentakh: sb. materialov* [Legal support for state strategic planning. Procedures for and practice of the adoption of long-term national strategies by parliaments: collected materials]. Moscow: Federation Council, pp. 5-10.
10. Teteryatnikov K.S. (2014) Ob opyte i problemakh gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya [On the experience and problems of state strategic planning]. *Menedzhment i biznes-administririrovanie* [Management and business administration], 3, pp. 26-36.
11. Yakutin Yu.V. (2013) Ob opyte, problemakh i putyakh sovershenstvovaniya gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya [On the experience, problems and ways of the improvement of state strategic planning]. *Menedzhment i biznes-administririrovanie* [Management and business administration], 2, pp. 4-27.