

Кудряшова Е. В. / Kudryashova E. V.

**АКТУАЛЬНЫЕ НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ
ОТРАСЛЕВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ**

**THE TOPICAL SCIENTIFICALLY-THEORETICAL ISSUES OF
SECTORAL AFFILIATION OF STATE STRATEGIC PLANNING LEGAL
REGULATION**

*Кудряшова Екатерина
Валерьевна,
кандидат юридических
наук, доцент по кафедре
финансового права, адво-
кат Адвокатской пала-
ты Московской Области,
г. Москва,
ev_kudryashova@inbox.ru*

Рассматривая эволюцию планирова-
ния, автор показывает различие между дол-
госрочным и стратегическим планирова-
нием. Оценивается своевременность зако-
нопроекта «О государственном стратеги-
ческом планировании» в контексте имеющих
место в зарубежных странах аналогичных
правовых актов. Отмечается отставание
научно-теоретической базы правового ре-
гулирования стратегического управления
от развития управления. Приводится ав-
торская позиция относительно отраслевой
принадлежности правового регулирования
государственного стратегического плани-
рования.

Ключевые слова: стратегическое пла-
нирование, правовое регулирование стра-
тегического планирования, государствен-
ное стратегическое планирование, страте-
гическое управление.

*Kudryashova Ekaterina
Valer'evna,
c.j.s. (PhD of jurisprudence),
Associate professor in the
Department of financial law,
the lawyer at Chamber of
Lawyers of Moscow Region,
Moscow,
ev_kudryashova@inbox.ru*

Considering the evolution of planning, the author shows the difference between long-term and strategic planning. The timeliness of the draft law "On the state strategic planning" in the context of similar acts existing in other countries is estimated in the article. Here is noted that scientific and theoretical foundations of legal regulation of strategic management lag behind from the management development. The author gives his position regarding sectorial affiliation of legal regulation of state strategic planning.

Keywords: strategic planning, legal regulation of strategic planning, state strategic planning, strategic management.

Проблематика стратегического управления в последнее время стала очень популярной в прессе и научных публикациях. В то же время, правовые аспекты стратегического управления пока не стали объектом научных дискуссий среди ученых-правоведов, хотя время для такого обсуждения уже давно пришло.

Несмотря на широкую популярность термина «стратегический» его научное содержание зачастую ускользает или преподносится достаточно противоречиво. Мы нарушим эту традицию и определимся с тем, что мы понимаем под «стратегическим», в нашем случае, планированием.

«Термин стратегия (от греческого *stratos* – войско + *ago*-веду) в буквальном смысле означает ориентацию полководцев на победу – решительное изменение ситуации посредством военных действий. Стратегия есть наука, искусство и опыт осуществления крупных, масштабных операций, преобразований, реформ и иных действий, призванных качественно изменить сложившееся положение, состояние общественных дел, ситуацию в важной отрасли деятельности, соотношение сил в противоборстве определенных интересов. Главное в стратегии – направленность на новое качество, новый уровень, новое состояние» [3, 171].

Стратегическое управление – это управление «из будущего в настоящее», качественно новый вид управления. Аналогичным образом, стратегическое планирование – это качественно новая ступень эволюции планирования.

Ошибочно полагать, что стратегическое планирование это один из видов планирования, наряду с финансовым, социально-экономическим и так далее. Стратегическими стали все виды планирования: социально-экономическое, территориальное, финансовое и другие виды планирования.

Эволюция планирования шла от планирования текущих внутренних процессов в организации, где планирование направлено вовнутрь организации, к планированию, направленному вовне, то есть с учетом внешних факторов: экономических, социально-политических, научно-технических и т. д. От планирования текущей деятельности управленческая практика перешла к долгосрочному планированию, а от долгосрочного планирования к стратегическому планированию.

Долгосрочное планирование проводилось путем перенесения прошлых закономерностей и структурных характеристик на будущее. Чтобы сориентироваться в возросшей неопределенности будущего потребовалось сменить сам исходный принцип планирования – возникла необходимость идти от будущего к настоящему, а не от прошлого к будущему [2]. «Главное различие между долгосрочным и стратегическим планированием состоит в трактовке будущего. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста.... В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции» [2, 49-51]. Для стратегического планирования «отнюдь не предполагается, что будущее есть улучшенное прошлое и поэтому его можно экстраполировать на этой основе» [5, 59].

В целом можно говорить, что сменилась парадигма планирования – планирование как метод управления стало стратегическим, что потребовало воплощения в законодательстве. Проблема воплощения регулирования государственного планирования в законодательных актах была поднята еще в советский период, так как ученые и практики сетовали на то, что «процесс народнохозяйственного планирования (в широком смысле – от разработки и утверждения планов до их исполнения) остается одной из наименее упорядоченных в правовом аспекте сфер социалистического хозяйствования» [7, 167].

В настоящее время предпринимаются попытки законодательно оформить правовое регулирование государственного стратегического планирования. В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 1 октября 2012 года внесен законопроект «О государственном стратегическом

планировании» [1]. В указанном законопроекте определяется понятие государственного стратегического планирования, как регламентируемой законодательством Российской Федерации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием профессиональных союзов и объединений работодателей, общественных, научных и иных организаций по государственному прогнозированию, программно-целевому и территориальному планированию, а также мониторингу реализации документов государственного стратегического планирования, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и укрепления национальной безопасности.

В зарубежной практике существуют аналогичные законодательные акты. В 60-х годах XX века в Федеративной республике Германия был принят Федеральный закон «О требовании стабильности и развития экономики» [9]. В 1993 году в США был принят Закон об эффективности и результатах деятельности Правительства США (Government performance and results act) [11], которым было установлено требование о выработке федеральными агентствами стратегических планов на несколько лет (в настоящее время на предстоящий финансовый год и четыре последующих года) в соответствии с бюджетными программами. В 2011 году был издан Модернизированный закон об эффективности и результатах деятельности Правительства США (GPRA modernization act) [12].

Представляется, что появление в российском законодательстве специального закона о государственном стратегическом планировании знаменует собой начало реализации в законодательных актах стратегического управления. Однако научно-теоретическая база правового регулирования стратегического управления пока отстает от развития управления.

В силу традиционного деления российского законодательства и правовой науки на отрасли в научно-теоретической сфере встает вопрос об отраслевой принадлежности вопросов государственного планирования.

В советской правовой науке государственное планирование относилось к сфере конституционного права в силу того, что планирование рассматривалось как одна из основ общественного строя. В эпоху «перестройки» планирование в качестве основы общественного строя было противопоставлено рыночным отношениям, что, однако, было скорее эмоциональным, нежели научно обоснованным противопоставлением. Например, в немецкой правовой литературе мы встречаем мнение о том, что после того, как в Германии

были построены наиболее важные структуры правового государства, вместе с развитием практики конституционного суда и административных судов в 1967 году началась фаза планирования. Была найдена западная идея планирования, развитие которой до настоящего времени сдерживается идеологическим оттенком связи планирования с тоталитаризмом. Планирование – это большой локомотив нашего времени. Планирование есть осознание в настоящем надвигающегося очертания будущего» [10, 114].

В российской правовой науке и сегодня имеются сторонники трактовки планирования как конституционного института, которые сегодня выступают за восстановление норм о государственном планировании в Конституции России. Например, такое предложение вносят авторы учебного пособия «Конституционное право государств Европы»: «Необходимо конституционное и законодательное определение содержания института государственного планирования. В этой связи было бы целесообразно разработать комплекс конституционных предписаний, регулирующих плановую деятельность государства (отношения по планированию), образующих конституционно-правовой институт планирования и оценки «существования экономики и общества в целом. Это позволит увязать планирование с изменениями в современной экономике России. Экономика не может быть оторванной от социальной, культурной и институциональной среды», – и далее, – «Восстановление конституционного института планирования является необходимой основой для возрождения сбалансированной экономики, способной обеспечить потребности российского общества» [4, 28-29]. Восстановление планирования как основы конституционного строя недавно предлагалось как панацея от кризисных явлений некоторыми российскими политиками [6].

Нам представляется, что с уходом в прошлое идеи планирования как основы общественного строя, государственное планирование сохранило большое значение именно в управленческой науке. Поэтому, нам представляется справедливым отнести государственное планирование в основном к сфере административного права. Упомянутый выше законопроект «О государственном стратегическом планировании», по нашему мнению, относится к сфере административного права с небольшим исключением. В законопроекте речь идет, в том числе об интеграции бюджетного планирования в общую систему государственного стратегического планирования (например, п. 6 статьи 10 Законопроекта), что является вполне оправданным. Однако, стратегическое планирование в финансовой сфере, как составляющую управления финансами следует относить к сфере финансового права.

О принадлежности вопросов управления государственными финансами к отрасли административного или финансового права ученые долгое время вели споры после того, как финансовое право стало самостоятельной отраслью, но итоги дискуссии подвела статья профессора А. И. Худякова «К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» [8, 63-66]. В этой статье А. И. Худяков высказывает мнение, что к предмету финансового права следует относить также управление финансами, которое традиционно относилось к предмету административного права. Такая позиция обоснована и служит целостному восприятию финансовой деятельности государства.

Итак, одной из насущных научно-теоретических проблем современной правовой науки является вопрос разработки научных подходов к правовому регулированию стратегического управления, в том числе стратегического планирования. В современной действительности вопрос об отраслевой принадлежности правового регулирования государственного стратегического планирования должен решаться в пользу административного и, отчасти, финансового права. Именно в рамках этих отраслей следует рассматривать положения законопроекта и, возможно, через некоторое время закона «О государственном стратегическом планировании».

Список литературы:

1. Законопроект № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» // URL : <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02> (дата обращения : 22.03.2013).
2. Аснофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика. 1989.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. 3-к изд., доп. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005.
4. Конституционное право государств Европы: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005.
5. Кузнецова Е. И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2006.
6. Лужков Ю. М. Российские особенности мирового кризиса / Российская газета. Федеральный выпуск. 11.02.2009. № 4846.
7. Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975.

8. Худяков А. И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами / Правоведение. 1985. № 1.
9. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist // URL: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html> (дата обращения: 21.03.2013).
10. Joseph H. Keiser цит. по Stolleis M. *Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft / In Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem; Eberhard Schmidt-Aßmann; Andreas Voßkuhle. Bnd.1. München: Verlag C.H. Beck. 2006.
11. URL: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m> (дата обращения: 21.03.2013).
12. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 21.03.2013).

References:

1. *Draft law No. 143912-6 "On State Strategic Planning"* [Zakonoproekt № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»]. Available at: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02> (accessed: 22.03.2013).
2. Asnoff I. *Strategic Management* [Strategicheskoe upravlenie]. Moscow: Ekonomika, 1989
3. Atamanchuk G. V. *Theory of the State Management: Lectures. 3rd enlarged edition* [Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: Kurs lektsii. 3-k izd., dop.]. Moscow: publishing house OMEGA-L, 2005.
4. *Constitutional Law of European States: A manual for students of law higher schools and faculties* [Konstitutsionnoe pravo gosudarstv Evropy: Uchebnoe posobie dlya studentov yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov]. Editor-in-chief D. A. Kovachev, Moscow: Volters Kluver, 2005.
5. Kuznetsova E. I. *Strategic Analysis in the System of State Management of National Economy: monograph* [Strategicheskii analiz v sisteme gosudarstvennogo upravleniya natsional'noi ekonomikoi: monografiya]. *Zakon i pravo – Law and Justice*, Moscow: YuNITI-DANA, 2006.
6. Luzhkov Yu. M. *Russian Features of the Global Crisis* [Rossiiskie osobennosti mirovogo krizisa]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, federal edition from 11.02.2009, no. 4846.

7. *Theoretical Problems of Economic Law* [Teoreticheskie problemy khozyaistvennogo prava]. Moscow: 1975.

8. Khudyakov A. I. About the Comparison of the Concepts of “Financial Activity” and “Financial Management” [K sootnosheniyu ponyatii «finansovaya deyatel'nost'» i «upravlenie finansami]. *Pravovedenie – Legal Studies*, 1985, no. 1.

9. *Act to Promote the Stability and Growth of Economy from June 08, 1967* [Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist]. Available at: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html> (accessed: 21.03.2013).

10. Joseph H. Keiser. Cited from Stolleis M. *Stages of Administrative Law Development* [Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft]. Edited by Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Assmann, Andreas Vosskule, Bnd.1, Munich: Verlag C.H., Beck, 2006.

11. Available at: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m> (accessed: 21.03.2013).

12. Available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> (accessed: 21.03.2013).