

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.2.5>

UDC 332.1
LBC 65.23

Submitted: 05.03.2020
Accepted: 10.04.2020

ON THE NEED TO IMPROVE THE FOUNDATIONS OF STATE STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION¹

Inna V. Mitrofanova

Federal Research Centre The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences,
Rostov-on-Don, Russian Federation;
Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

Viktor A. Avksentev

Federal Research Centre The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences,
Rostov-on-Don, Russian Federation

Sergey Ya. Sushchiy

Federal Research Centre The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences,
Rostov-on-Don, Russian Federation

Abstract. The authors emphasize that the system of strategic planning in Russia, which began to be updated in 2009-2014, has a number of methodological problems, which does not allow for the effective implementation of legislatively fixed basic principles (tradition of power and continuity), and makes it impossible to phrase a vertical goal setting in the strategic planning system thus violating the principle of decomposition of goals and objectives, and does not allow to achieve a balance in terms of validity of program and strategic documents. The article emphasizes that the principles of systematization of the whole complex of strategic planning documents need to be detailed. It is necessary to define more clearly their hierarchical structure, to develop a typology of these documents, depending on the purpose, the characteristics of vertical and horizontal relationships. The authors conclude that the basic system forming document of the goal-setting should be the "National Security Strategy of the Russian Federation", which defines Russia's national interests and strategic priorities taking into account the challenges and threats to national security. All other strategic goal-setting documents of a long-term nature should be formed as tools for the implementation of the provisions of this basic strategy; their task is to clarify and detail the directions for ensuring strategic national priorities in relevant areas. It is substantiated that in the hierarchy of strategic planning documents, when developing the "Guidelines for the Government of the Russian Federation", the provisions of the medium-term forecast of the social and economic development of the Russian Federation, as well as the Decrees of the President of the Russian Federation that legally formulate the Addresses of the President of the Russian Federation should be taken into account. The main areas of activity of the Government of the Russian Federation are a reference point for the development of plans for the activities of federal executive bodies where the provisions of laws mention the development priorities of economic sectors from industry strategies. It is medium-term forecasts, according to the authors, that are the tool for the transition from the goal-setting to planning and programming.

Key words: strategic planning, methodology, goal setting, policy documents, national security, forecasting, industry strategies, government programs, national projects.

Citation. Mitrofanova I.V., Avksentev V.A., Sushchiy S.Ya., 2020. On the Need to Improve the Foundations of State Strategic Planning in the Russian Federation. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 8, no. 2, pp. 44-55. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.2.5>

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РФ¹

Инна Васильевна Митрофанова

Федеральный исследовательский центр Южный научный центр РАН, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация;
Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

Виктор Анатольевич Авксентьев

Федеральный исследовательский центр Южный научный центр РАН, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Сергей Яковлевич Суций

Федеральный исследовательский центр Южный научный центр РАН, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Аннотация. Авторы отмечают, что системе стратегического планирования в России, которая начала обновляться в 2009–2014 гг., присущ ряд методологических проблем, что не позволяет эффективно реализовать законодательно закрепленные основные принципы (преемственности и непрерывности), не дает возможности сформировать в системе стратегического планирования вертикаль целеполагания, нарушая тем самым принцип декомпозиции целей и задач, не позволяет достичь сбалансированности по срокам действия программных и стратегических документов. В статье подчеркивается, что в детализации нуждаются принципы систематизации всего комплекса документов стратегического планирования. Необходимо более четко определить их иерархическую структуру, разработать типологию данных документов в зависимости от целевого назначения, особенностей вертикальных и горизонтальных взаимосвязей. Авторы приходят к выводу, что базовым системообразующим документом уровня целеполагания должна быть «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», определяющая национальные интересы и стратегические приоритеты России с учетом вызовов и угроз национальной безопасности. Все другие стратегические документы целеполагания долгосрочного характера следует формировать в качестве инструментов реализации положений этой базовой стратегии, их задача – уточнять и детализировать направления обеспечения стратегических национальных приоритетов в соответствующих областях. Обосновано, что в иерархии документов стратегического планирования при разработке «Основных направлений деятельности Правительства РФ» должны быть учтены положения среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, а также Указы Президента РФ, юридически оформляющие Послания Президента РФ. Основные направления деятельности Правительства РФ являются ориентиром разработки планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, транслируя в своих положениях приоритеты развития отраслей экономики из отраслевых стратегий. Именно среднесрочные прогнозы, как считают авторы, являются инструментом перехода от уровня целеполагания к уровню планирования и программирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, методология, целеполагание, программные документы, национальная безопасность, прогнозирование, отраслевые стратегии, государственные программы, национальные проекты.

Цитирование. Митрофанова И. В., Авксентьев В. А., Суций С. Я., 2020. О необходимости совершенствования основ государственного стратегического планирования в РФ // Региональная экономика. Юг России. Т. 8, № 2. С. 44–55. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2020.2.5>

Введение

Основы государственного стратегического планирования (далее – СП) в Российской Федерации представляют собой систему концептуальных положений, связанных с вопросами разработки (дополнения, корректировки и пр.) основных направлений внешней и внутренней политики российского государства. Данная система положений была зафиксирована в Указе

Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» [Указ Президента РФ № 536 ... , 2009], а в 2014 г. был принят Федеральный закон № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Федеральный закон ... , 2014], в который в 2016, 2017 и 2019 гг. были внесены отдельные уточнения и дополнения.

В соответствии с этими документами разрабатывается система документов СП как

федерального, так и регионального, муниципального уровней. В настоящее время в государственном реестре зарегистрировано порядка 57 тыс. документов. На федеральном уровне это – ряд концепций и стратегий; документы, определяющие основные направления деятельности Правительства РФ; стратегии социально-экономического развития федеральных округов, Арктической зоны РФ; Государственные программы РФ (более 40) и федеральные целевые программы (около 50), а также документы стратегического планирования отдельных отраслей (более 60 документов) [Смирнова и др., 2019].

На региональном уровне в соответствии с основами государственного СП РФ разработаны и разрабатываются стратегии социально-экономического развития отдельных субъектов Федерации, программы экономического и социального развития субрегионов, а также целевые программы, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов РФ.

На муниципальном уровне основы СП в обязательном порядке учитываются при разработке и реализации долгосрочных стратегий и концепций развития крупных муниципальных образований с числом жителей более 100 тыс. чел., планов социально-экономического развития и прогнозов развития муниципальных образований на среднесрочный период.

Регламентирующие СП документы федерального уровня: необходимость обновления

В целом как президентский указ 2009 г., так и ФЗ № 172 представляют собой документы, определяющие принципы, цели, задачи, порядок и основные механизмы реализации СП и позволяющие на должном профессиональном уровне осуществлять работу по СП развития территорий и отдельных отраслевых комплексов на всех уровнях управленческой деятельности (от федерального до локального).

Но за годы действия указа и ФЗ № 172-ФЗ в этой деятельности обнаружились определенные «узкие места», требующие коррекции и дополнения, а именно:

- 1) не скоординирована деятельность участников СП, органов государственного и корпоративного управления по реализации стратегических приоритетов, целей, задач и показателей;
- 2) не сформирован комплексный подход к реализации концептуальных положений 172-ФЗ;

3) документы СП обособлены, отсутствуют стратегические ориентиры для бизнеса и регионов, а потому они практически не используются при принятии решений на федеральном, региональном и муниципальных уровнях;

4) не раскрыты в полной мере формы ответственности за неисполнение документов СП;

5) не прослеживается взаимосвязь между стратегическими целями и бюджетным процессом, отсутствует прямая и непосредственная связь между стратегическим целеполаганием и практикой формирования и реализации государственных программ, с финансированием и использованием иных ресурсов в целях реализации стратегий [Формирование институтов регулирования ... , 2019];

6) фактически отсутствуют механизмы «обратной связи» в системе государственного управления, обеспечивающие учет результатов мониторинга и контроля документов СП, а также оценки рисков и угроз в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности при принятии управленческих решений;

7) отсутствует единая «архитектура» документов, которая могла бы обеспечить согласованность и сбалансированность документов СП различных уровней, что является одной из основных причин низкой эффективности и малой востребованности СП в системе государственного и муниципального управления [Малков, Ковалев, Малков, 2015; Бухвальд, 2019а; Смирнова и др., 2019].

В более детальной проработке нуждаются принципы систематизации всего комплекса документов СП. Необходимо более отчетливо определить их *иерархическую структуру*, разработать типологию данных документов в зависимости от целевого назначения, особенностей вертикальных и горизонтальных взаимосвязей.

О проблеме формирования методологии СП

Сегодня в России одновременно с созданием отдельных нормативных правовых актов по разработке, корректировке и мониторингу отдельных документов СП возросло и число исследований, которые преимущественно посвящены разработке отдельных элементов государственного СП (стратегий и программ развития отдельных округов, субъектов РФ, муниципальных образований и др.), но которые в то же время не затрагивают проблему формирования методологии СП. Не ведется разработка таких важных для формирования

системы документов, как порядок функционирования федеральной информационной системы СП (требование ст. 14 172-ФЗ), порядок координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере СП (требования ст. 4 172-ФЗ) и др.

В реальности в России сегодня сложились две автономные системы документов СП: 1) система обеспечения национальной безопасности и 2) система социально-экономического развития, не сопряженные между собой, при различном методологическом обеспечении и способах мониторинга [Смирнова, 2018; Смирнова, Митрофанова, 2019].

Особое место в процессе формирования архитектуры СП должен занимать *системный подход* для устранения разрозненности и несогласованности документов, что снижает эффективность реализации 172-ФЗ. Разрабатываемая же архитектура документов СП должна методологически опираться на раскрытие определенных 172-ФЗ принципов СП во всех сферах, включая вопросы национальной безопасности страны.

Немаловажное значение в процессе построения архитектуры документов должны занимать *прогностические инструменты*, на основании которых формируются долгосрочные тренды развития страны. Использование прогнозов в купе с инструментами сценарного моделирования является действенным механизмом апробации государственных решений в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития. Однако важным условием построения долгосрочных прогнозов должно быть соблюдение принципа единого горизонта прогнозирования во избежание противоречий и разрозненности во времени решаемых в документах задач.

В рамках процедуры контроля и мониторинга исполнения документов СП наиболее эффективными для использования являются *индикативные методы*, которые позволяют путем конкретизации уровня целеполагания (на основе установления целевых и плановых значений показателей-индикаторов) выстроить конструкцию «цель – средство – результат» в соответствующих документах.

Задача по организации функционирования системы документов СП включает две подзадачи: 1) формирование архитектуры документов, 2) определение регламента (порядка) функционирования системы документов.

О важности системообразующих документов и прогнозирования

Отсутствие такого важного системообразующего документа долгосрочного целеполагания, как Стратегия социально-экономического развития РФ, вынуждает «достраивать» стратегический образ будущего страны другими документами, в том числе не определенными в качестве документов СП (согласно 172-ФЗ). Так, в современном нормативно-правовом пространстве системы СП не нашли отражения такие документы, как Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ в начале каждого электорального цикла с последующим принятием «майских» указов, которые уже два политических цикла выполняют функцию среднесрочного целеполагания [Смирнова и др., 2019; Бухвальд, 2019б; Жихаревич, 2018; Иванов, 2018; Липина и др., 2019].

Отправным документом при такой системе должны выступать системообразующие документы, содержащие национальную идею, трансформирующуюся в стратегический образ будущего страны: Концепция социально-экономического развития РФ на период до 2050 г. и Концепция научно-технической политики РФ на период до 2050 г., которые будут описывать желаемые (целевые) параметры социально-экономического развития страны, включая основные направления научно-технологической политики.

Начиная с настоящего момента, период до 2050 г. полностью включает пять политических циклов, с учетом текущего, а также захватывает начало шестого цикла. Такой подход может обеспечить преемственность проводимой внешней и внутренней политики, позволяя с большей вероятностью достигнуть желаемого образа будущего. Верификацию концептуальных представлений необходимо проводить инструментами экономико-математического моделирования, балансового проектирования, системно-динамического вариативного прогнозирования на уровне долгосрочных прогнозов.

В этой связи следующим блоком архитектуры документов СП целесообразно сделать пакет долгосрочных прогнозов, а именно: бюджетный, социально-экономического развития, научно-технологического развития и на единый период, равный периоду, на который разрабатываются концептуальные представления о будущем образе государства. Набор взаимосвязанных прогнозов должен раскрывать основные доминирующие тенденции социально-экономичес-

кого развития, определять перспективные тренды и направления технологического развития, а также определять не только риски и угрозы национальной безопасности, но и возможности развития в прогнозной перспективе [Смирнова и др., 2019; Смирнова, 2018].

Долгосрочные прогнозы должны являться основой для разработки документов долгосрочного целеполагания, через сопряжение директивного и индикативного методов целеполагания. Кроме того, при помощи инструментов сценарного прогнозирования/моделирования может быть произведена апробация решений, изменяющих доминирующие тенденции во всех сферах обеспечения национальной безопасности для целесообразности включения их в документы целеполагания.

Важным условием разработки и принятия документов данного уровня является соблюдение *принципа единого горизонта прогнозирования*, а также пакетная разработка и принятие данных документов. На данном уровне стратегического прогнозирования происходит выявление и анализ долгосрочных тенденций с учетом имеющихся концептуальных представлений об образе будущего, которые будут актуальны для страны и ее территорий в прогнозной перспективе: демографических, географических (границы территорий и наличие природных ресурсов), эколого-климатических и т. д. В случае придания экспертами позитивной оценки выявленным долгосрочным тенденциям/трендам, они трактуются как целевые ориентиры (векторы) развития страны на прогнозную перспективу и могут лечь в основу сценарного прогнозирования как более высокого уровня прогностических исследований.

Указанные документы разрабатываются и в настоящее время, однако *отсутствует их взаимосвязанность при разных горизонтах прогнозирования*. Такой подход не позволяет в полной мере обеспечить комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени, и реализация которых обеспечивает достижение целей обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

Наличие сложившейся практики обусловлено различными причинами, такими как отсутствие качественного стратегического анализа и синтеза, недостаточное использование сложного математического инструментария при моделировании и пр. Необходима консолидация усилий органов власти, ответственных за разработ-

ку указанных долгосрочных прогнозов, *за регламентирование методологического подхода к прогнозированию и взаимодействию участников* этого процесса, а также привлечение научных организаций, специализирующихся в данной сфере научной деятельности.

Основные доминирующие тенденции и тренды социально-экономического и научно-технологического развития, а также риски и угрозы развития бюджетной сферы, внешнеполитической и внешнеэкономической обстановки целесообразно обобщать в Стратегическом прогнозе РФ, который должен содержать сценарные варианты развития страны с указанием оптимального сценария с точки зрения обеспечения национальной безопасности на основании развития социально-экономической сферы с учетом выявленных рисков и имеющихся ограниченных ресурсов [Смирнова, Митрофанова, 2019; Бухвальд, 2019б].

Все долгосрочные стратегии, определенные 172-ФЗ как документы СП уровня целеполагания, за исключением стратегий социально-экономического развития макрорегионов, логично строить на основе стратегического прогноза как обобщающего документа, что исключит «потерю» в соответствующих стратегиях тех или иных рисков и угроз. Стратегия научно-технологического развития РФ должна опираться на долгосрочный прогноз научно-технологического развития, поскольку научная деятельность является высокорисковой, а направления технологического развития – слабо предсказуемыми. Такой подход требует при разработке стратегии научно-технологического развития РФ учета множества перспективных научных направлений, больше, чем может быть учтено в самом Стратегическом прогнозе РФ.

Стратегический прогноз РФ должен стать ключевым прогнозным документом, наиболее комплексным, включающим и обобщающим положения других долгосрочных прогнозов, основой для формирования Стратегии национальной безопасности РФ.

**О взаимосвязи системы СП
со Стратегиями
национальной безопасности,
социально-экономического развития
и научно-технологического развития РФ
на долгосрочный период**

В нынешнем формате системы СП в РФ Стратегия национальной безопасности РФ явля-

ется равнозначным документом со Стратегией социально-экономического развития РФ на долгосрочный период. В то же время *Стратегия национальной безопасности РФ* является документом более высокого порядка, в отличие от всех прочих документов СП уровня целеполагания на долгосрочный период, поскольку в ней формулируются риски, вызовы и угрозы в отношении как внешних, так и внутренних сфер развития государства.

Принципиально важно рассматривать основные стратегические документы страны на долгосрочный период в качестве инструментов реализации стратегических национальных приоритетов, определенных Стратегией национальной безопасности РФ. Именно национальные приоритеты, сгруппированные по своей целевой направленности, могут являться основой разработки долгосрочных стратегий: Стратегии социально-экономического развития РФ, Стратегии научно-технологического развития РФ и документов в сфере обеспечения национальной безопасности (доктрины, стратегии, концепции и основы государственной политики в отдельных областях обеспечения национальной безопасности, а также концептуальные документы военного планирования).

В действующей редакции Стратегии национальной безопасности РФ обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации следующих национальных приоритетов: оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; наука, технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство.

Такие национальные приоритеты, как «оборона страны», «государственная и общественная безопасность», «стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство», должны быть конкретизированы в перечне документов в сфере обеспечения национальной безопасности. Такие национальные приоритеты, как «культура», «здравоохранение», «повышение качества жизни российских граждан» и «экология», целесообразно конкретизировать в Стратегии социально-экономического развития РФ на долгосрочный период. Национальный приоритет «наука, технологии и образование» должен быть положен в основу формирования положений Стратегии научно-технологического развития РФ.

Национальный приоритет «экономический рост» необходимо конкретизировать одновременно как в Стратегии социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, так и в Стратегии научно-технологического развития РФ, поскольку он затрагивает обе приоритетные сферы национального развития.

В предлагаемой конфигурации системы документов СП *Стратегия социально-экономического развития РФ на долгосрочный период* (172-ФЗ, ст. 16, п. 1) должна не только определять цели и приоритеты развития национальной экономики с точки зрения обеспечения национальной безопасности, но и конкретизировать приоритеты для развития отраслей и сфер экономики, что в дальнейшем будет являться основой для разработки отраслевых документов СП.

Именно Стратегия социально-экономического развития РФ на долгосрочный период должна быть основой для разработки документов СП уровня целеполагания на среднесрочный период, документов планирования федерального уровня (Основные направления деятельности Правительства РФ), а также для документов целеполагания регионального уровня (Стратегии социально-экономического развития субъектов РФ). Эти документы должны разрабатываться и с учетом Стратегии научно-технологического развития РФ, поскольку именно технологическое развитие во многом является основой для обеспечения конкурентоспособности национальной экономики, устойчивого роста и повышения качества жизни населения.

Целесообразно перейти на разработку этих трех основных долгосрочных стратегий и документов в сфере обеспечения национальной безопасности РФ сроком на 12 и более лет, но не превышающим период долгосрочных прогнозов, важно учитывать сопряжение периодов, на которые разрабатываются стратегические документы уровня целеполагания, и электоральных политических циклов.

Таким образом, уровень стратегического целеполагания включает в себя Стратегию национальной безопасности РФ, Стратегию социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, Стратегию научно-технологического развития РФ, документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ и Стратегию пространственного развития РФ. При этом главенствующим документом данного уровня выступает Стратегия национальной безопасности РФ. Остальные долгосрочные документы стратегического целеполагания разрабатываются

ся в качестве инструментов ее реализации и в тесной взаимосвязи между собой.

Инструментами, обеспечивающими переход с федерального на региональный уровень долгосрочного целеполагания, являются *Стратегии социально-экономического развития макрорегионов*. Согласно 172-ФЗ они разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных Стратегией пространственного развития РФ, отраслевыми документами стратегического планирования РФ, стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций. То есть Стратегии макрорегионов призваны обеспечивать баланс федеральных документов стратегического планирования уровня целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, с учетом стратегий социально-экономического развития регионов.

В системе СП уровень целеполагания можно условно разделить на два подуровня: долгосрочное и среднесрочное целеполагание, что при всей условности позволяет упорядочить разработку соответствующих документов. Документы долгосрочного целеполагания являются основой для документов среднесрочного целеполагания. Последние в системе СП представлены отраслевыми документами, срок разработки которых может варьироваться от 6-ти до 12-ти лет.

Отраслевые стратегии в системе СП

Согласно 172-ФЗ отраслевые документы СП должны учитывать положения Стратегии национальной безопасности РФ, но отраслевые стратегии следует выделить в такие блоки, как Стратегии развития в сфере обеспечения национальной безопасности и Стратегии развития сфер и отраслей экономики.

Как показывает практика, стратегии развития сфер и отраслей экономики в большинстве своем могут носить среднесрочный характер, а стратегии отраслей (комплекса отраслей), направленных непосредственно на обеспечение национальной безопасности, имеют более длительный период действия, что связано с их комплексностью, а также тем, что видимый эффект от развития данных отраслей имеет отсроченный характер, выходящий за рамки среднесрочного периода (от 3-х до 6-ти лет).

При таком подходе отраслевые стратегии будут учитывать документы в сфере обеспечения национальной безопасности как документы, направленные на реализацию соответствующих национальных приоритетов обеспечения национальной безопасности. В совокупности с учетом стратегий социально-экономического развития РФ и научно-технологического развития, отраслевые документы стратегического планирования будут представлять собой инструменты реализации национальных приоритетов обеспечения национальной безопасности в конкретной сфере или отрасли национальной экономики [Смирнова, 2018; Смирнова, Митрофанова, 2019; Смирнова и др., 2019].

Ключевым требованием при разработке отраслевых стратегий должна быть конструкция «цель – средство – результат», которая предполагает наличие индикаторов достижения стратегических национальных целей в заданной отрасли с разбивкой по годам.

Послания Президента РФ как особый элемент в иерархии системы документов СП уровня целеполагания

Особыми элементами в иерархии системы документов СП уровня целеполагания являются Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ, Указы Президента РФ. Несмотря на то что в 172-ФЗ Послание Президента РФ имеет статус ежегодного, на практике сложилась ситуация, при которой положения этого документа в начале электорального цикла охватывают более длительный временной интервал (обычно президентский срок – 6 лет). При этом ежегодное послание Президента РФ в пределах электорального цикла носит скорее уточняющий или конкретизирующий характер, положения которого через ряд последующих указов служат основой для корректировки документов СП уровня планирования и программирования, а также региональных документов.

Послание Президента РФ на 6 лет (в начале электорального цикла) может быть основой для корректировки всех основных стратегий (Стратегии национальной безопасности, долгосрочных Стратегий социально-экономического развития РФ, Стратегии научно-технологического развития, Стратегии пространственного развития РФ) и документов в сфере обеспечения национальной безопасности при «нулевом цикле» стратегического планирования, а также может

быть основой для инициации внесения корректировок в действующие документы СП посредством издания соответствующих указов, но с учетом положений стратегического прогноза.

Поскольку с правовой точки зрения Послание Президента РФ не является источником права и не имеет юридической силы, являясь при этом, согласно 172-ФЗ, документом СП, то его положения конкретизируются в последующих Указах Президента РФ, которые, согласно положениям 172-ФЗ, выполняют роль юридического оформления ежегодного Послания Президента РФ. Но, согласно действующему законодательству, Указы Президента РФ являются основой для разработки таких документов, как «Основные направления деятельности Правительства РФ», планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также являются основанием для разработки/корректировки национальных и региональных проектов и государственных программ.

В иерархической структуре документов СП Послание Президента РФ на 6 лет следует рассматривать как основу для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, а также как основание для разработки Указов и инициации разработки новых документов и/или внесения изменений в действующие документы СП уровня целеполагания. Ежегодное послание Президента РФ в пределах электорального цикла является поводом для инициации внесения корректировок в документы уровня планирования и программирования, а также региональных документов СП.

Среднесрочные прогнозы как инструмент перехода от уровня целеполагания к уровню планирования и программирования в системе СП

Инструментом перехода от уровня целеполагания к уровню планирования и программирования являются среднесрочные прогнозы, которые могут лежать в основе ежегодных Посланий Президента РФ Федеральному собранию РФ, быть основой для разработки или корректировки отраслевых документов СП на среднесрочный период, а также программных и плановых документов, что обеспечивает преемственность государственной политики, декомпозицию целей и сопряжение задач долгосрочного развития страны в процессе актуализации оптимального сценария.

Документы среднесрочного прогнозирования включают Среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ и Среднесрочный бюджетный прогноз РФ. Разрабатываясь на срок от 3-х до 6-ти лет, документы среднесрочного прогнозирования более точны в своих оценках, нежели долгосрочные прогнозы, и имеют более высокий уровень детализации, в связи с чем их основной функцией является уточнение и/или возможная корректировка имеющихся трендов и рисков долгосрочного развития с учетом актуальных в определенный период времени векторов развития социально-экономической сферы и сферы национальной безопасности.

С учетом среднесрочных прогнозов, отраслевые документы СП должны аккумулироваться в ключевых направлениях деятельности Правительства РФ в качестве основных целевых ориентиров развития сфер и отраслей экономики в среднесрочном периоде.

Являясь ключевым документом среднесрочного планирования, в начале электорального цикла *Основные направления деятельности Правительства РФ* разрабатываются на основе Послания Президента РФ на 6 лет, с учетом стратегии социально-экономического развития РФ и стратегии научно-технологического развития. Согласно правилам, «Основные направления...» разрабатываются с учетом основных положений Послания Президента РФ, Стратегии национальной безопасности РФ и среднесрочного социально-экономического прогноза.

Поскольку Стратегия национальной безопасности является обобщающим документом, логично при разработке Основных направлений деятельности Правительства РФ учитывать не Стратегию национальной безопасности РФ, а Стратегию социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, Стратегию научно-технологического развития и документы в сфере обеспечения национальной безопасности, поскольку они содержат детализированные целевые ориентиры по каждому из национальных приоритетов, определенных Стратегией национальной безопасности РФ.

В иерархии документов СП при разработке Основных направлений деятельности Правительства РФ должны быть также учтены положения среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, а также Указы Президента РФ, которые юридически оформляют Послание Президента РФ. Основные направления деятельности Правительства РФ являются основой разра-

ботки планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, транслируя в своих положениях приоритеты развития отраслей экономики из отраслевых стратегий.

Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти являются инструментом организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации документов СП поручений Президента РФ, а потому разрабатываются на основании Основных направлений деятельности Правительства РФ, Указов Президента РФ, ежегодного Послания Президента РФ, документов в сфере обеспечения национальной безопасности.

Государственные программы и национальные проекты в системе СП

Положения и мероприятия отраслевых стратегий должны отражаться в документах уровня программирования (национальные и региональные проекты, государственные и региональные программы) с обязательным указанием пороговых значений доверительного интервала колебания целевого индикатора для проведения регулярного мониторинга исполнения данных документов и оценки возможных рисков, связанных с недостижением целевых индикаторов. Положения документов в сфере обеспечения национальной безопасности также конкретизируются в соответствующих государственных программах, а документы уровня программирования должны быть взаимоувязаны с планами и программами развития государственных корпораций и предприятий с государственным участием.

Государственные программы РФ разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, определенных в Стратегии социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, отраслевых документах СП РФ, Стратегии пространственного развития РФ, Основных направлениях деятельности Правительства РФ. Некоторые государственные программы целесообразно увязывать не со Стратегией национальной безопасности РФ, а с документами в сфере обеспечения национальной безопасности. По своей сути государственные программы выступают инструментом реализации отраслевых документов СП.

В 2018 г. появился новый вид документов – национальные, федеральные и региональные про-

екты, которые не отнесены 172-ФЗ к документам СП, не являются совершенно новыми, но впервые получили статус фактических документов среднесрочного целеполагания.

На современном этапе *национальные проекты* пока также не нашли должного места в системе СП. С точки зрения бюджетного процесса национальные и федеральные проекты включены в состав государственных программ РФ. Являясь по форме проектами, они имеют статус выше государственных программ и собственный алгоритм управления, отличный от механизма управления государственных программ. Сложилась ситуация, когда в одном документе СП искусственно соединены проектная и программная части, каждая из которых имеет собственный алгоритм управления и мониторинга. Такое положение нуждается в корректировке.

С точки зрения целостности система СП должна учитывать программные документы государственных корпораций и компаний с государственным участием. Согласно 172-ФЗ данные документы должны быть взаимоувязаны с такими документами, как отраслевые документы СП, государственные программы РФ и субъектов РФ, и должны быть учтены в стратегиях социально-экономического развития макрорегионов и стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ, а также в схемах территориального планирования всех уровней. Однако механизма их включения и увязки с другими документами СП пока нет.

Потребуется своего комплексного учета в основах государственного СП в РФ поправки в конституцию, предложенные Президентом РФ в его последнем послании Федеральному собранию (15 января 2020 г.). Их планируемое закрепление в Основном законе страны с большой вероятностью потребует последующей корректировки и детализации нескольких пунктов Указа 2009 г., в том числе пункта 42, в котором говорится, что «Государственный совет Российской Федерации участвует в стратегическом планировании в части, касающейся осуществления Президентом Российской Федерации своих полномочий по обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти».

Предполагаемое значительное расширение полномочий данного государственного органа потребует повышения его роли в процессе СП, что должно найти отражение и в уточненной версии документа «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

Заключение

Сегодня в системе стратегического планирования в России существуют определенные методологические пробелы, не позволяющие в полной мере реализовать закрепленные в 172-ФЗ основные принципы, в первую очередь такие, как принципы преемственности и непрерывности. А потому в системе СП отсутствует необходимая вертикаль целеполагания, нарушается принцип декомпозиции целей и задач, а также отсутствует сбалансированность по срокам действия программных и стратегических документов. В свою очередь, отсутствие необходимых связей между элементами искажает способность системы решать поставленные перед ней задачи.

Центральным системообразующим документом уровня целеполагания должна быть Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой определены национальные интересы и стратегические национальные приоритеты РФ, а также обобщены вызовы и угрозы национальной безопасности.

Остальные долгосрочные стратегические документы целеполагания целесообразно формировать в качестве инструментов реализации положений Стратегии национальной безопасности РФ. Данные документы должны уточнять и детализировать направления обеспечения стратегических национальных приоритетов в соответствующих областях.

К закрепленным в 172-ФЗ уровням прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования целесообразно добавить в качестве некоторой общеидеологической надстройки концептуальный уровень, на котором формировались бы представления о том, какой будущий образ государства и его положение в мире должна обеспечить система СП.

Применение методов стратегического управления выступает обеспечительным условием успешного развития социально-экономических процессов на уровне субъектов Российской Федерации. Стратегии социально-экономического развития субъектов России представляют собой основополагающие документы, отражающие векторы, ориентиры и приоритетные направления, качественные и количественные характеристики средне- и долгосрочного развития регионов исходя из сложившихся тенденций и достигнутого уровня. Зачастую в стратегических документах эталонное состояние региональной системы описывается общими формулировками либо пе-

речнем отдельных сценарных показателей, целевые значения которых должны быть достигнуты в долгосрочной перспективе. В связи с этим стратегические цели регионального развития должны быть сформированы системно.

Формальный рост отдельных целевых показателей экономики регионов, не подкрепленных улучшением качественных характеристик, не приводит к формированию новых хозяйственных связей и повышению уровня жизни населения. Для определения согласованности и достижимости индикаторов, представленных в Стратегиях, необходима разработка более точных количественных моделей, учитывающих волатильные характеристики временного ряда, например, нелинейно распределенную во времени отдачу от капиталовложений, влияние фактора времени, и позволяющих формировать максимально обоснованные прогнозы на базе внутренних взаимосвязей в структуре фактических тенденций регионального развития.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Публикация подготовлена в рамках реализации Государственного задания Южного научного центра РАН, № государственной регистрации проектов АААА-А19-119011190184-2, АААА-А19-119011190170-5.

The publication was prepared as part of the implementation of the State Assignment of the Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, No. of state registration of the project АААА-А19-119011190184-2, АААА-А19-119011190170-5.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Бухвальд Е. М., 2019а. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 131–143. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.10.
- Бухвальд Е. М., 2019б. Правовые и институциональные проблемы интеграции требований экономической безопасности в систему стратегического планирования // Экономическая безопасность. Т. 2, № 1. С. 55–63. DOI: 10.18334/ecsec.2.1.100623.
- Жихаревич Б. С., 2018. О результативности стратегического планирования // Региональная экономика. Юг России. № 1. С. 16–22. DOI: 10.15688/re.volsu.2018.1.2.
- Иванов А. Е., 2018. Нужен поиск новой модели государственного управления экономикой. М. : Анкил. 81 с.
- Липина С. А., Бочарова Л. К., Сорокина Н. Ю., Беляевская-Плотник Л. А., 2019. Формирование единых

- подходов к системе показателей документов стратегического планирования субъектов РФ // Региональная экономика. Юг России. Т. 7, № 1. С. 56–65. DOI: 10.15688/re.volsu.2019.1.5.
- Малков С. Ю., Ковалев В. И., Малков А. С., 2015. Стратегическое планирование и управление в Российской Федерации: проблемы и пути решения // Информационные войны. № 3 (35). С. 34–43.
- Смирнова О. О., Митрофанова И. В., 2019. Сбалансированность стратегического планирования в России: о системности подходов к документам, программам и проектам // Региональная экономика. Юг России. Т. 7, № 3. С. 14–24. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.2>.
- Смирнова О. О., Боcharова Л. К., Беляевская-Плотник Л. А., Богданова Ю. Н., 2019. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). Т. 10, № 4. С. 440–456. DOI: 10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456.
- Смирнова О. О., 2018. Актуальные проблемы методологии стратегического планирования в России: о формировании системы планирования на основе принципов стратегического планирования // Принципы стратегического планирования: методология и практика : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России, г. Москва, 2 окт. 2017 г. / Всерос. акад. внеш. торговли Минэкономразвития России. М. : Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации. С. 8–13. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32532710>.
- Указ Президента РФ № 536 от 12 мая 2009 г. «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», 2009. URL: <https://r-19.ru/upload/iblock/b9f/kontseptualnye-osnovy-formirovaniya-sostemy-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya.pdf>.
- Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ, 2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.
- Формирование институтов регулирования рисков стратегического развития : монография, 2019 / под ред. М. А. Эскиндарова, С. Н. Сильвестрова. М. : Когито-Центр. 454 с. URL: http://www.far.ru/org/div/uoonir/Documents/%D1%82%D0%BE%D0%BC_2_print2.pdf#1.
- [Journal of Russian Law], no. 11, pp. 131-143. DOI: 10.12737/jrl.2019.11.10.
- Buchwald E.M., 2019b. Pravovyye i institutsionalnyye problemy integratsii trebovaniy ekonomicheskoy bezopasnosti v sistemu strategicheskogo planirovaniya [Legal and Institutional Problems of Integration of the Requirements of Economic Security into the Strategic Planning System]. *Ekonomicheskaya bezopasnost* [Economic Security], vol. 2, no. 1, pp. 55-63. DOI: 10.18334/ecsec.2.1.100623.
- Zhikharevich B.S., 2018. O rezultativnosti strategicheskogo planirovaniya [On the Effectiveness of Strategic Planning]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economics. South of Russia], no. 1, pp. 16-22. DOI: 10.15688/re.volsu.2018.1.2.
- Ivanov A.E., 2018. *Nuzhen poisk novoy modeli gosudarstvennogo upravleniya ekonomikoy* [We Need a Search for a New Model of State Management of the Economy]. Moscow, Ankil Publ. 81 p.
- Lipina S.A., Bocharova L.K., Sorokina N.Yu., Belyaevskaya-Plotnik L.A., 2019. Formirovaniye yedinykh podkhodov k sisteme pokazateley dokumentov strategicheskogo planirovaniya subyektov RF [Formation of Common Approaches to the System of Indicators of Strategic Planning Documents of the Subjects of the Russian Federation]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 7, no. 1, pp. 56-65. DOI: 10.15688/re.volsu.2019.1.5.
- Malkov S.Yu., Kovalev V.I., Malkov A.S., 2015. Strategicheskoye planirovaniye i upravleniye v Rossiyskoy Federatsii: problemy i puti resheniya [Strategic Planning and Management in the Russian Federation: Problems and Solutions]. *Informatsionnyye voyny* [Information Wars], no. 3 (35), pp. 34-43.
- Smirnova O. O., Mitrofanova I. V., 2019. Sbalansirovannost strategicheskogo planirovaniya v Rossii: o sistemnosti podkhodov k dokumentam, programmam i proyektam [Balance of Strategic Planning in Russia: On the Systematic Approach to Documents, Programs and Projects]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 7, no. 3, pp. 14-24. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.2>.
- Smirnova O.O., Bocharova L.K., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Bogdanova Yu.N., 2019. Kontseptualnyye podkhody k formirovaniyu arkhitektury dokumentov strategicheskogo planirovaniya v Rossii [Conceptual Approaches to the Formation of the Architecture of Strategic Planning Documents in Russia]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye)* [MIR (Modernization. Innovations. Development)], vol. 10, no. 4, pp. 440-456. DOI: 10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456.

REFERENCES

Buchwald E.M., 2019a. Pravovoye regulirovaniye strategicheskogo prostranstvennogo i territorialnogo planirovaniya [Legal Regulation of Strategic Spatial and Territorial Planning]. *Zhurnal rossiyskogo prava*

- Smirnova O.O., 2018. Aktualnyye problemy metodologii strategicheskogo planirovaniya v Rossii: o formirovanii sistemy planirovaniya na osnove printsipov strategicheskogo planirovaniya [Actual Problems of the Methodology of Strategic Planning in Russia: On the Formation of a Planning System Based on the Principles of Strategic Planning]. *Printsipy strategicheskogo planirovaniya: metodologiya i praktika: materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. Soveta po izucheniyu proizvoditelnykh sil VAVT Minekonomrazvitiya Rossii, g. Moskva, 02 okt. 2017 g. / Vserossiyskaya akademiya vneshney trgovli Minekonomrazvitiya Rossii* [Principles of Strategic Planning: Methodology and Practice: Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference of the Council for the Study of Productive Forces of the All-Russian Aviation Institute of the Ministry of Economic Development of Russia, Moscow, October 02, 2017. All-Russian Academy of Foreign Trade of the Ministry of Economic Development of Russia]. Moscow, All-Russian Academy of Foreign Trade of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation Publ., pp. 8-13. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32532710>.
- Ukaz Prezidenta RF № 536 ot 12 maya 2009 g. «Ob osnovakh strategicheskogo planirovaniya v Rossiyskoy Federatsii», 2009 [Decree of the President of the Russian Federation No. 536 dated May 12, 2009 “On the Basics of Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: <https://r-19.ru/upload/iblock/b9f/kontseptualnye-osnovy-formirovaniya-sostemy-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya.pdf>.
- Federalnyy zakon «O strategicheskoy planirovani v Rossiyskoy Federatsii» ot 28.06.2014 № 172-FZ, 2014 [Federal Law “On Strategic Planning in the Russian Federation” dated June 28, 2014 No. 172-FZ]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.
- Eskindarov M.A., Silvestrov S.N., eds. *Formirovaniye institutov regulirovaniya riskov strategicheskogo razvitiya: monografiya*, 2019 [The Formation of Institutions for Regulation of Strategic Development Risks: Monograph]. Moscow, Kogito-Center Publ. 454 p. URL: http://www.fa.ru/org/div/uoonir/Documents/%D1%82%D0%BE%D0%BC_2_print2.pdf#1.

Information About the Authors

Inna V. Mitrofanova, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Chief Researcher, Laboratory of Regional Economics, Federal Research Centre The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, Chekhov St., 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation; Professor, Department of Economic Theory, World and Regional Economics, Volgograd State University, Prosp. Universitsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, mitrofanova@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1685-250X>

Viktor A. Avksentev, Doctor of Sciences (Philosophy), Professor, Chief Researcher, Laboratory of Conflict Studies, Federal Research Centre The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, Chekhov St., 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation, avksentiev@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0762-3529>

Sergey Ya. Sushchiy, Doctor of Sciences (Philosophy), Chief Researcher, Federal Research Centre The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, Chekhov St., 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation, SS7707@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5131-3988>

Информация об авторах

Инна Васильевна Митрофанова, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, лаборатория региональной экономики, Федеральный исследовательский центр Южный научный центр РАН, просп. Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация; профессор кафедры экономической теории, мировой и региональной экономики, Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, mitrofanova@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1685-250X>

Виктор Анатольевич Авксентьев, доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник, лаборатория конфликтологии, Федеральный исследовательский центр Южный научный центр РАН, просп. Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация, avksentiev@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0003-0762-3529>

Сергей Яковлевич Суций, доктор философских наук, главный научный сотрудник, Федеральный исследовательский центр Южный научный центр РАН, просп. Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация, SS7707@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5131-3988>