

Теоретические аспекты развития системы политического планирования в современной России

Новожилов Виктор Феодосьевич

Архангельское областное Собрание депутатов шестого созыва
Председатель
novozhilov.viktor@bk.ru

РЕФЕРАТ

В статье исследуются теоретические предпосылки для организации и развития системы политического планирования, а также ее основные компоненты для эффективного функционирования в условиях современной России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политическое планирование, лица, принимающие политические решения, политическое управление, политический процесс

Novozhilov V. F.

Theoretical Aspects for Development of Political Planning System in Modern Russia

Novozhilov Victor Feodosyevich

Arkhangelsk Regional Assembly of Deputies of the sixth convocation (Russian Federation)
Chairman
novozhilov.viktor@bk.ru

ABSTRACT

The article analyses theoretical aspects for organizing and development of political planning system and its basic components for effective functioning in modern Russia.

KEYWORDS

political planning, policy makers, political government, political process

Современная ситуация в мире подвержена серьезным изменениям и требует от руководства России особого политического искусства в управлении внутренними политическими процессами и быстрого реагирования на внешние вызовы. Текущий политический процесс характеризуется высокой степенью неопределенности и волатильности и заставляет лиц, принимающих политические решения, искать эффективные средства для его стабилизации. На процесс с высокой энтропией невозможно адекватно реагировать, а это значит, что необходимо не только отвечать на угрозы и негативные изменения, но и упреждать подобные изменения путем развития системы планирования.

На современном этапе все сферы социально-экономического развития России так или иначе определяются политическими решениями, принимаемыми не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях. Сфера политического планирования, таким образом, является сквозным элементом в обеспечении устойчивого развития России на долгосрочный период, хотя пока и не имеет четкого теоретико-методологического и организационного оформления. Приступая к рассмотрению методологических и теоретических аспектов политического планирования, мы неизбежно сталкиваемся с необходимостью применения системного подхода, с точки зрения которого политическое планирование представляет собой

вертикальную систему целей, комплекс задач, всеобъемлющий охват и системные результаты [2].

Не менее важен функциональный подход, позволяющий рассматривать политическое планирование как функцию публичной власти и управления. Планирование осуществляется на государственном уровне (ветвями государственной власти) и на муниципальном (органами местного самоуправления) и носит долгосрочный, среднесрочный или текущий характер, декомпозируя, соответственно, стратегические, тактические и оперативные цели. Исторический опыт подтверждает, что система политического планирования должна иметь стержневую структуру и централизованно управляться. Это, однако, не означает, что централизованное политическое планирование должно монополизировать все уровни государственного управления. Несмотря на инстинктивное желание «закольцевать» контроль над имплементацией разноуровневых документов политического планирования, все упирается в ответственность, выгоду, дефицит ресурсной базы.

По мнению В. Н. Расторгуева, «различные политические системы и режимы по-разному „осваивают“ и „усваивают“ возможности политического планирования, делая его открытым или закрытым для рефлексии и внешней аналитики, так как многое зависит не от политической воли руководства, баланса сил или выбранной стратегии, а от особенностей правовой системы и сложившихся национальных политических институтов» [4, с. 4]. Представляется, что полномочия, задачи и ответственность, подобно сторонам равностороннего треугольника, должны не просто быть пропорциональны друг другу, но совпадать по величине. В реальности добиться такого трудно. Как правило (в том числе, если мы говорим о сфере государственного и муниципального управления), приходится сталкиваться как минимум с дефицитом времени, дефицитом финансовых средств, дефицитом информации, дефицитом квалифицированных кадров. Зачастую лица, принимающие политические решения, имеют задачи, необходимость их решения и острый недостаток ресурсов.

Особую значимость в связи с этим приобретает функция политического планирования на региональном и местном уровнях. Ключевым становится вопрос директивных указаний из центра, а интереса или выгод. Любой руководитель административного звена должен получить возможность участия в осуществлении политики, а значит, быть причастным к ее планированию. Для организации адекватной системы политического планирования важными становятся делегирование данных полномочий и координация.

Политическое планирование в широком смысле призвано определять содержание политики, выделенное в виде таких политических функций органов власти, как: разработка и определение государственной политики, ее нормативно-правовое регулирование и координация. Содержанием же политики являются определение целей и направлений их достижения, определение функций и распределение их в виде задач, т. е. расстановка приоритетов и разработка правил — законов и подзаконных нормативных актов политического значения. В современной политической науке нет единого подхода, который бы однозначно формулировал направления координационной деятельности субъектов политического планирования. По нашему мнению, субъекты политического планирования для эффективного ее администрирования должны осуществлять следующие функции:

- проводить совместный анализ состояния политического процесса, его структуры и динамики, прогнозировать тенденции развития, изучать практики выявления и предупреждения конфликтных ситуаций;
- управлять выполнением федеральных, региональных и ведомственных целевых программ;

- разрабатывать, совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложения по совершенствованию системы политического планирования;
- готовить и направлять информационно-справочные и отчетные материалы по вопросам политического планирования Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;
- обобщать практику применения нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы планирования политики и осуществлять подготовку предложений об улучшении организации политического планирования;
- разрабатывать предложения о совершенствовании правового регулирования сферы политического планирования;
- изучать координационную деятельность различных уровней государственного управления, распространять положительный опыт.

Фактически руководители органов государственной власти и местного самоуправления — это и есть субъекты, которые должны координировать работу своих комитетов, управлений (структурных подразделений), а также координироваться с другими государственными (муниципальными) органами. Координация деятельности субъектов политического планирования может осуществляться в следующих формах: проведение координационных совещаний; обмен информацией по вопросам планирования; совместные выезды в регионы, муниципальные образования для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи, а также изучения и распространения положительного опыта; создание рабочих групп и экспертных советов; проведение совместных целевых мероприятий; взаимное использование возможностей для профессионального развития и повышения квалификации работников; проведение совместных семинаров, конференций; выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий; разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности; издание совместных приказов, указаний; подготовка информационных писем, организационно-распорядительных и иных нормативных документов. Выбор названных и иных форм координационной деятельности по вопросам политического планирования должен определяться ее участниками, исходя из конкретной обстановки.

Чтобы осуществить стратегическое (тактическое, оперативное) управление, направленное на достижение конкретных целей, недостаточно сформулировать задачи, разработать план действий и обеспечить нормативную базу. Необходимо организовать постоянный контроль выполнения планов, а при необходимости (с учетом постоянно меняющейся внешнеполитической и экономической конъюнктуры) — корректировку. При разработке документов политического планирования должны учитываться различия между стратегическим, тактическим и оперативным управлением. По мнению А. А. Кокошина, «в отличие от стратегического планирования оперативное планирование уже касается конкретных операций, действий, их последовательности, составления конкретных графиков, четкого определения ресурсов, необходимых для выполнения тех или иных пунктов плана ... в целом оперативное планирование можно считать стадией детализации, операционализацией стратегии, перевода ее в конкретные показатели деятельности различных структур и организаций» [3, с. 25].

Необходимой составляющей механизма политического планирования является анализ результативности деятельности. Результативность характеризует соотношение поставленных целей и достигнутых результатов. Оценка результативности предполагает наличие измеримых показателей (индикаторов), позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей,

предпринимаемые для достижения этих целей, а также наличие методик, технологий и техник расчета этих показателей по спектру важнейших направлений деятельности.

Цели политического управления необходимо разбить на функциональные группы, далее сгруппировать по уровням государственного (муниципального) управления и отраслям (структурным подразделениям, проектам и т. д.). Все функциональные цели должны удовлетворять следующим условиям:

1. Достаточность и необходимость: каждому направлению деятельности должна соответствовать конкретная цель.
2. Согласованность по целям: необходимо установить четкую очередность достижения целей (например, чтобы исключить ситуацию, когда мероприятия муниципальной реформы в субъекте федерации достигают пика реализации в преддверии выборов в органы местного самоуправления, что приводит к «наслаиванию» экстремумов двух резонансных политических событий).
3. Наличие временных рамок: необходимо установить сроки достижения цели (например, уменьшение уровня социальной напряженности на 15% к концу текущего года).
4. Согласованность по иерархии управления: целевые показатели (индикаторы) низовых уровней не должны противоречить целевым показателям (индикаторам) вышестоящих уровней иерархии государственного (муниципального) управления.
5. Количественная и качественная измеримость: следует определить количественное выражение функциональных целей (например, достижение приемлемого процента явки для обеспечения легитимности выборов, обеспечение необходимого уровня имиджа региона для выгодного позиционирования на внутривнутриполитическом и внешнеполитическом пространстве и т. д.).

Совокупность целей и соответствующих показателей (индикаторов) их достижения должна быть вертикально интегрированной, то есть необходимо добиться сопряжения целей нижних уровней с целями вышестоящих уровней. Необходимо отметить, что существующий опыт регионального политического планирования свидетельствует об отсутствии общего рецепта построения системы целей и показателей их достижения. В каждом конкретном случае такая разработка предполагает обширные исследования по важнейшим направлениям деятельности, а также создание постоянно действующей системы сбора и обработки информации, необходимой для формирования набора целевых значений показателей результативности, и системы мониторинга их достижения.

Вместе с тем реализация такого пути политического планирования и управления по целям и контрольным показателям (индикаторам) позволяет контролировать политический процесс при рациональном использовании имеющихся ресурсов и решить наиболее сложную управленческую проблему — сделать политическое планирование ежедневной работой каждого исполнителя. Совершенствование методов государственного и муниципального управления, по нашему мнению, позволяет использовать накопленный потенциал политического планирования с учетом особенностей конкретного уровня политического управления и применять при разработке, корректировке, оценке и реализации стратегических планов развития. В любом случае такой подход предполагает следующие основные этапы политического планирования:

Методологический этап. Определение стратегии (тактики) политического управления (видение и выбор ключевых факторов успеха, стратегические (тактические) цели). Создание на этой основе формализованной политики в каждой управляемой сфере деятельности с измеримыми и достижимыми целями, сформулированной и утвержденной в едином документе. Разработка политики предполагает учет требований вышестоящих систем, существующего опыта в данной сфере, а также указание ограничений ее применимости (сроки и причины пересмотра).

Технологический этап. Разработка показателей достижения целей политики в интересах эффективного политического управления на различных уровнях. Декомпозиция целей/показателей и согласование частных целей с исполнителями. Проекция целей на «карту» органов управления — графическое представление иерархии целей и показателей их достижения. Проведение исследований и разработка методик расчета показателей (индикаторов) достижения целей. Определение состава необходимой информации для расчета показателей и требований к ее получению.

Внедренческий этап. Разработка мероприятий по достижению поставленных целей. Создание системы мониторинга и контроля показателей достижения целей. Осуществляется стыковка показателей с действующими системами управления и учета.

Очевидно, политическое планирование является процессом, включающим в себя ряд этапов и шагов. Планирование должно коррелировать с реально существующими механизмами принятия политических решений. Важно не только планирование, но и обратная реакция на планы со стороны лиц, принимающих политические решения. К. Шмитт справедливо указывает, что «если партийно-политические противоположности внутри государства без остатка исчерпывают собой противоположности политические, то тем самым достигается высший предел „внутриполитического ряда“, то есть внутригосударственное, а не внегосударственное разделение на группы „друг–враг“ имеет решающее значение для вооруженного противостояния» [5]. Такое замечание приводит нас к выводу о том, что политическое планирование в целевом аспекте направлено на обеспечение политической стабильности и может стать точкой сопряжения и согласования всех интересов и конфликтов.

Такого же мнения придерживается и Э. В. Бёкенфёрде: «Для поддержания и деятельной актуализации политического единства, каковым является государство, представляется необходимой высшая дееспособная точка сопряжения, которая готова и способна встать над борьбой и противоборством интересов и способствовать компромиссу и интеграции. Она необходима, чтобы не допустить эскалации противостояния интересов и иных конфликтных потенциалов до группирования „друг–враг“ и тем самым до подрыва самого политического единства» [1].

Закономерно, что высокая энтропия является естественным свойством политической реальности. Это значит, что в любом случае будет иметь место неожиданное развитие событий, а раз так, планирование должно обеспечить общие средства, а также организационную гибкость, делающие возможной быструю адаптацию к непредвиденным обстоятельствам. Таким образом, гибкость является частью хорошего планирования и позволяет «справиться» с неожиданностью как неотъемлемым свойством реальности.

Подведем итог: мы согласны с мнением участников экспертной дискуссии о том, что «масштабные, долгосрочные проекты невозможны без наличия плана»¹ как совокупности представлений о конфигурации политической системы, которая формируется, итеративно уточняется и увязывается многими участниками политического процесса, формальными и неформальными институтами как неким коллективным арбитром.

Литература

1. Бёкенфёрде Э.-В. Понятие политического как ключ к работам Карла Шмитта по государственному праву // Логос. 2012. № 5 (89). С. 158–177.

¹ Вопросы к проклятым ответам // Эксперт online: деловой общенациональный аналитический ресурс. 2015. 20 июля. [Электронный ресурс] URL: <http://expert.ru/expert/2015/30/voprosyi-k-proklyatyim-otvetam/> (дата обращения: 11.09.2015).

2. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. М. : КДУ, 2004.
3. Кокошин А. А. О стратегическом планировании в политике. М. : КомКнига, 2007.
4. Расторгуев В. Н. Политическое планирование и прогнозирование: идеологические рамки и цивилизационный контекст // Вопросы философии. 2012. № 2. С. 3–13.
5. Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. 1992. № 1. С. 37–67.

References

1. Bockenforde E.-W. *Concept political as key to Karl Schmitt's works on state law* [Ponyatie politicheskogo kak klyuch k rabotam Karla Shmitta po gosudarstvennomu pravu] // Logos. 2012. N 5 (89). P. 158–177. (rus)
2. Degtyarev A. A. *Adoption of political decisions* [Prinyatie politicheskikh reshenii]. M. : KDU, 2004. (rus)
3. Kokoshin A. A. *About strategic planning in policy* [O strategicheskom planirovanii v politike]. M. : Combook [KomKniga], 2007. (rus)
4. Rastorguyev V. N. *Political planning and forecasting: ideological framework and civilization context* [Politicheskoe planirovanie i prognozirovanie: ideologicheskie ramki i tsivilizatsionnyi kontekst] // Questions of Philosophy [Voprosy filosofii]. 2012. N 2. P. 3–13. (rus)
5. Schmitt C. *The Concept of the Political* [Ponyatie politicheskogo] // Questions of Sociology [Voprosy sotsiologii]. 1992. N 1. P. 37–67. (rus)