

**Документы стратегического планирования как основа
выбора методов административно-правового регулирования**

*Глазунова И.В.,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора административного права и административного процесса
ФГБУН Институт государства и права Российской академии наук
Россия, Москва*

Аннотация. В статье показано, что выбор инструментов административного реформирования (механизмов, форм, методов регулирования), а также идей для их создания целесообразно осуществлять на основе анализа накопленного опыта проведения предыдущих административных реформ. Показано, что в конце второго этапа административной реформы (2006-2010 гг.) получила развитие идея создания «сервисного» государства и внедрение нового метода государственного регулирования для решения задач устойчивого социально-экономического развития – стратегического планирования.

Высказано мнение о необходимости разработки механизма координации и контроля документов стратегического планирования в целях совершенствования деятельности отечественных публично-правовых институтов путем обеспечения оправданного выбора ими форм и методов административно-правового регулирования.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, форма и метод регулирования, метод управления, административная реформа, государственные функции, государственные услуги, стратегическое планирование, документы стратегического планирования, орган исполнительной власти.

**Documents strategic planning as a basis for
choosing methods of administrative and legal regulation**

Annotation. The article shows that it is advisable to choose the tools of administrative reform (mechanisms, forms, methods of regulation), as well as ideas for their creation, based on the analysis of the accumulated experience of previous administrative reforms. It is shown that at the end of the second stage of the administrative reform (2006-2010), the idea of creating a «service» state was developed and the introduction of a new method of state regulation for solving the problems of sustainable socio-economic development – strategic planning.

The opinion is expressed that it is necessary to develop a mechanism for coordinating and monitoring strategic planning documents in order to improve the activities of domestic public law institutions by ensuring a justified choice of forms and methods of administrative and legal regulation.

Key words: administrative and legal regulation, form and method of regulation, management method, administrative reform, state functions, public services, strategic planning, strategic planning documents, executive authority.

Конституционные новеллы 2020 года, касающиеся системы исполнительной власти и государственного управления, обуславливают новый этап административной реформы, успех которой во многом определяется удачным выбором наиболее продуктивных форм и методов административно-правового регулирования экономической деятельности. В то же время, как справедливо отмечается, проблема разработки и применения методов административно-правового регулирования общественных отношений, обеспечивающих эффективную связь между управляющими и управляемыми системами государства и общества, продолжает относиться к числу актуальных проблем теории административного права в целом и административно-управленческого права, в частности¹.

Поиск фундамента для разработки инструментов государственного управления (форм, методов, механизмов) наиболее продуктивен при условии учета обширного опыта, накопленного в рамках реализации реформы 2003-2005 гг. и 2006-2010 гг., связанной с развитием положений, закрепленных в Конституции Российской Федерации 1993 г.

В 2006-2010 гг.² в качестве целей административной реформы были определены: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Сравнение поставленных на 2006-2010 гг. целей реформы с целями первого этапа административной реформы 2003-2005 гг., позволяет говорить о том, что продолжали оставаться не решенными и актуальными ряд задач. Вместе с тем в 2006 г. была определена принципиально новая цель проведения административной реформы – повышение качества и доступности государственных услуг. Достижение этой цели сопряжено с воплощением идеи создания эффективного, компактного, «сервисно-ориентированного» государства, в котором оказание государственных и муниципальных услуг (государством или от его имени) гражданину, субъектам предпринимательства, предстает как его основная функция.

¹ Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права// Публичное право сегодня. 2020. № 4. С. 82-92.

² С учетом изменений и дополнений, внесенных в Концепцию административной реформы в 2008 г. (см. распоряжение Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р).

На наш взгляд, мнение о том, что государство и государственная власть всегда выполняли, и будут выполнять значительное число иных функций, которые невозможно свести только лишь к оказанию услуг. Ограничение же функций государства исключительно оказанием публичных услуг, служением индивиду, является преувеличением.

При этом легитимного определения понятия «сервисное государство», характеристик такого государства (признаки, особенности устройства и др.) ни в нормативных правовых актах, ни в каких-либо официальных политико-правовых актах не содержится.

Исследователи этой проблематики в рамках теории и практики государственного управления отмечают, что приоритетом в «сервисном» государстве становится ориентация системы государственной службы (органов исполнительной власти) на клиента (граждан, юридических лиц), его потребности и интересы.

Характерной особенностью реализации сервисной функции является внедрение стандартов и регламентов оказания государственных услуг, использование технологии «одного (или единого) окна» при взаимодействии получателей услуг и государства, целенаправленный переход к оказанию услуг в электронной форме. Все эти задачи и были предусмотрены Концепцией административной реформы (с учетом дополнений, внесенных в 2008 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2008 г. № 157-р) и сформулированы следующим образом:

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Важно подчеркнуть, что само понятие «государственная услуга» является достаточно новым для отечественной административно-правовой теории и управленческой практики.

Впервые оно используется в указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» при перечислении направлений реформирования: «организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам».

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга – это деятельность по реализации функций соответствующего органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей.

Как важно заметить, в программном документе реформы допущено смешение понятий «функция» и «оказание услуг».

Обращает на себя внимание и постановка такой задачи административной реформы, как создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Как следует из положений названного федерального закона, многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) – это организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения, уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна». В целом же в ст. 1 Федерального закона № 210-ФЗ предусмотрена возможность осуществления деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг иными организациями (и МФЦ в том числе).

Таким образом, орган, оказывающий государственную (муниципальную) услугу, – это орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, наделенный соответствующим государственным полномочием; а также организация, уполномоченная оказывать государственную услугу на основании правового акта исполнительного органа государственной власти или договора о выполнении работ или оказании услуг для государственных (муниципальных) нужд. При этом существенную долю услуг (публичные услуги в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, культуры и т. п.) органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывают не непосредственно, а через профильные государственные учреждения и организации (например, созданные в различных организационно-правовых формах школы, поликлиники, больницы, жилищно-эксплуатационные организации и др.).

Исследователями отмечается, что прямое предоставление государственных (муниципальных) услуг именно государственными (муниципальными) органами/организациями не является обязательным требованием при предоставлении таких услуг (и обязательным признаком государственной услуги). Как отмечается в литературе, функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг могут быть переданы в негосударственный сектор. Вместе с тем использование такого механизма актуализирует необходимость разработки теоретических основ договорных форм сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с бизнес-сообществом, с негосударственным сектором в целом в интересах оптимизации порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, развития государственно-частного

партнерства, а также реорганизации бюджетных государственных и муниципальных учреждений в автономные³.

Одним из результатов проведения второго этапа административной реформы стала разработка независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, и формировании публичных рейтингов их деятельности⁴, на необходимость создания которой многократно обращали внимание ученые и специалисты-практики, общественные организации.

Поскольку решение задачи построения в России сервисного государства не предполагало пересмотра уже существующей в ней государственно-правовой организации и изменения системы органов исполнительной власти, то вопросы совершенствования структуры ОИВ в этот период уступили место решению задачи повышения эффективности деятельности этих органов власти.

Эффективность рассматривается в качестве оценочной категории как соотношение полученного результата к ожидаемому (модельному) интегральному результату. Как справедливо отмечается, при оценке эффективности деятельности органов власти важно рассматривать не только результат за отчетный период (квартал, год), который достигается вследствие выполнения их функций, но и как полученный результат окажет влияние на последующее социально-экономическое развитие территории (т. е. каков будет отложенный эффект от управляющего воздействия). При этом данный эффект может быть как позитивным, так и негативным для региона, и/или сферы деятельности в федеральных масштабах.

Достижение такой цели второго этапа административной реформы как повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, предполагалось осуществить посредством решения задач по внедрению в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам; по разработке и внедрению стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

Однако на практике под названием механизм «управления по результатам» оказалась волна существенно расширенной и формализованной отчетности, накрывшей органы исполнительной власти. Специалистами отмечается, что такое управление оказалось неэффективным в силу оторванности его от потоков финансовых средств, мотивации персонала ОИВ, и реальных приоритетов политической власти⁵.

³ Барциц И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10. С. 47.

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

⁵ Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 47.

Критике подверглась и система созданных административных регламентов по причине того, что в основном в них не был использован опыт создания современных бизнес-процессов.

Окончание периода, в течение которого согласно Концепции административной реформы 2006-2010 гг., должны были быть проведены масштабные трансформации в сфере государственного управления, по мнению одних авторов, ознаменовало окончание административного реформирования, другие же специалисты склонны считать, что этот процесс продолжился, но на ином правовом фундаменте, опосредующей новые формы управления (иные концепции, программы развития, государственные программы и др.).

В частности, по завершении работы в рамках реализации Концепции административной реформы на 2006-2010 гг. новым документом на среднесрочную перспективу стала Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 г.⁶, в которой цели формулировались как: 1) снижение административных барьеров; 2) повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг. В документе были подведены результаты работы, осуществленной на втором этапе административной реформы в 2006-2010 гг., и оценены они были достаточно высоко.

Настоятельная потребность органов государственного управления в четком определении знания о желаемом (прогнозируемом) состоянии социально-экономического развития государства, оценке своих возможностей и ресурсов для их достижения, сроках и средствах достижения управляющего воздействия, обусловили повышение роли такого инструмента (или метода, механизма) управления, в том числе публичного характера, как стратегическое планирование.

Таким образом, одним из новых методов публичного (государственного и муниципального) управления для решения задач устойчивого социально-экономического развития государства и обеспечение национальной безопасности после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ) становится стратегическое планирование⁷.

Данный федеральный закон является базовым нормативным правовым актом в области стратегического планирования, им определяются правовые и методологические основы системы функционирования стратегического планирования в Российской Федерации как системы. Основой обеспечения устойчивости и эффективности такой системы выступает принцип единства методологии организации и функционирования системы стратегического

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции».

⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

планирования, единства порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования.

Законом 172-ФЗ не проводится различий между стратегическим управлением и стратегическим планированием. Однако существует вполне четкое соотношение между данными деятельностью. «Если стратегическое управление представляет собой процесс формирования стратегии, ее реализации и контроля соответствия достигнутых результатов запланированным целям, то стратегическое планирование есть деятельность по разработке стратегии и ее конкретизации в виде стратегического плана, то есть стратегическое планирование является важнейшей составляющей стратегического управления»⁸.

Стратегическое планирование, как это следует из положений закона, осуществляется далеко не во всех сферах жизнедеятельности, охватывая лишь социально-экономическое развитие и национальную безопасность, оставляя за рамками иные сферы.

В свою очередь, правотворчество и правоприменение в соответствующих сферах осуществляется адекватно поставленным целям и стратегическим задачам. При этом важна необходимая степень корреляции с законодательством: принимаемые законы должны быть обусловлены программными актами (документами стратегического планирования), равно как и последние следует принимать с учетом динамики развития законодательства. Как отмечается специалистами, обусловленность законодательной инициативы содержанием программно-стратегических актов, присутствует в некоторых законах субъектов Российской Федерации (например, в ст. 14 Закона Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл»)⁹.

Выбор необходимых форм и методов правового регулирования определяется поставленными в стратегических документах целями и задачами. Так, нормотворческая деятельность с необходимостью должна носить характер социально-экономической обусловленности. Сказанное означает, что должна быть обеспечена корреляция принимаемых нормативных правовых актов социально-экономическим потребностям и, что особенно важно, возможностям общества и государства, а также целям устойчивого развития, содержащимся правовых актах программного характера.

Федеральный закон определил в качестве стратегических 16 видов документов федерального уровня, 7 – регионального уровня и 5 видов – муниципального уровня. Перечень системообразующих документов стратегического планирования, содержащийся в 172-ФЗ, по сути, остается

⁸ Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: учеб. М., 2004. С. 39; Домченко А.С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления// Российский юридический журнал. 2020. № 3.

⁹ Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования// Журнал российского права. 2019. № 9.

открытым, так как в него на федеральном уровне могут включаться «иные документы стратегического планирования <...>, решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации» (п. 4.3 ст. 19), а также документы, введенные на федеральном и региональном уровнях до дня вступления в силу 172-ФЗ (п. 4 ст. 47).

На сегодняшний день разработано огромное количество документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня, что, безусловно, требует создания и применения соответствующего механизма координации и контроля.

Вместе с тем анализ системы действующих правовых актов стратегического планирования в нашей стране позволяет ряду исследователей сделать вывод о том, что «сложившаяся в настоящее время система документов стратегического управления Российской Федерации при большом их количестве <...>, имеет низкую эффективность в системе государственного управления»¹⁰.

Экспертами высказывается мнение о необходимости приведения системы документов к более компактному виду. В частности, для федерального уровня ограничения могут быть сформированы, исходя из полноты охвата документами определенных национальных приоритетов развития. В первую очередь, это относится к документам целеполагания, систематизированных по отраслевому принципу. Законодательно предусмотрена разработка таких видов документов стратегического планирования, как стратегия, основы государственной политики, доктрины, ежегодные послания, прогнозы, основные направления деятельности, государственные программы, схемы территориального планирования, планы деятельности, планы мероприятий по реализации стратегий, муниципальные программы и др.

Система стратегического планирования является открытой, в ее структуре могут появляться новые элементы и развиваться в отдельные подсистемы в дальнейшем. Например, подсистема документов стратегического планирования была расширена в 2016 г. путем введения нового элемента – «Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»¹¹.

В контексте проблематики настоящей статьи целесообразно подчеркнуть, что в отличие от методов государственного регулирования

¹⁰ Гайнулин Д.Г., Воронин В.В. и др. Система стратегического планирования Российской Федерации: риски и перспективы // Инновации. 2018. № 4 (234). С. 30; Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 25; Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. № 13 (2). С. 23-31.

¹¹ Прилепский В.Ю., Глазунова И.В. О совершенствовании системы документов стратегического планирования в области военного строительства в Российской Федерации // Вестник военного права. 2021. № 2. С. 56-65.

административного характера, оказывающих всеобщее воздействие на объект управления (например, государственный контроль, государственная регистрация, лицензирование) («первичное» регулирование), при реализации государственных программ используется так называемое «вторичное» регулирование. В этом случае направленность регулирования на конкретный объект (сферу, область отношений, вид экономической деятельности, регион ее осуществления, категорию лиц, которые ее осуществляют, и т. п.) определяет конкретный набор используемых инструментов (методов воздействия), в том числе административно-правовых.

Важно отметить, что в настоящее время учеными-правоведами выносятся на обсуждение вопрос об отнесении стратегического планирования к предмету той или иной отрасли права и, соответственно, науки. Речь идет о конституционном и административном праве.

Подводя некоторые итоги обзора содержания этапов административной реформы, можно сделать вывод о том, что как сама по себе административная реформа является инновационной формой государственного регулирования, так же и выработанные в ее ходе и апробированные формы и методы правового регулирования. При этом в последние годы основой для выбора наиболее эффективных форм и методов административно-правового регулирования становятся цели и задачи, отраженные в документах стратегического планирования.

Таким образом, представляется, дальнейшему реформированию деятельности отечественных публично-правовых институтов, в части применяемых ими форм и методов административно-правового регулирования, будет способствовать, в том числе разработка механизма координации и контроля документов стратегического планирования.

Список использованных источников

1. Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. № 13 (2).
2. Барциц И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10.
3. Гайнулин Д.Г., Воронин В.В. и др. Система стратегического планирования Российской Федерации: риски и перспективы // Инновации. 2018. № 4 (234).
4. Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: учеб. М., 2004.
5. Домченко А.С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления // Российский юридический журнал. 2020. № 3.
6. Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и

проблема синхронизации правового регулирования// Журнал российского права. 2019. № 9.

7. Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2 (256).

8. Прилепский В.Ю., Глазунова И.В. О совершенствовании системы документов стратегического планирования в области военного строительства в Российской Федерации// Вестник военного права. 2021. № 2.

9. Редкоус В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 8.

10. Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? // Общественные науки и современность. 2016. № 2.

11. Юсупов В.А. Методы административно-управленческого права// Публичное право сегодня. 2020. № 4.