

РОССИЙСКОЕ ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 342.4
ББК 67.400.12

ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЗЕРКАЛЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

А. В. Безруков

Сибирский федеральный университет (Красноярск, Россия)

Раскрываются правовая природа, роль и значение документов стратегического планирования в контексте конституционно-правового развития современной России. На основе анализа положений Конституции Российской Федерации и законодательства показано первостепенное значение таких документов в развитии конституционной доктрины и практики. Обращено внимание на роль правоохранительных органов в формировании и реализации документов стратегического планирования в условиях совершенствования конституционно-правовой политики России.

Ключевые слова: Конституция, стратегическое планирование, документы стратегического планирования, конституционно-правовое развитие, конституционно-правовая политика, правоохранительные органы.

STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN THE MIRROR OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

A. V. Bezrukov

Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russia)

The legal nature, role and significance of strategic planning documents in the context of the constitutional and legal development of modern Russia are revealed. Based on the analysis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and legislation, the paramount importance of such documents in the development of constitutional doctrine and practice is shown. Attention is drawn to the role of law enforcement agencies in the formation and implementation of strategic planning documents in the context of improving the constitutional and legal policy of Russia.

Keywords: Constitution; strategic planning; strategic planning documents; constitutional and legal development; constitutional and legal policy; law enforcement agencies.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2022\)4.1](https://doi.org/10.14258/ralj(2022)4.1)

Магистральным направлением деятельности государственных органов является стратегическое планирование. Качественная и логически выстроенная консолидированная система документов стратегического планирования предопределяет эффективность как самого стратегического планирования в России, так и формирования и реализации конституционно-правовой политики в целом.

Стратегическое планирование призвано придавать процессу управления целостный характер. Стратегическое планирование относится к видам стратегического управления и выступает «основной формой, в которой реализуется управление преобразованиями» [1].

В рамках стратегического планирования устанавливаются и реализуются приоритетные направления деятельности органов публичной власти.

Правовой основой стратегического планирования в России являются Конституция РФ, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ-172), Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утв. указом Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400, иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере стратегического планирования.

Суть современного стратегического планирования в России должна не только отвечать нормативным положениям Конституции РФ и ФЗ-172, но и закладывать фундамент и развивать основные направления конституционно-правовой политики современной России.

За время действия ФЗ-172 утверждено (одобрено) значительное количество документов стратегического планирования, разработаны различные методики и регламенты формирования документов стратегического планирования. Между тем система стратегического планирования в России нуждается в совершенствовании. Требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на консолидацию документов стратегического планирования и повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения.

Законодателем вводится понятие «стратегическое планирование», которое понимается как «деятельность участников стратегического планирования 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, обеспечению 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».

Сегодня суть стратегического планирования отличается от прежних подходов к планированию и заключается в акцентировании на постановке целей, и само планирование осуществляется «из будущего в настоящее»: задается ожидаемое состояние системы в будущем без оглядки на прошлое. Прежде при краткосрочном или долгосрочном планировании план мог быть представлен как прошлое с некоторыми улучшениями [2–4].

Понятие документа стратегического планирования появилось только в ФЗ-172, который в ст. 3 определен как документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования.

Анализ документов стратегического планирования и их законодательное определение показывал, что содержанием таких документов является четкая постановка целей и задач неопределенному кругу лиц. Такие документы формируют параметры измерения системы, отрасли, социально-экономического развития в определенном в последующем временном интервале (будущем) для неограниченного круга лиц.

В законе четко просматриваются функции документов стратегического планирования, а именно: целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, мониторинг и контроль, и каждая из них последовательно содержательно раскрывается. Документы стратегического планирования разрабатываются на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований с учетом данных функций. На каждом уровне определены их задачи и особенности.

Обращая внимание на единство регулирования стратегического планирования (ст. 2 закона), заметим, что законодательно установлены и периоды стратегического планирования — отчетный период (до шести лет включительно); долгосрочный период (более шести лет).

Законом установлены полномочия органов власти на различных уровнях государственного управления в сфере стратегического планирования. Так, к полномочиям в сфере стратегического планирования, относящимся к документам такого планирования, относятся (ст. 4):

- установление общих требований к содержанию документов стратегического планирования, к последовательности и порядку их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения (одобрения);
- обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач;
- разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;
- методическое обеспечение стратегического планирования;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти.

В ст. 11 ФЗ-172 законодательно устанавливаются характеристика и разновидности документов стратегического планирования.

Как отмечалось, документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся:

- 1) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, к которым относятся:
 - а) ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
 - б) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
 - в) стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
 - г) стратегия научно-технологического развития Российской Федерации;
- 2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, к которым относятся:
 - а) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации;
 - б) стратегия пространственного развития Российской Федерации;
 - в) стратегии социально-экономического развития макрорегионов;
- 3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:
 - а) прогноз научно-технологического развития Российской Федерации;
 - б) стратегический прогноз Российской Федерации;
 - в) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
 - г) бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
 - д) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- 4) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:
 - а) основные направления деятельности Правительства Российской Федерации;
 - б) государственные программы Российской Федерации;
 - в) государственная программа вооружения;
 - г) схемы территориального планирования Российской Федерации;
 - д) планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, законодателем относятся:

- 1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, — стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:
 - а) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
 - б) бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
 - в) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- 3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:
 - а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
 - б) государственные программы субъекта Российской Федерации;
 - в) схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, законом относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальные программы.

В соответствии с требованиями к порядку разработки, утверждения (одобрения) и содержанию документов стратегического планирования, установленными ФЗ-172, последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание определяются:

- 1) на федеральном уровне Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации согласно их компетенции;
- 2) на уровне субъекта Российской Федерации органами государственной власти субъекта Российской Федерации, определенными в соответствии с ФЗ-172 и законодательством субъекта Российской Федерации;
- 3) на уровне муниципального образования органами местного самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами.

Кроме того, в ст. 2 ФЗ-172 установлено, что к иным документам стратегического планирования относятся нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопросы стратегического планирования, и принятые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, ФЗ-172, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Анализ законодательства и документов стратегического планирования выявил необходимость более четкого согласования рассматриваемых документов с концептуальными основами конституционно-правовой политики, поскольку документы стратегического планирования призваны как развивать и конкретизировать положения Конституции РФ и конституционного законодательства, так и задавать ориентиры такой политики, выступая проводниками ее реализации на практике.

Интерес к возможностям и перспективам использования инструментов стратегического планирования в практике государственного управления достаточно высок, но для эффективности системы стратегического планирования необходимо дальнейшее развитие методологических подходов. Прежде всего это значимо для обеспечения сопряженности разрабатываемых документов стратегического планирования как по этапам формирования долгосрочных целей, задач и приоритетов, так

и по уровням стратегического планирования (федеральному, региональному, местному), а также обеспечения взаимодействия различных органов государственной власти во временном отрезке разработки документов стратегического планирования.

Особенно заметна роль правоохранительных органов в стратегическом планировании Российской Федерации. Так, МВД России как участник стратегического планирования сталкивается с общими для системы стратегического планирования проблемами, которые обусловлены отсутствием иерархической системы документов стратегического планирования, их согласованности по содержанию и срокам, этапам и показателям, а также механизмам реализации.

Приоритетные направления деятельности органов внутренних дел Российской Федерации определены в документах стратегического планирования, которые разрабатываются в соответствии с ФЗ-172. Однако по-прежнему недостаточно четко определены полномочия, компетенция и порядок организации работы подразделений органов внутренних дел по подготовке, корректировке и реализации документов стратегического планирования.

Весьма сложно установить исчерпывающий перечень нормативных, организационных, управленческих документов, в которых предполагается участие МВД России; отсутствует согласованность деятельности по исполнению соответствующих документов, носящих межведомственный характер; сохраняется высокая степень риска пересечения и дублирования мероприятий, запланированных планами реализации соответствующих документов стратегического планирования.

Документы стратегического планирования условно определяют приоритеты конституционно-правового и социально-экономического развития государства. Между тем основные документы стратегического планирования содержат положения, отражающие риски и угрозы социально-экономического развития или безопасности государства, прежде всего общественной безопасности, в соответствующих сферах жизнедеятельности.

Исследователями уже проводилась систематизация таких документов, обращалось внимание, что одни из них напрямую адресованы правоохранительным органам, в том числе органам внутренних дел в качестве ответственного исполнителя, другие предполагают участие органов внутренних дел в качестве соисполнителей, третьи реализуются без непосредственного участия органов внутренних дел, однако во многом зависят от высокого уровня защищенности конституционных прав и свобод граждан, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств [5].

В основном документы стратегического планирования условно определяют приоритеты конституционно-правового и социально-экономического развития государства и обеспечения национальной безопасности, что необходимо также учитывать при формировании различных социально-правовых механизмов обеспечения конституционного правопорядка. Следовательно, и формирование таких документов должно осуществляться, исходя из достижений конституционно-правовой науки и с учетом потребностей практики. Именно конституционализация документов стратегического планирования необходима как для обеспечения единства правового пространства, так и для повышения эффективности и качества стратегического планирования в России, его практической полезности.

Таким образом, исходное построение и приоритетное наполнение системы документов стратегического планирования конституционным содержанием будет способствовать как эффективной реализации конституционно-правовой политики и конституционно-правовому развитию России в целом, так и укреплению конституционного правопорядка и обеспечения национальной безопасности как магистральному направлению реализации современной государственно-правовой политики РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Андреев Н. А., Коробов В. Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере : учебник / под ред. В. В. Гордиенко. М. : Академия управления МВД России, 2015.
2. Кудряшова Е. В. Правовое регулирование стратегического планирования. М., 2019.
3. Назаров В. П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть. 2007. № 11. С. 3–9.
4. Шохин С. В., Кудряшова Е. В. Документы стратегического планирования как источники финансового права // Государство и право. 2022. № 1. С. 160–167.
5. Лапин В. О., Еремин Е. В., Васильченко А. А., Урбан В. В. Формирование методических основ деятельности по подготовке и реализации в системе МВД России документов стратегического планирования : Аналитический обзор. М. : Академия управления МВД России, 2018.