

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2023.82.71.007

Государственная политика России в правоохранительной сфере: стратегическое планирование

Габараев Алан Шотаевич

Кандидат политических наук,
ведущий научный сотрудник научно-исследовательского центра,
Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8;
научный сотрудник,
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская 15-а;
e-mail: gabiron@mail.ru

Новиков Алексей Валерьевич

Доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, профессор;
главный научный сотрудник,
Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
125130, Российская Федерация, Москва, ул. Нарвская 15-а;
профессор кафедры уголовного права,
Астраханский государственный университет,
414056, Российская Федерация, Астрахань, ул. Татищева, 20-а;
профессор кафедры частного права,
Пермский институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
614012, Российская Федерация, Пермь, ул. Карпинского, 125;
e-mail: novikov.pravo@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы организационно-правового обеспечения государственной политики в сфере стратегического планирования правоохранительной деятельности, в том числе в виде их участия в реализации концептуальных документов по межведомственному взаимодействию в правоохранительной сфере. Основной целью работы является изучение законодательной базы и организации стратегического планирования, применяемого при организации и решении задач обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации, с целью повышения управленческой эффективности подразделений МВД России и Минюста России (ФСИН России). Предметом исследования выступают методологические, организационные и правовые аспекты деятельности правоохранительных органов в разработке, корректировке и реализации документов стратегического планирования. В представленном материале приведен понятийно-категориальный аппарат некоторых используемых определений.

Для цитирования в научных исследованиях

Габараев А.Ш., Новиков А.В. Государственная политика России в правоохранительной сфере: стратегическое планирование // Теории и проблемы политических исследований. 2022. Том 11. № 6А. С. 64-71. DOI: 10.34670/AR.2023.82.71.007

Ключевые слова

Государственная политика в сфере стратегического управления, документы стратегического планирования, система государственного планирования.

Введение

В современной мировой практике стратегическое планирование, зародившееся как перспективная технология бизнеса, давно рассматривается как комплексный социальный процесс, далеко выходящий за рамки предметной области экономической теории.

Среди основополагающих работ в области стратегического планирования и управления можно назвать труды таких зарубежных авторов, как М. Портер, Р. Акофф, И. Ансофф, Ф. Тейлор, Г. Грант, Г Минцберг, Б. Альстренд, Д. Лэмпел, Д. Хан и др.

Методика и процедура разработки комплекса программ стратегического планирования достаточно широко представлена в трудах ученых-теоретиков в сфере социального управления и управления органами внутренних дел: В.Д. Бурмистрова, В.Д. Малкова, А.П. Герасимова, Н.Н. Иванова и Ю.Г. Карпухина, Г.Х. Попова и ряда других.

Основная часть

Среди диссертационных исследований, посвященных предмету настоящего исследования, можно отметить работу А.И. Моргуна «Стратегическое планирование в органах внутренних дел» [Моргун], которая по сути является первой попыткой системного исследования центрального звена стратегического управления в МВД России – стратегического планирования.

Также можно отметить диссертационное исследование Минасова С.Г., в котором автор рассматривает сущность стратегического управления в органах внутренних дел, стратегии, ее место и роль в системе управления, организационные, правовые и методические вопросы стратегического планирования и создания условий для реализации правоохранительной стратегии.

Значительное внимание вопросам планирования уделялось и в отечественной истории, где в разное время преобладали директивный и индикативные методы.

В Советском Союзе централизованное (директивное) планирование являлось главным методом государственного регулирования социалистической экономики.

Директивное планирование (англ. Directive planning) – планирование, при котором планы носят адресный характер, утверждаются вышестоящим органом управления, являются обязательным к исполнению, не предполагается инициативы, а ориентируется на применение рычагов командно-административной экономики. Тем не менее по мнению некоторых исследователей: «централизованное директивное планирование в рыночной экономике – ключ к решению российских социально-экономических проблем» [Закиматов, 2016, с. 58].

В 90-х годах XX века система централизованного планирования в России практически не

осуществлялась, что было связано с началом экономической трансформации Новой России и созданием рыночной экономики. В результате, с ликвидацией общегосударственной плановой комиссии произошел переход к индикативному планированию [Ходжич, 2009].

Следует отметить, что термин «индикативное планирование» не имеет однозначного определения, и имеет настоящее время различные толкования.

Обобщающим пониманием у многих авторов исследующих вопросы индикативного планирования, является то, что это планирование альтернатива директивному, в рамках которого план имеет характер закона.

С некоторой степенью условности можно выделить три базовых подхода к трактовке понятия «индикативное планирование»: информационно-ориентирующий; организационный; программно-целевой [Устюжанина, 2015, 105].

Но мнению другого автора: «индикативное планирование – механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, сочетающий ее госрегулирование с рыночным и нерыночным регулированием, основанный на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития и включающий определение его общенациональных приоритетов» [Москаленко, 2016, 31]

Для России XXI века, в условиях новых масштабных вызовов национальной безопасности, а также сложности решаемых социально-экономических проблем, необходимость восстановления фундаментальных научных основ стратегического планирования проявляется с новой силой, так как является *идеологической основой формирования государственной политики*.

Необходимость возрождения в Российской Федерации системы государственного планирования развития экономики страны была обозначена В.В. Путиным ещё в далёком 2009 году. И следует заметить, исходя из нынешней непростой геополитической ситуации в мире, позиция Президента Российской Федерации была стратегически верным курсом в рассматриваемом контексте.

Стратегическим планированием в РФ выступают ключевые направления, способы, средства, с помощью которых должны быть достигнуты основные цели. Их успешная реализация важна для устойчивого развития государства с целью обеспечения национальной безопасности. Эти положения прописаны в президентском указе от 12.05.2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» [Послание Президента РФ, www].

Кроме того, 1 декабря 2016 года Президент РФ В.В. Путин в ходе своего ежегодного послания Федеральному Собранию, в частности, заявил о необходимости Правительству РФ взять на себя обязательства по разработке предметного плана действий для выхода России на лидирующие позиции в экономической отрасли до 2025 года.

Более того, в рамках формирования поликомпонентной системы государственного планирования особую актуальность приобретает смена парадигмы планирования – планирование как метод управления становится стратегическим, в том числе и в системе правоохранительных органов [Евстафьева, 2019].

Стратегическое планирование это по существу качественно новая ступень в развитии планирования, которое позволяет на практике реализовывать принцип взаимосвязи и взаимозависимости задач обеспечения национальной безопасности с динамичным социально-экономическим развитием государства. Поэтому найти ответы на современные вызовы внешней

и внутренней политики можно только при четком целеполагании, формировании стратегических приоритетов развития, согласованной работы на всех уровнях органов государственной власти по развитию института стратегического планирования в Российской Федерации.

Стратегическое планирование и его нормативно-правовое регулирование трансформируется во времени, в частности, и организация проектной деятельности и цифровая поддержка и сбалансированность целевых показателей.

Разработка основной нормативно-правовой базы стратегического планирования в России пришла на 2015 год, которая продолжается и по настоящее время.

Правовую базу страны определяет основной закон страны – Конституция, а также целый перечень Федеральных законов. Среди которых, к примеру, такие нормативные правовые акты, как: «О безопасности», принят 28 декабря 2010 г. № 390 – ФЗ; «О стратегическом планировании в РФ», принят 28 июня 2014 г. № 172 – ФЗ. Стратегия национальной безопасности также входит в перечень базовых документов в области стратегического планирования. Она была утверждена указом Президента РФ 2 июля 2021 года № 400. Также, к числу основополагающих источников можно отнести «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования, которые были утверждены указом Президента Российской Федерации в ноябре 2021 года за № 633.

Тем не менее, новой вехой в организации и правовом регулировании стратегического планирования в нашей стране, стало принятие 28 июня 2014 года Федерального закона № 172-ФЗ (далее – Закон о стратегическом планировании № 172-ФЗ). С этого момента фактически началось системное, целенаправленное и нормативное формирование механизма государственного управления по достижению стратегически значимых целей для развития страны [Фед.закон № ФЗ-172].

Закон о стратегическом планировании № 172-ФЗ стал базовым нормативным правовым актом, который регламентирует объем полномочий и порядок взаимодействия органов государственной власти различного уровня между собой, а также другими участниками, в том числе научными, общественными и другими организациями по вопросам стратегического планирования в Российской Федерации.

В результате, в системе государственной власти в целом и правоохранительных органах, в частности, стратегический подход стал одним из ведущих элементов механизма управления.

В данном случае стратегическое управление правоохранительной сферой может быть представлено как управление в обеспечении общественной безопасности, при которой учитываются интересы каждого отдельного гражданина, общества в целом, государства, и в конечном итоге, национальной безопасности.

Архитектура стратегического планирования является многокомпонентной, имеет трехуровневую структуру: федеральный, региональный и муниципальный уровни. Кроме того, она включает в себя ряд этапов или подсистем: целеполагание (стратегическое), прогнозирование (обеспечивает варианты развития объекта), планирование (праксиология управления или способ достижения), программирование (комплекс целереализующих стратегий).

В соответствии с Законом о стратегическом планировании № 172-ФЗ (ст. 11) в компетенции органов государственной власти находится право разрабатывать 4 группы планирующих документов в зависимости от основания их разработки: целеполагания (пространственного и социально-экономического развития), прогнозирования (стратегический, бюджетный прогноз

РФ и др.), планирования и программирования (госпрограммы, схемы территориального планирования, планы деятельности органов исполнительной власти и др.).

Заключение

Важным компонентом вышеприведенной системы, которая не нашла отражение в действующем законодательстве, является реализация программных мер и плановых показателей, в то же самое время мониторинг и контрольный аспект законодателем предусмотрен. Также по нашему частно-научному мнению, нельзя забывать установленную законодателем необходимость предварительного общественного обсуждения проектов подготовленных документов, дальнейшую их регистрацию и необходимость в дальнейшем корректировки документов стратегического планирования.

Библиография

1. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.09.2022).
2. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция) // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 03.09.2022).
3. Послание Президента России Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Правовая система «Консультант плюс». [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/?ysclid=lf13v5814e903214975
4. Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 (ред. от 30.09.2020) «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации».
5. Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» // Доступ из СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 12.09.2022)
6. Абрамова, М.И. Особенности стратегического планирования инновационного развития Российской Федерации / М.И. Абрамова, О.Г. Деменко, С.В. Манахов // Вестник университета. – 2018. – № 1. – С. 35-42. – DOI 10.26425/1816-4277-2018-1-35-42.
7. Акофф, Р. Планирование будущего корпораций. Москва, «ПРОГРЕСС», 1985
8. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. СПб.: Питер Ком, 1999. 416 с. (Сер. «Теория и практика менеджмента»).
9. Грант Р. М. Современный стратегический анализ / Р. М. Грант. - СПб. : Питер, 2008. - 560 с.
10. Дитгер Хан. ПИК. Планирование и контроль: концепция контроллинга / Дитгер Хан; Пер. с нем. под ред. и с предисл. А. А. Турчака и др. - М. : Финансы и статистика, 1997. - 799 с.
11. Евстафьева, Ю.В. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации / Ю.В. Евстафьева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2019. – № 75. – С. 48-66. – EDN XDTEHL.
12. Еремин, Э. В. О правовых аспектах стратегического планирования правоохранительной деятельности органов внутренних дел / Э. В. Еремин // Закон и право. – 2021. – № 1. – С. 135-139. – DOI 10.24412/2073-3313-2021-1-135-139. – EDN SRWJCT.
13. Закиматов Г.В. Централизованное директивное планирование в рыночной экономике – ключ к решению российских социально-экономических проблем // Власть и экономика. Управленческое консультирование. № 8. 2016. С. 58-68.
14. Интернет-источник: https://cyclowiki.org/wiki_Директивное_планирование
15. Малков В.Д. Планирование в управлении органами внутренних дел [Текст]. - Москва : Юрид. лит., 1976. – 174 с.
16. Миначов С.Г. Формирование стратегий органов внутренних дел (Теоретический и организационный аспекты) : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 : Москва, 2001. 187 с.
17. Минцберг, Г., Альстренд, Б., Лэмпел, Д. Школы стратегий / Г. Минцберг, Б. Альстренд, Д. Лэмпел. СПб: Изд-во «Питер», 2000. 303 с.
18. Моргун А. И. Стратегическое планирование в органах внутренних дел (теоретический, организационный и

- правовой аспекты): автореф. дис. на соиск. учен. степ. к.ю.н. : спец. 12.00.11 / Моргун Александр Иванович; Акад. упр. МВД России. - М.: б.и., 2003. - 24 с.
19. Москаленко А.Д. Индикативное планирование и туризм. Методы индикативного планирования // Проблемы экономики и менеджмента. Проблемы экономики и менеджмента. № 6 (58) – 2016. С. 31-35
 20. Портер, М. Международная конкуренция. М.: Международные отношения, 1993. -347 с.
 21. Устюжанина, Е. В. Индикативное планирование: определение понятия и российская практика / Е. В. Устюжанина, С.Г. Евсюков // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2015. – № 4(82). – С. 104-113. – EDN UHCGPJ.
 22. Ходжич, М.В. Стратегическое планирование в органах внутренних дел РФ на современном этапе / М. В. Ходжич // Вестник Московского университета МВД России. – 2009. – № 3. – С. 249-251. – EDN KZQECH.
 23. Чалоян В.А. Роль директивного государственного планирования в реализации советской модели индустриализации в 1920–1930 годы // Известия Саратовского ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2017. Т. 17, вып. 2. С. 180-186.

State policy of Russia in the law enforcement sphere: strategic planning

Alan Sh. Gabaraev

PhD in Political Science,
Leading Researcher, Scientific Research Center,
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
125993, 8, Zoya and Alexander Kosmodemyansky str., Moscow, Russian Federation;
Scientific Officer,
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
125130, 15-a, Narvskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: gabiron@mail.ru

Aleksei V. Novikov

Doctor of Pedagogy, PhD in Law, Professor of Law;
Chief Scientific Officer,
Scientific-Research Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
125130, 15-a, Narvskaya str., Moscow, Russian Federation;
Professor of the Department of Criminal Law,
Astrakhan State University,
4140546, 20-a, Tatishcheva str., Astrakhan, Russian Federaion;
Professor of the Department of Private Law,
Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
614012, 125, Karpinsky str., Perm, Russian Federation;
e-mail: novikov.pravo@mail.ru

Abstract

The article deals with the issues of organizational and legal support of the state policy in the field of strategic planning of law enforcement, including in the form of their participation in the implementation of conceptual documents on interdepartmental cooperation in the law enforcement sphere. The main purpose of the work is to study the legislative framework and the organization of strategic planning used in organizing and solving problems of ensuring public safety in the Russian

Federation, in order to increase the managerial efficiency of the departments of the Ministry of Internal Affairs of Russia and the Ministry of Justice of Russia (FSIN of Russia). The subject of the study is the methodological, organizational and legal aspects of the activities of law enforcement agencies in the development, adjustment and implementation of strategic planning documents. The presented material provides a conceptual and categorical apparatus of some used definitions.

For citation

Gabaraev A.Sh., Novikov A.V. (2022) Gosudarstvennaya politika Rossii v pravookhranitel'noi sfere: strategicheskoe planirovanie [State policy of Russia in the law enforcement sphere: strategic planning]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 11 (6A), pp. 64-71. DOI: 10.34670/AR.2023.82.71.007

Keywords

State policy in the field of strategic management, strategic planning documents, state planning system.

References

1. Federal'nyy zakon «O bezopasnosti» ot 28.12.2010 № 390-FZ// Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 03.09.2022).
2. Federal'nyy zakon «O strategicheskoy planirovaniy v Rossiyskoy Federatsii» ot 28.06.2014 № 172-FZ (poslednyaya redaktsiya)//Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 03.09.2022).
3. Poslaniye Prezidenta Rossii Federal'nomu Sobraniyu ot 01.12.2016 // Pravovaya sistema «Konsul'tant plyus». [Elektronnyy resurs]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/?ysclid=lf13v5814e903214975
4. Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 14.10.2016 № 1045 (red. ot 30.09.2020) «Ob utverzhdenii Pravil soglasovaniya proyekta strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sub'yekta Rossiyskoy Federatsii v chasti polnomochiy Rossiyskoy Federatsii po predmetam sovmestnogo vedeniya Rossiyskoy Federatsii i sub'yektov Rossiyskoy Federatsii s dokumentami strategicheskogo planirovaniya, razrabatyvayemyymi i utverzhdayemyymi (odobryayemyymi) organami gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii».
5. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 6 maya 2011 g. № 590 «Voprosy Soveta Bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii»//Dostup iz SPS Konsul'tantPlyus (data obrashcheniya: 12.09.2022)
6. Abramova, M.I. Osobennosti strategicheskogo planirovaniya innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii / M.I. Abramova, O.G. Demenko, S.V. Manakhov // Vestnik universiteta. – 2018. – № 1. – S. 35-42. – DOI 10.26425/1816-4277-2018-1-35-42.
7. Akoff, R. Planirovaniye budushchego korporatsiy. Moskva, «PROGRESS», 1985
8. Ansoff I. Novaya korporativnaya strategiya. SPb.: Piter Kom, 1999. 416 s. (Ser. «Teoriya i praktika menedzhmenta»).
9. Grant R. M. Sovremennyy strategicheskyy analiz / R. M. Grant. - SPb. : Piter, 2008. - 560 s.
10. Ditger Khan. PiK. Planirovaniye i kontrol': kontseptsiya kontrollinga / Ditger Khan; Per. s nem. pod red. i s predisl. A. A. Turchaka i dr. - M.: Finansy i statistika, 1997. - 799 s.
11. Yevstaf'yeva, YU.V. Problemy razvertyvaniya sistemy gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossiyskoy Federatsii / YU.V. Yevstaf'yeva // Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik. – 2019. – № 75. – S. 48-66. – EDN XDTEHL.
12. Yeremin, E. V. O pravovykh aspektakh strategicheskogo planirovaniya pravookhranitel'noy deyatel'nosti organov vnutrennikh del / E. V. Yeremin // Zakon i pravo. – 2021. – № 1. – S. 135-139. – DOI 10.24412/2073-3313-2021-1-135-139. – EDN SRWJCT.
13. Zakimatov G.V. Tsentralizovannoye direktivnoye planirovaniye v rynochnoy ekonomike – klyuch k resheniyu rossiyskikh sotsial'no-ekonomicheskikh problem // Vlast' i ekonomika. Upravlencheskoye konsul'tirovaniye. № 8. 2016. S. 58-68.
14. Internet-istochnik: https://cyclowiki.org/wiki_Direktivnoye_planirovaniye
15. Malkov V.D. Planirovaniye v upravlenii organami vnutrennikh del [Tekst]. - Moskva : Yurid. lit., 1976. – 174 s.
16. Minasov S.G. Formirovaniye strategiy organov vnutrennikh del (Teoreticheskyy i organizatsionnyy aspekty) : Dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.11 : Moskva, 2001. 187 c.
17. Mintsberg, G., Al'stend, B., Lempel, D. Shkoly strategiy / G. Mintsberg, B. Al'stend, D. Lempel. SPb: Izd-vo «Piter», 2000. 303 c.

18. Morgun A. I. Strategicheskoye planirovaniye v organakh vnutrennikh del (teoreticheskiy, organizatsionnyy i pravovoy aspekty): avtoref. dis. na soisk. uchen. step. k.yu.n. : spets. 12.00.11 / Morgun Aleksandr Ivanovich; Akad. upr. MVD Rossii. - M.: b.i., 2003. - 24 s.
19. Moskalenko A.D. Indikativnoye planirovaniye i turizm. Metody indikativnogo planirovaniya // Problemy ekonomiki i menedzhmenta. Problemy ekonomiki i menedzhmenta. № 6 (58) – 2016. S. 31-35
20. Porter, M. Mezhdunarodnaya konkurentsia. M.: Mezhdunarodnyye otnosheniya, 1993. -347 s.
21. Ustyuzhanina, Ye. V. Indikativnoye planirovaniye: opredeleniye ponyatiya i rossiyskaya praktika / Ye. V. Ustyuzhanina, S.G. Yevsyukov // Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G.V. Plekhanova. – 2015. – № 4(82). – S. 104-113. – EDN UHCGPJ.
22. Khodzhich, M.V. Strategicheskoye planirovaniye v organakh vnutrennikh del RF na sovremennom etape / M. V. Khodzhich // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. – 2009. – № 3. – S. 249-251. – EDN KZQECH.
23. Chalokhyan V.A. Rol' direktivnogo gosudarstvennogo planirovaniya v realizatsii sovetskoy modeli industrializatsii v 1920–1930 gody // Izvestiya Saratovskogo un-ta. Nov. ser. Ser. Istoriya. Mezhdunarodnyye otnosheniya. 2017. T. 17, vyp. 2. S. 180-186.