

Реалии решения проблем стратегического планирования

Недбайло Дмитрий Юрьевич, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

магистрант 1-го курса факультета государственного и муниципального управления; e-mail: dnedbaylo-21@edu.ranepa.ru.

Научный руководитель:

Медведева Надежда Васильевна, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, доцент; e-mail: medvedeva-nv@ranepa.ru.

Аннотация

В статье представлен обзор состояния системы стратегического планирования в Российской Федерации с учетом регулирующих ее нормативно-правовых актов и их оценок исследовательским сообществом. Целью статьи является выявление текущих проблем и причин несбалансированности системы стратегического планирования. Систематизированы проблемы и причины несбалансированности системы стратегического планирования, предпринята попытка доказать рациональность принятых корректировок и дополнений. Проведен сравнительный анализ проблем и механизмов, направленных на совершенствование системы стратегического планирования, особое внимание уделено оценке эффективности внедряемых механизмов и инструментария. Выделены сохранившиеся пробелы регулирования стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, документы стратегического планирования, взаимоувязка документов, федеральный уровень, механизм реализации.

Realities of Addressing Strategic Planning Issues

Dmitriy Yu. Nedbaylo, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation)

MA student of the Faculty of State and Municipal Administration; e-mail: dnedbaylo-21@edu.ranepa.ru.

Academic Supervisor:

Nadezhda V. Medvedeva, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration Under the President of the Russian Federation (Saint Petersburg, Russian Federation)

Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, PhD in Economics, Associate Professor; e-mail: medvedeva-nv@ranepa.ru.

Abstract

The article presents an overview of the state of the strategic planning system in the Russian Federation, taking into account its regulatory legal acts and their assessments by the research community. The purpose of the article is to identify the current problems and causes of the imbalance of the strategic planning system. The systematic analysis the problems and causes of imbalance in the strategic planning system. An attempt has been

made to prove the rationality of the adopted adjustments and additions. The comparative analysis of problems and mechanisms aimed at improving strategic planning system has been carried out. Special attention has been paid to evaluating the efficiency of the mechanisms and instruments being introduced. The author identifies the remaining gaps in the regulation of strategic planning.

Keyword: strategic planning, strategic planning documents, interconnection of documents, federal level, implementation mechanism.

Становление стратегического планирования происходит с момента принятия в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. Масштаб развернутой системы государственного стратегирования, количество участников, нормативно-правовых актов и документов привели к ряду проблем, позиционируемых в качестве сдерживающих факторов функционирования системы стратегического планирования.

Во-первых, возникла проблема несбалансированности системы стратегического планирования, которая заключается в отсутствии режима согласованности и взаимоувязки документов стратегического планирования по их содержанию, ресурсам, срокам реализации и уровням. Такое состояние увеличивает риски противоречия документов стратегического планирования между собой как на одном уровне публичного управления, так и между ними. Подобные конфликты порождаются и приводят к нарушению координации действий между участниками стратегического планирования и, по сути, к ведению собственной, обособленной политики. Из-за этого эффективность действия стратегического планирования неизбежно стремится к нулю.

Во-вторых, отсутствуют или недостаточно регламентированы механизмы выстраивания сбалансированности системы государственного планирования. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет состав системы стратегического планирования вне путей выстраивания этой системы. Так, отдельные принципы стратегического планирования остаются провозглашенными, поскольку не имеют содержательного наполнения в части их реализации, что также не препятствует действию на свое усмотрение и влечет диссонанс между элементами системы, усугубляет ее несбалансированность.

В-третьих, недостаточно развитым остается институт методического обеспечения реализации этапов стратегического планирования и подготовки документов стратегического планирования. Частично эта проблема вытекает из второй: нет механизма — нет методики его внедрения, но и имеет свою причину в виде общих неконкретных установок. Можно предположить, что методики и алгоритмы могут разработать для себя сами участники стратегического планирования, однако мы возвращаемся вновь к проблеме взаимоувязки документов стратегического планирования, искажению исходных данных, получению неработоспособных прогнозов и стратегий.

На решение проблем несбалансированности системы стратегического планирования направлен Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее — Основы)².

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения 14.05.2022).

² Указ Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // kremlin.ru : [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244> (дата обращения 14.05.2022).

Основы в сфере стратегического планирования можно разделить на две составляющие — общие правила и правила реализации государственной политики в сфере стратегического планирования на федеральном уровне.

В Основах предлагается ряд мер, обеспечение координации разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой, а также взаимоувязку документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам и обеспечение координации стратегического управления и мер бюджетной политики на федеральном уровне.

Вместе с тем возведена в ранг обоюдной обязанности необходимость разработки документов стратегического планирования на федеральном уровне, в соответствии с которыми разрабатываются документы стратегического планирования на уровне субъекта Российской Федерации, и, наоборот, в документах стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации, уточняются с учетом особенностей этого субъекта данные, содержащиеся в документах стратегического планирования на федеральном уровне³.

Встает вопрос о механизмах реализации Основ в сфере стратегического планирования и реализации изложенной взаимной обязанности действий на федеральном и региональном уровнях.

Механизмы реализации государственной политики в сфере стратегического планирования имеют важное значение, поскольку они восполняют отсутствие институционально-инструментальных основ стратегического планирования [3, с. 38]. Формирование механизмов реализации государственной политики в сфере стратегического планирования выступает в качестве самостоятельной задачи и способствует реализации другой задачи — «организация научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования», которая в свою очередь направлена на реализацию задачи стратегического планирования, предусмотренную Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», — «научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования».

Основным смыслом обеспечения последовательности разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой как одного из механизмов реализации государственной политики в сфере стратегического планирования выступает обязательность применения каскадного принципа разработки документов стратегического планирования: поэтапной и междууровневой последовательности (в отношении последней, как было отмечено выше, последовательность пронизывает уровни публичного управления: федеральный, региональный и уровень местного самоуправления). Поэтапная последовательность предусматривает разработку документов стратегического планирования по нисходящей в разрезе этапов стратегического планирования [4, с. 109].

При этом основы в сфере стратегического планирования предусматривают изменения в последовательности этапов стратегического планирования, при этом такие изменения касаются лишь федерального уровня (см. табл.).

Как видно из таблицы, изменилась последовательность этапов прогнозирования и целеполагания. Данная корректировка видится логичной, так как стратегическое планирование приобретает логичность и некоторую гибкость. Ведь первоочередность этапа прогнозирования расширяет область для сбора исходных данных, что позволяет эффективнее работать над постановкой целей социально-экономического развития.

³ Там же. См. п. 17 и 18 Указа.

Таблица

Изменение последовательности этапов стратегического планирования на федеральном уровне

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	Основы государственной политики в сфере стратегического планирования
1. Целеполагание 2. Прогнозирование 3. Планирование 4. Программирование	1. Прогнозирование 2. Целеполагание 3. Планирование 4. Программирование

При этом указанные изменения не повлекли (и не могли повлечь) внесение изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Ряд исследователей видит в этом конфликт между двумя документами, который может усугубить проблему несбалансированности государственного стратегирования. Однако, согласно ст. 6 Федерального закона № 172-ФЗ, последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание определяются на каждом уровне публичного управления уполномоченными на то участниками стратегического планирования. Так, на федеральном уровне такие требования определяются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации согласно их компетенции, при этом не затрагивается уровень субъектов Российской Федерации и уровень муниципальных образований. В свою очередь, данные полномочия на уровне субъекта Российской Федерации закреплены за органами государственной власти субъекта Российской Федерации и определяются в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ и законодательством субъекта Российской Федерации, а на уровне муниципального образования — органами местного самоуправления, в соответствии с муниципальными нормативно-правовыми актами. Следовательно, высказывания насчет противоречий между Основами стратегического планирования и Федеральным законом № 172-ФЗ являются безосновательными.

Пристальное внимание в Основых стратегического планирования уделено определению документов каждого из этапов стратегического планирования. Данная информация не является воспроизведением положений Федерального закона № 172-ФЗ, она имеет место по причине изменения как последовательности разработки документов стратегического планирования, так и их состава. Это обстоятельство также обосновывается указанными выше полномочиями.

Итак, перечень документов стратегического планирования на федеральном уровне был изменен и стал отличаться от представленного перечня в Федеральном законе № 172-ФЗ. Были исключены следующие документы стратегического планирования на федеральном уровне:

- 1) прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- 2) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;
- 3) схема территориального планирования Российской Федерации;
- 4) план деятельности федерального органа исполнительной власти.

В свою очередь, отдельные документы, напротив, были внесены в состав документов стратегического планирования. На этапе целеполагания к таковым относятся:

1. Документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социаль-

но-экономического развития, утверждаемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

2. На этапе планирования и программирования — единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации и национальные проекты. При этом данное обстоятельство, исходя из формата реализации национальных проектов, свидетельствует о закреплении проектного подхода к стратегическому планированию на всех уровнях публичного управления, а не только на федеральном.

Следует учитывать, что произошедшие изменения в составе документов на федеральном уровне не затрагивают уровень субъектов Российской Федерации и не приводят к аналогичной необходимости внесения изменений в состав документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации.

Включение в состав документов стратегического планирования, определяющих национальные цели развития страны, сняло острую полемику в отношении сложившейся роли национальных целей как системообразующего фактора в формировании государственной политики при отсутствии таковых в системе стратегического планирования [5, с. 20]. В настоящее время определение на этапе целеполагания национальных целей развития будет базироваться на исходных данных, определенных на этапе прогнозирования на федеральном уровне.

Другая острая полемика возникала по поводу отсутствия стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (которая так и не была принята с момента вступления Федерального закона № 172-ФЗ), поскольку этот документ должен выполнять роль исходных данных между этапом прогнозирования и целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, а также этапом планирования и прогнозирования [2, с. 34].

Действительно, недостаточная точность и, соответственно, понимание «документов стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления», оставляют полемику открытой. Предполагается, на предстоящий период времени в качестве таких документов выступают инициативы социально-экономического развития (их 42), перечень которых утвержден Распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р⁴.

Основными инструментами системы стратегического планирования, которые обеспечивают единство исходных данных для установления и соблюдения взаимоувязки документов, в рамках обеспечения сбалансированности системы стратегирования предусматриваются индикативное планирование, балансовые расчеты, единое цифровое информационное пространство в интересах стратегического управления и др.

Для возможности и успешности их использования остается нерешенной проблема отсутствия действенного методического обеспечения взаимоувязки документов стратегического планирования. Методические рекомендации по разработке документов стратегического планирования есть, однако их содержание в большей степени является формально содержательным — разделы и информация, подлежащая включению в разделы. Не сформирован алгоритм взаимоувязки документов стратегического планирования по целям, задачам, направлениям, показателям [1, с. 18]. При этом следует учитывать предметы ведения субъектов Российской Федерации. Вопрос остается открытым о взаимоувязке параметров федерального уровня и параметров в достижении задач государственной политики субъектов Российской Федерации.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 г. 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402792803/> (дата обращения: 14.05.2022).

Критика некоторых исследователей по вопросу методического обеспечения обрушивается непосредственно на Основы в сфере стратегического планирования. Однако, как мы знаем из Федерального закона № 172-ФЗ, на федеральном уровне стратегирования, помимо Президента Российской Федерации, полномочиями регулирования обладает еще ряд участников. Невозможно ожидать разработки такого объемного документа на одном уровне публичного управления и тем более в формате Основ государственной политики.

Тем не менее раздел, посвященный методическому обеспечению взаимоувязки документов Указа Президента РФ № 633 несет в себе задел на разработку и утверждение методических рекомендаций по данному вопросу для документов стратегического планирования на федеральном уровне. Не стоит также упускать такой положительный момент, как включение в число субъектов, ответственных за методическое обеспечение специализированных научных организаций, в том числе Российскую академию наук. Передача данных полномочий из рук органов власти научным организациям положительно сказывается на научном обосновании внедряемых методик.

Таким образом, несмотря на положительную динамику развития стратегического планирования в целом, на текущий момент основной нерешенной проблемой является несформированное методическое обеспечение по реализации политики государственного стратегического планирования. Кроме того, по-прежнему отсутствуют механизмы реализации и методическое обеспечение стратегического планирования для муниципального уровня.

Видится необходимой разработка комплексного документа, содержащего в себе методики для каждого из уровней стратегирования по реализации государственной политики в сфере документов стратегического планирования. В частности, методическое обеспечение должно содержать указания по обеспечению согласованности и последовательности разработки документов в соответствии с их архитектурой на всех уровнях публичного управления в условиях развития цифровых технологий по работе с большими данными.

Литература

1. *Иванов О. Б., Бухвальд Е. М.* Новый этап в развитии государственной политики в сфере стратегического планирования // Актуальные вопросы экономики, 2021. № 6. С. 10–23. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=47944488>
2. *Личичан О. П., Арзуманов И. А., Галенпольский Ф. С.* Методологические проблемы взаимосвязи документов стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам (ч. 1) // Сибирский юридический вестник, 2021. № 2 (93). С. 30–36. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46197251>
3. *Бухвальд Е. М.* «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики Российской академии наук, 2022. № 1. С. 32–49. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=47970932>
4. *Еремин В. В., Кузнецов Н. В., Чернышева Т. К.* О применении проектного подхода для совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации в 2022–2023 годах // Экономика, налоги, право, 2022. № 15 (1). С. 105–114. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=48104447>
5. *Ленчук Е. Б., Филатов В. И.* Совершенствование методологических подходов к формированию системы стратегического планирования в России // Вестник Института экономики Российской академии наук, 2020. № 4. С. 9–26. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43916732>