

Евстафьева Ю.В.

Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации

Евстафьева Юлия Валерьевна — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: evstafyeva@bk.ru

SPIN-код РИНЦ: [9943-8023](https://elibrary.ru/9943-8023)

Аннотация

Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации был принят пять лет назад, в июне 2014 года, и предполагал создание системы государственного стратегического планирования. Однако по истечении пятилетнего периода приходится констатировать отсутствие положительного влияния стратегического планирования на социально-экономическое развитие государства. В статье раскрываются причины, препятствующие достижению потенциальных позитивных эффектов внедрения стратегического планирования в государственное управление Российской Федерации, рассматривается установленная действующим законодательством система государственного стратегического планирования, комплексно анализируются проблемы практической реализации стратегического планирования и нормативно обусловленные ограничения. Используются методы анализа и синтеза, обобщения и абстрагирования, исследование проведено на основе системного подхода. В работе показано, что проблемы, с которыми сопряжено развертывание стратегического планирования в нашей стране, связаны как с рамочным характером принятого закона, так и с практикой его исполнения на разных уровнях управления. Избирательный, а часто и имитационный, характер реализации стратегического планирования является прямым следствием дисфункций государственного управления, без устранения которых создание полноценно функционирующей системы стратегического планирования вызывает сомнения. Автор приходит к заключению, что стратегическое планирование на современном этапе не представляет собой системы: важные плановые документы федерального уровня так и не разработаны, а большинство стратегий субуровней не согласованы с остальными документами ни по горизонтали, ни по вертикали. Отдельные составные части системы функционируют разобщенно, в дальнейшем потребуются проведение объемной работы по их координации с целью реализации функций системы государственного стратегического планирования и достижения искомых социально-экономических результатов.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, система стратегического планирования, проблемы стратегического планирования, дисфункции государственного управления, реестр документов государственного стратегического планирования.

Введение

В 2014 году был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливающий внедрение стратегического планирования в государственное управление социально-экономическим развитием России. Данный закон определяет стратегическое планирование как деятельность его участников 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, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (статья 3)¹.

По прошествии пяти лет с момента принятия Федерального закона предусмотренная им система стратегического планирования так и не была сформирована. Прямым следствием этой незавершенности является невозможность достижения заявленных положительных эффектов и ожидаемых результатов функционирования национальной экономики.

Целью данной работы является проведение комплексного анализа разворачиваемой системы стратегического планирования и выявление причин ключевых препятствия для её успешного функционирования в дальнейшем. Для решения поставленных целей необходимо рассмотреть установленное действующим законодательством стратегическое планирование с позиций системного подхода; выявить проблемы современного стратегического планирования в Российской Федерации и раскрыть их причины.

Система стратегического планирования в Российской Федерации

В настоящее время в России происходит формирование поликомпонентной системы стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Основными её частями выступают целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, образующие единый логический процесс осуществления стратегического планирования в государстве, результатами которого являются утвержденные документы стратегического планирования, речь о которых пойдет далее. При этом ключевым, но практически не отражённым на законодательном уровне компонентом системы стратегического планирования является реализация разработанных стратегий, программ, планов мероприятий и прочих документов, результатом которой непосредственно является искомое социально-экономическое развитие, практическое достижение плановых показателей. Рассматриваемый Федеральный закон предусматривает также мониторинг и контроль реализации уже принятых документов.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 17.06.2019).

Все перечисленные части системы являются отдельными подсистемами и представляют собой этапы процесса стратегического государственного планирования. В широком смысле к его этапам в качестве промежуточных можно отнести законодательно закреплённые общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования и государственную регистрацию документов стратегического планирования, а также корректировку плановых документов в случае необходимости.

Система стратегического планирования представляет собой сложную, открытую и саморегулирующуюся системную целостность. Внутрисистемные связи между элементами можно охарактеризовать как координационные и субординационные одновременно в зависимости от аспекта рассмотрения. Законодатель нормативно закрепил определённую последовательность этапов стратегического планирования, а значит — и определённую вертикальную соподчинённость. В то же время наличие горизонтальной связи подтверждается существующей координацией этапов между собой. В отдельных случаях связи между элементами либо практически отсутствуют, либо искажены. Ярким примером может служить нормативно закреплённая первичность целеполагания по отношению к прогнозированию, что противоречит классическому пониманию процесса планирования, согласно которому планированию и целеполаганию как части планирования предшествует (или входит в него в качестве нулевого этапа) системное прогнозирование.

Документы стратегического планирования образуют самостоятельную подсистему. Законодательно предусмотрена разработка более 30 видов документов стратегического планирования: стратегий, основ государственной политики, доктрин, ежегодных посланий, прогнозов, основных направлений деятельности, государственных программ, схем территориального планирования, планов деятельности, планов мероприятий по реализации стратегий, муниципальных программ и других документов. Подготовка различных видов документов стратегического планирования осуществляется на трёх уровнях: федеральном, уровне субъекта Российской Федерации и муниципальном уровне. Кроме административно-иерархического, документы стратегического планирования разрабатываются ещё в отраслевом (по отраслям экономики и сферам управления) и территориальном разрезах.

Ввиду того, что данные документы разрабатываются в рамках либо целеполагания, либо прогнозирования, либо планирования и программирования, можно говорить о существовании трех других подсистем, входящих в данную, сформированных по этапам государственного планирования, на которых эти документы создаются. В данном случае связи между подсистемами аналогичны связям между этапами (основными компонентами системы) стратегического планирования. Подсистему документов стратегического планирования можно представить и в трехмерном измерении, добавив уровни планирования, такие как: федеральный, уровень субъекта Российской Федерации и муниципальный. Между подсистемами, сформированными по принципу административной иерархии, прослеживаются субординационные связи.

Объектами планирования на макроуровне являются социально-экономическое развитие государства и обеспечение национальной безопасности, на субуровнях — социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации и муниципального образования соответственно.

Субъектами планирования федерального уровня выступают Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, иные органы и организации. На уровне субъекта Российской Федерации субъектами стратегического планирования выступают законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации, иные органы и организации. Субъекты муниципального уровня — органы местного самоуправления и муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами. Полномочия вышеназванных субъектов стратегического планирования определены в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Пункт 7 статьи 11 данного закона² предусматривает возможность привлечения к разработке документов стратегического планирования объединений профсоюзов и работодателей, общественных, научных и иных организаций.

² Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 17.06.2019).

В широком смысле субъектами планирования являются институты государства: органы государственной власти, институты развития, институты гражданского общества, в том числе объединения профсоюзов и работодателей, научно-исследовательские и инженерные организации. Все они могут привлекаться к планированию в ходе подготовки стратегических документов. Указанные институты, безусловно, имеют различный вес в системе стратегического планирования, тем не менее все они в той или иной форме должны являться и являются участниками процесса государственного стратегического планирования. Не следует изымать из системы стратегического планирования и корпоративный сектор, являющийся важнейшим участником этапа реализации принятых стратегий и планов. Законодательно предусмотренное общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования предполагает вовлечение в процесс государственного стратегического планирования самого широкого круга заинтересованных лиц, которые хоть и не могут выступать субъектами планирования, но посредством данной процедуры де-факто становятся участниками процесса стратегического планирования.

Функции системы государственного стратегического планирования могут быть определены как следующие:

- установление ориентиров (направлений) социально-экономического развития;
- прогнозирование социально-экономического положения государства (иных единиц планирования, выделенных по территориальному или отраслевому принципу) исходя из результатов анализа существующей ситуации и с учетом структурных изменений мировой экономики;
- управление социально-экономическим положением (перевод от текущего состояния к целевому) путем разработки, утверждения и дальнейшей реализации стратегий и подготовленных на их основе планов и программ;
- формирование механизма достижения планируемых результатов путем разработки соответствующих методологии и инструментария;
- мониторинг и контроль выполнения утвержденных документов стратегического планирования.

Система стратегического планирования постоянно находится под воздействием внешней среды и во взаимодействии с другими системами разного рода: денежно-кредитной, бюджетно-фискальной, внешнеэкономической, регуляторной, административно-иерархической, институциональной, социальной. Пересечение систем происходит в различных плоскостях. Так, реализация функций системы стратегического планирования непосредственно затрагивает ряд других систем и не может быть осуществлена, не вызвав изменений в них или не став следствием таких изменений. Система государственного стратегического планирования, в свою очередь, является подсистемой системы государственного управления.

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 году путем введения нового элемента — Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

Обеспечивающими составляющими рассматриваемой системы являются федеральный государственный реестр документов стратегического планирования и федеральная информационная система стратегического планирования.

Характеристиками (специфическими свойствами) системы стратегического планирования являются упорядоченность (следствие нормативного закрепления основных элементов профильным федеральным законом), соединенная с некоторой громоздкостью и негибкостью (ригидностью), а также крайне низкая эффективность — следствие ошибок генезиса и проблем становления системы.

Законодательное толкование понятия «система стратегического планирования» существенно отличается от толкования, основанного на фундаментальной теории систем. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет систему стратегического планирования как механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Проблемы развертывания стратегического планирования

Развертывание системы стратегического планирования происходит в условиях нарастающих дисфункций государственного управления. Подтверждением этому, например, служат перенесение сроков разработки основополагающих стратегических документов (неспособность обеспечить исполнение Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в срок) и выбор в пользу подмены сквозного, генерального планирования социально-экономического развития страны разработкой и усиленной реализацией определенного набора слабо согласованных между собой плановых документов. Следствием неспособности существующей системы государственного управления к скоординированным целенаправленным действиям, без которых невозможен переход на новую основу организации управления социально-экономическим развитием — стратегическое планирование, являются многочисленные проблемы, возникшие в процессе создания законодательно предписанной системы стратегического планирования.

Одна из самых значимых — нарушение последовательности и логики планирования социально-экономического развития в масштабах государства. Подробно описанная выше подсистема документов стратегического планирования имеет пирамидальную иерархическую структуру: документы субуровней должны создаваться с учётом основных положений документов верхнего (федерального) уровня.

По истечении пяти лет с момента принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» так и не были утверждены все верхнеуровневые документы системы стратегического планирования. В частности, не разработан самый главный документ — Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Именно данная стратегия, в соответствии с пунктом 8 статьи 16 рассматриваемого Федерального закона, «является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации»³. В настоящее время делается попытка заполнить лакуну в общегосударственном целеполагании Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: национальные проекты представляются отражением целей развития государства. Такое решение, видимо

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 17.06.2019).

призванное сбалансировать систему стратегического планирования, несет в себе новые риски, речь о которых пойдет далее.

Из целеполагающих документов также не приняты стратегии социально-экономического развития макрорегионов, а действующие отраслевые документы стратегического планирования (37 согласно реестру) охватывают далеко не все отрасли народного хозяйства. В то же время документы, которые по нормативным требованиям должны опираться на верхнеуровневые, разрабатываются с высокой интенсивностью.

По состоянию на июнь 2019 года в федеральный государственный реестр документов стратегического планирования (предусмотрен Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴) внесено более 65 тыс. действующих документов системы стратегического планирования, разработанных и утвержденных на разных уровнях:

- федеральный уровень — 98;
- федеральный уровень (макрорегион) — 1;
- федеральный уровень (федеральный округ) — 6;
- уровень субъекта Российской Федерации — 2550;
- уровень муниципального образования (муниципальный район) — 28881;
- уровень муниципального образования (городской округ) — 10956;
- уровень муниципального образования (городской округ с внутригородским делением) — 174;
- уровень муниципального образования (городское поселение) — 3736;
- уровень муниципального образования (сельское поселение) — 18678;
- уровень муниципального образования (внутригородской район) — 80.

Следует отметить, что в данный реестр внесены также документы, разработанные и принятые до 2014 года. Например, единственным документом в реестре уровня макрорегион с пометкой «Дальневосточный макрорегион» числится утвержденная еще в 2009 году Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р). В целом же более 12 тыс. действующих документов стратегического планирования вступили в силу

⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 17.06.2019).

до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (28 июня 2014 года).

Таблица 1. Действующие документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания⁵

	Вид документа	Количество, ед.	
Федеральный уровень	Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ	1	51
	Стратегия социально-экономического развития РФ	–	
	Стратегия национальной безопасности РФ	1	
	Основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ	9	
	Стратегия научно-технологического развития РФ	1	
по отраслевому и территориальному принципу	Отраслевые документы стратегического планирования РФ	37	
	Стратегия пространственного развития РФ	1	
	Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	1	
Уровень субъектов РФ	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ*	82	
Муниципальный уровень	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	2208	

В Еврейской автономной области параллельно со Стратегией социально-экономического развития Еврейской автономной области до 2030 года действует принятая до 2014 года отраслевая стратегия — Стратегия развития горнодобывающего комплекса Еврейской автономной области до 2025 года.

Во исполнение принятого Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в 37 субъектах Российской Федерации были утверждены стратегии социально-экономического развития (преимущественно на период до 2030 года или до 2035 года). За это же время (с 2014 года) разработаны и приняты 1498 стратегий социально-экономического развития муниципального образования. Как видно из Таблицы 1, региональные стратегии (стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации) утверждаются, а стратегии макрорегионов, как и Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, еще не разработаны⁶. Стратегический прогноз Российской Федерации также не подготовлен. Текущая ситуация, при которой

⁵ Источник: Реестр документов стратегического планирования // Государственная автоматизированная информационная система «Управление» [Электронный ресурс]. URL: <http://gasu.gov.ru/stratplanning> (дата обращения: 17.06.2019).

⁶ Большинство региональных стратегий разработано без учета положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая была утверждена только в феврале 2019 года.

существуют значительные пробелы в частях целеполагания и прогнозирования, делает бессмысленным дальнейшее развертывание системы документов. К тому же такое количество документов стратегического планирования (более 65 тыс.) представляется избыточным, существенно перегружает систему государственного управления, усложняет оценку и контроль их реализации. Необходимы гармонизация состава документов стратегического планирования и определение их оптимального объема и функционала [Клименко и др. 2015].

По нашему мнению, дальнейшее нагромождение массива зачастую несогласованных между собой документов стратегического планирования представляется нецелесообразным. Отсрочивание принятия на федеральном уровне ключевых документов системы стратегического планирования одновременно с продолжающимся наращиванием количества субдокументов наносит огромный урон формируемой системе и провоцирует возникновение её дисфункций в дальнейшем. Система документов стратегического планирования выхолащивается, превращаясь по сути в набор документов, которые в силу своей несвязанности ни по вертикали, ни по горизонтали либо не смогут быть исполнены вовсе, либо их исполнение не принесет ожидаемых положительных результатов, прежде всего, для государства в целом. По мнению Е.Б. Ленчук, «попытка разработать отдельные прогнозы, стратегии и программы вне временной и содержательной увязки сделала ФЗ № 172 не работающим» [Ленчук 2018, 386–387].

Косвенно разбалансировке создаваемой системы планирования способствует и тот факт, что в существующем виде она допускает разработку и утверждение документов одного вида, имеющих разные горизонты планирования. Несогласованность циклов планирования, кроме всего прочего, затрудняет оценку эффективности применения стратегического планирования в государственном управлении, а именно результатов реализации стратегических документов в комплексе друг с другом и возникающих синергетических эффектов [Евстафьева 2016].

Объектами стратегического планирования, в соответствии с профильным Федеральным законом, являются социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности. Однако вопросы согласования задач устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности в нашей стране не отработаны, что дополнительно дестабилизирует систему стратегического планирования [Малков 2015]. На данный момент планирование обеспечения национальной безопасности и планирование социально-экономического развития представляют собой два

практически автономных направления внедряемого государственного стратегического планирования.

Затрудняет выполнение системой своих функций и также ведет к её разбалансировке присущая функционирующей на рыночных основаниях экономике разнонаправленность интересов участников стратегического планирования. К потенциально дестабилизирующим факторам следует отнести и конкуренцию, как традиционную рыночную, так и теневую межведомственную, во многом определяющую отстаиваемые позиции и затрудняющую выбор объективно оптимальных путей развития в интересах государства и общества.

Особые сложности реализации государственного стратегического планирования возникают в связи с необходимостью ориентации конкретных предприятий (организаций) как элементов создаваемой системы на выполнение плановых документов, утверждаемых на разных уровнях управления. В настоящий момент принимаемые документы стратегического планирования, так же как и цели развития государства в целом, не находят отражения в деятельности корпоративного сектора. Вместе с тем государственные корпорации и корпорации с государственным участием, теряющие свою эффективность без привязки результатов деятельности к плановым заданиям, могли бы стать опорным каркасом для полноценного развертывания стратегического планирования в России. Нельзя выводить за рамки поля зрения и вопрос участия частных корпораций, как и всего частного сектора. Как известно, стратегическое планирование предполагает вовлечение в той или иной мере всех элементов экономической системы государства, не зависимо от формы их собственности. Ввиду отсутствия нормативно закреплённой регламентации вопрос участия частного сектора экономики часто становится предметом дискуссий профессионального сообщества [Белянова и др. 2016].

Приходится констатировать отсутствие инструментов, которые могли бы сделать участие в выполнении плановых документов привлекательным для отдельной организации, обеспечить полномасштабное государственно-частное партнерство на основе гармоничного сочетания интересов бизнеса и общества в лице государства. Впрочем, вопрос мотивации конкретной организации в условиях функционирования народного хозяйства на рыночных началах не стоит сводить лишь к доступности вышеуказанных инструментов. Напротив, его следует рассматривать намного шире. Речь идет в первую очередь о «признании» корпоративным сектором как конкретных

документов планирования, так и в целом государственного стратегического планирования как составной части государственного управления.

В то время, когда очевидны формальный подход к осуществлению планирования и избирательная реализация профильного Федерального закона даже на высшем уровне управления, организации не готовы подключаться к реализации стратегических документов. «Признание» последних корпоративным сектором могли бы обеспечить специальные институты (в понимании единства правил и механизмов принуждения к ним), однако таковые отсутствуют, и их введение в будущем не предусмотрено. Сложившуюся ситуацию недоверия к плановым документам и планированию в целом усугубляет закрытость процесса разработки и утверждения стратегических документов федерального уровня для широкого круга заинтересованных лиц. Вследствие того, что общественное обсуждение документов стратегического планирования даже в тех случаях, когда проводится, носит скорее не содержательный, а формальный характер, плановые решения не имеют в профессиональном сообществе репутации наиболее оптимальных и проработанных.

Большинство организаций используют утвержденные документы лишь в качестве дополнительных информационно-аналитических материалов. Такое ориентирование хозяйственных субъектов также может иметь положительный эффект для национальной экономики, однако для этого требуется исключительно высокое качество разрабатываемых плановых документов. Пока даже те организации, которые захотели бы скоординировать свою деятельность с исполнением утвержденных документов государственного планирования, зачастую просто не могут включиться в их реализацию ввиду отсутствия тех самых инструментов, о которых говорилось ранее.

Поскольку документы стратегического планирования на федеральном уровне не имеют статуса законодательных актов, вопрос ответственности, в первую очередь за исполнение принятых документов, приобретает особое значение. Сложившаяся практика неисполнения плановых документов, в том числе и принятых до 2014 года, в сумме с ненаступлением каких-либо санкций для тех, кто был ответственным за их реализацию, существенно ослабляет сам институт государственного планирования в нашей стране.

Для гарантированной реализации планов развития необходимо расширить сферу применения института ответственности на всех участников процесса планирования. В определенных случаях было бы уместным, чтобы каждая сторона, согласовавшая конкретный план, отвечала бы за его исполнение. Например, обоюдная ответственность государства и бизнеса за реализацию предварительно согласованных

друг с другом планов, в данном случае планов реализации инвестиционных проектов, уже применяется в рамках инструмента специального инвестиционного контракта.

Формируемую систему планирования ослабляет и недоверие к разработчикам плановых документов, сомнения профессионального сообщества, часто не обосновательные, в их качестве. Особенно это касается случаев аутсорсинга услуг по разработке документов стратегического планирования, к которому часто прибегают на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Компетентность исполнителей таких заказов в общегосударственном масштабе никак не отслеживается и не регламентируется, а на практике существенно разнится от случая к случаю. К тому же при таком подходе неизбежно возникает коррупциогенная составляющая. В этой ситуации не может не вызывать серьезной озабоченности квалификация сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления, неспособных самостоятельно справиться с законодательно предписанной задачей планирования в рамках сферы собственной компетенции. Данное обстоятельство можно считать еще одним проявлением дисфункции системы современного государственного управления, связанным в первую очередь с проводимой кадровой политикой. Проблема может скрываться и в тривиальном неумении выстроить продуктивную совместную работу над плановыми документами с научным, академическим и экспертным сообществом в силу разобщенности различных государственных институтов, нехватки финансовых возможностей или откровенного нежелания браться за сложный итеративный процесс самостоятельно. Одним из последствий такого аутсорсинга является минимальный учет особенностей конкретной территории как объекта стратегического планирования в связи с переписыванием положений из удачных, по мнению организации-исполнителя, плановых документов. Все это свидетельствует о низком качестве подавляющего числа документов муниципального уровня и уровня субъектов и об уязвимостях выстраиваемой системы стратегического планирования, «зашиваемых» в неё уже на стадии формирования.

Недостаточное привлечение регионов к работе над верхнеуровневыми документами, а иногда и директивное доведение уже финальных результатов без какого-либо предварительного сотрудничества противоречат сущности стратегического планирования как планирования гибкого, учитывающего интересы и возможности всех участников. Вовлечение субуровней в работу над федеральными стратегическими документами существенно повысило бы качество последних и обеспечило бы

возможность их гарантированной и полноценной реализации на нижеследующих уровнях.

Введение в 2018 году в практику государственного управления такого формата, как национальные проекты, без его нормативного закрепления породило новые противоречия в российской системе стратегического планирования, увеличило разрыв между законодательно предписанной и реально выстроенной архитектурой плановых документов. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» де-факто стал одним из основных целеполагающих документов государства, а запущенные национальные проекты по 12 направлениям стратегического развития явили собой перепакровку действующих государственных программ с некоторой попутной актуализацией по большей части в рамках зарезервированного в бюджете финансового обеспечения. Ю.Б. Винслав обращает внимание на «опасность того, что объявленные целевые установки национальных проектов (программ) не будут должным (рациональным) образом вписаны в законодательно формируемую систему государственного стратегического планирования» [Винслав 2019, 8]. Е.М. Бухвальд выдвигает предположение, что «национальные проекты — временный для определенного этапа вариант целеуказания в сфере хозяйственного и социального развития, который затем, по мере улучшения ситуации, должен быть расширен и конкретизирован, в том числе и до уровня Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» [Бухвальд 2019, 51].

Трудности, возникшие в государственном управлении в связи с необходимостью исполнения Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и развертывания системы стратегического планирования, частично объясняются отсутствием единого органа государственной власти, на который были бы возложены такие полномочия. Текущая ситуация предполагает участие ряда уполномоченных органов, выступающих субъектами планирования в создаваемой системе, без координации их деятельности какой-либо вышестоящей организацией. Однако, если учитывать, что эффекты внедрения системы стратегического планирования являются по своей сути комплексными и касаются всей социально-экономической системы, нарезка генеральных полномочий на части с неизбежным размыванием границ ответственности за интегральный результат (социально-экономическое развитие и национальную безопасность государства) представляется весьма дискуссионным управленческим решением. С рекомендациями

создания единого общегосударственного органа планирования, ответственного как за разработку плановых документов, так и за их последующую реализацию, выступает и академическое сообщество. Так, академик РАН Полтерович В.М. предлагает создать специальный орган стратегического управления развитием, подчиненный Председателю Правительства Российской Федерации, — Федеральное агентство развития [Полтерович 2016, 12]. Академик РАН Глазьев С.Ю. выступает с предложением создания Государственного комитета по стратегическому планированию, подчиненного непосредственно Президенту Российской Федерации [Глазьев 2015, 52–53; Глазьев 2017, 29–30]. Пятилетний опыт организации процесса общегосударственного стратегического планирования подтверждает необходимость внесения корректировок как в систему государственного управления и развития в целом, так и в подсистему непосредственного осуществления стратегического планирования. В текущих условиях отказа от единоначалия в виде отдельного государственного органа крайне важным является закрепление ответственности за достижение целей планирования за отдельными органами государственной власти.

Заключение

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы относительно состояния и проблем развертывания системы государственного стратегического планирования в России:

1. Государственное стратегическое планирование — сложная открытая система, которая является одной из подсистем государственного управления социально-экономическим развитием в целом, состоит из ряда компонентов (собственных подсистем) и пребывает в постоянном взаимодействии с внешней средой и другими подсистемами государственного управления. Принятый в 2014 году Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает создание такой системы, однако его должное исполнение, в первую очередь на федеральном уровне, не обеспечивается, сроки разработки основополагающих стратегических документов постоянно переносятся.

2. Стратегическое планирование в том виде, в котором оно представлено на данный момент, являться системой не может: компоненты не взаимодействуют между собой должным образом, а иногда функционируют совершенно оторвано друг от друга. Вызывает сомнения возможность создания эффективной системы стратегического планирования в условиях сохранения существующих дисфункций государственного

управления и ручного режима устранения критических нестыковок. Отсутствие комплексных механизмов реализации стратегических планов выхолащивает смысл из деятельности ведомств по разработке плановых документов разного рода, подтверждает имитационный характер современного планирования — такое планирование не может привести ни к реальному экономическому росту, ни к улучшению качества жизни.

3. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в нашей стране многочисленны. Они связаны с рамочным характером принятого Федерального закона, отсутствием реальной ответственности за несвоевременность или низкое качество подготовки и неисполнение документов стратегического планирования, формальным отношением к реализации стратегического планирования, нарушением последовательности разработки плановых документов и рядом других причин, рассмотренных в статье. Определенный научный и практический интерес могут составлять дальнейшие исследования по разработке методологии корректировки созданного массива документов стратегического планирования для их взаимной увязки по целям, прогнозным параметрам и срокам реализации.

Список литературы:

Белянова А.М., Бирюков В.А., Черковец В.Н. Стратегическое планирование в условиях современной экономики России (материалы научного семинара по проблемам стратегического планирования) // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 2016. № 3. С. 141–158.

Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2(132). С. 50–54.

Винслав Ю.Б. 2019-й: О нейтрализации сохраняющихся угроз народнохозяйственному развитию на основе совершенствования ряда инструментов госрегулирования экономики // Российский экономический журнал. 2019. № 1. С. 3–30.

Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития. Доклад. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015.

Глазьев С.Ю. О формировании системы стратегического управления экономикой // Государственная политика развития на современном этапе: содержание, направление и

перспективы. Материалы международной научной конференции 27 октября 2016 года. М.: Издательство Московского университета, 2017. С. 23–34.

Евстафьева Ю.В. Применение стратегического планирования в управлении социально-экономическим развитием Российской Федерации // Стратегическое антикризисное управление: глобальные вызовы и роль государства. Сборник VI Международной научно-практической конференции. М.: Издательство Перо, 2016. С. 222–229.

Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю. О гармонизации документов государственного стратегического планирования: препринт WP8/2015/01. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.

Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование как инструмент ускорения экономического развития // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 214. № 6. С. 380–399.

Малков С.Ю. Стратегическое планирование и управление в Российской Федерации: проблемы и пути решения // Система государственного стратегического планирования в Российской Федерации: перспективы формирования. Сборник научных статей I Международной научно-практической конференции 26 ноября 2015 г. М.: Издательство Перо, 2015. С. 17–34.

Полтерович В.М. О формировании системы национального планирования в России // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 8–14.

Yevstafyeva Yu.V.

Challenges of State Strategic Planning System Implementation in the Russian Federation

Yulia V. Yevstafyeva — postgraduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: evstafyeva@bk.ru

Abstract

The law on strategic planning in the Russian Federation adopted five years ago, in June 2014 was supposed to set up the state strategic planning system. Though after 5-year period we have to admit the absence of positive influence of strategic planning on socio-economic development of the state. The article discloses obstacles for reaching potential positive outcomes of the strategic planning implementation into the public governance of the Russian Federation. The paper reviews the effective state-mandated strategic planning system, studies problems of the strategic planning implementation and its regulatory restrictions. The research is conducted based on system approach, using analysis and synthesis techniques, generalization method and abstraction technique. The study shows that the problems related to strategic planning establishment in our country are driven by the frame character of the adopted law as well as by the practice of its implementation on different levels of governance. Selective and often simulation character of strategic planning realization is a natural extension of the public administration disfunctions. Establishment of the fully functional strategic planning system is questionable without resection of these disfunctions. The author makes a conclusion that at the present time strategic planning does not present a system: important federal level plan documents are still not worked out and the majority of sublevel strategies are not coordinated with the rest of the documents neither horizontally nor vertically. Separate components operate individually, further on it will be needed to carry out extensive work on its synchronization in order to implement functions of the state strategic planning system and achieve targeted socio-economic results.

Keywords

Strategic planning, strategic planning system, strategic planning problems, public administration disfunctions, state strategic planning documents register.

References:

- Belyanova A.M., Biryukov V.A., Cherkovets V.N. (2016) Strategic Planning in Conditions of Modern Russia's Economy (materials of research seminar on strategic planning). *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 6. Ekonomika*. No. 3. P. 141–158.
- Bukhvald E.M. (2019) National projects in the strategic planning system in the Russian Federation. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. No. 2(132). P. 50–54.
- Glazyev S.Yu. (2015) *O neotlozhnykh merakh po ukrepleniyu ekonomicheskoy bezopasnosti Rossii i vyvodu rossiyskoy ekonomiki na trayektoriyu operezhayushchego razvitiya. Doklad [Priority measures on strengthening the economical safety of Russia and putting Russian economy on the faster growth track. Report]*. Moscow: Institut ekonomicheskikh strategiy, Russkiy biograficheskiy institut.
- Glazyev S.Yu. (2017) O formirovanii sistemy strategicheskogo upravleniya ekonomikoy [On forming system of the economy strategic management]. *Gosudarstvennaya politika razvitiya*

na sovremennom etape: sodержaniye, napravleniye i perspektivy. Materialy mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii 27 oktyabrya 2016 goda. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta. P. 23–34.

Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskikh D.Yu., Slastikhina I.Yu. (2015) *On Harmonization of the State Strategic Planning Documents. Working paper WP8/2015/01.* Moscow: Izd. dom Vysshey shkoly ekonomiki.

Lenchuk Ye.B. (2018) Strategic Planning as a Tool to Accelerate Economic Growth External Factors of Russia's Economic Dynamics and Economic. *Nauchnyye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii.* Vol. 214. No. 6. P. 380–399.

Malkov S.Yu. (2015) Strategicheskoye planirovaniye i upravleniye v Rossiyskoy Federatsii: problemy i puti resheniya [Strategic planning and management in the Russian Federation: problems and solutions]. *Sistema gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossiyskoy Federatsii: perspektivy formirovaniya: sbornik nauchnykh statey I Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii 26 noyabrya 2015 g.* Moscow: Izdatel'stvo Pero. P. 17–34.

Polterovich V.M. (2016) On the Formation of the National Planning System in Russia. *Gosudarstvennyy audit. Pravo. Ekonomika.* No. 4. P. 8–14.

Vinslav Yu.B. (2019) 2019: On Neutralization of the Remaining Threats to Economic Development on the Basis of Improvement of a Number of Instruments of State Regulation of the Economy. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal.* No. 1. P. 3–30.

Yevstafyeva Yu.V. (2016) Primeneniye strategicheskogo planirovaniya v upravlenii sotsial'no-ekonomicheskim razvitiyem Rossiyskoy Federatsii [Applying strategic planning in the management of the socio-economic development of the Russian Federation]. *Strategicheskoye antikrizisnoye upravleniye: global'nyye vyzovy i rol' gosudarstva. Sbornik VI Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii.* Moscow: Izdatel'stvo Pero. P. 222–229.