

Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России

Ольга Олеговна Смирнова¹, Лина Константиновна Бочарова²,
Любовь Александровна Беляевская-Плотник³, Юлия Николаевна Богданова⁴

^{1,3}Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития
Российской Федерации, Москва, Россия

119285, г. Москва, ул. Пудовкина, д. 4а

^{2,4}Институт экономики Российской академии наук, Москва, Россия

117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32

E-mail: 7823091@bk.ru, bocharova_lina@mail.ru, belyaevskaya@inbox.ru, nojuli@yandex.ru

Аннотация

Цель статьи – подготовка научно-обоснованных предложений по формированию архитектуры документов стратегического планирования, основанной на современной потребности упорядочивания стратегирования на всех уровнях власти и бизнеса, а также на задаче реализации принципов единства, целостности, преемственности, непрерывности и разграничения полномочий при организации и функционировании системы стратегического планирования в рамках единого управленческого цикла.

Для достижения поставленной цели также решается важная задача по увязке вопросов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а как следствие – повышения эффективности государственного управления посредством согласования и взаимоувязки стратегических национальных приоритетов с его целями и задачами, направленными на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации.

Метод или методология проведения работы. Исследование основано на использовании метода системного анализа, применение которого позволило раскрыть принципы стратегического планирования. Разрабатываемая архитектура документов стратегического планирования опирается на раскрытие определенных Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» принципов стратегического планирования во всех сферах, включая вопросы национальной безопасности страны.

Результаты работы. Отсутствие нормативно закрепленных принципов организации и функционирования системы стратегического планирования, а также порядка осуществления стратегического планирования приводит к несогласованности утверждаемых стратегий и прогнозов, появлению новых документов, не учтенных в перечне документов стратегического планирования в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и другим нарушениям системного подхода. В этой связи одним из первых шагов на пути к формированию системы стратегического планирования в РФ должно стать определение архитектуры системы документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

Выводы. Предложенная в статье архитектура документов стратегического планирования основана на создании трехуровневой системы документов, с центральным местом в ней Стратегии национальной безопасности РФ как основного документа стратегического целеполагания. К закрепленным в 172-ФЗ уровням прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования предлагается добавить концептуальный уровень, в качестве общетеоретической надстройки, которая формирует представление о том, какой будущий образ государства и его положения в мире должна обеспечить система стратегического планирования. Учитывая задачу минимизации поправок и уточнений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предлагаемые авторами изменения носят в большей степени характер уточнения положений данного закона.



Выстроенная указанным образом архитектура документов позволит реализовать, а при необходимости в дальнейшем детализировать принципы стратегического планирования, определенные законом 172-ФЗ, прежде всего, принципы преемственности, непрерывности и сбалансированности системы стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, архитектура системы стратегического планирования, принцип иерархии документов стратегического планирования, государственное управление

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Смирнова О. О., Боcharова Л. К., Беляевская-Плотник Л. А., Богданова Ю. Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 4. С. 440–456. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456>

© Смирнова О. О., Боcharова Л. К., Беляевская-Плотник Л. А., Богданова Ю. Н., 2019

Conceptual Approaches to the Formation of Architecture of Documents of Strategic Planning in Russia

Olga O. Smirnova¹, Lina K. Bocharova²,
Lyubov A. Belyaevskaya-Plotnik³, Julia N. Bogdanova⁴

^{1,3} Russian Academy of Foreign Trade Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
4a, Pudovkin str., Moscow, 119285

^{2,4} Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218

E-mail: 7823091@bk.ru, bocharova_lina@mail.ru, belyaevskaya@inbox.ru, nojuli@yandex.ru

Abstract

Purpose: of the article is to prepare evidence-based proposals for the formation of document architecture, strategic planning, fundamental for modern needs and ensuring the integrity of the strategy for all levels of government and business, as well as to ensure the implementation of the principles of unity, integrity, continuity, continuity and delineation of powers in organizing and system functioning, strategic planning as part of a single management cycle.

In the framework of the task of creating the architecture of documents, strategic planning also solves the important task of linking issues of socio-economic development and ensuring national security, and as a result – improving the efficiency of public administration, ensuring coherence and coordination of the country's strategic priorities.

Methods: the main method of work is the disclosure of the principles of strategic planning. The architecture of strategic planning documents under development is based on the disclosure of regulatory acts of the Federal Law dated 28.06.2014 N 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation".

Results: the absence of normatively fixed principles and a system for ensuring strategic planning, as well as the procedure for implementing strategic planning, leads to inconsistency of the approved strategies and forecasting, the development of new documents and studies in the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation" and other violations of the systematic approach. In this regard, it is necessary to determine the architecture of the system of strategic planning documents developed as part of the target definition, forecasting, planning and programming.

Conclusions and Relevance: the architecture of strategic planning documents proposed in the article is based on the creation of a three-level document system with a central place in it the National Security Strategy of the Russian Federation as the main document of strategic goal-setting. In accordance with Federal Law N 172-FZ, the level of forecasting, target definition, planning and programming allows you to add a conceptual level that ensures the quality of the overall ideological superstructure, which should provide an idea of what kind of character for the state and its position in the world the strategic planning system should provide. Taking into account the task of minimizing amendments and clarifications to the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation", the proposed changes are more in the nature of clarifying the provisions of this law.

The architecture of the documents built in this way will allow implementing and, if necessary, further detailing the principles of strategic planning defined by law 172-FZ and, above all, the principles of continuity, balance of the strategic planning system.

Keywords: strategic planning, architecture of the strategic planning system, principle of the hierarchy of strategic planning documents, public administration

Conflict of Interest. The Authors declares that there is no Conflict of Interest.

For citation: Smirnova O. O., Bocharova L. K., Belyaevskaya-Plotnik L. A., Bogdanova Ju. N. Conceptual Approaches to the Formation of Architecture of Documents of Strategic Planning in Russia. *MIR (Modernizatsiia. Innovatsii. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Research)*. 2019; 10(4):440–456 (In Russ.)

<https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456>

Введение

С 2014 г. ведется работа по внедрению положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее – 172-ФЗ), осуществляется разработка документов стратегического планирования, предусмотренных Федеральным законом. В то же время, сложившаяся система стратегического планирования Российской Федерации, при наличии большого количества документов стратегического планирования (в государственном реестре их зарегистрировано около 57 000), имеет низкую эффективность в системе государственного управления и не решает задачи координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления и порядка их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования, определенные Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Можно выделить следующие проблемы в сфере стратегического планирования:

- система не обеспечивает скоординированную деятельность участников стратегического планирования, органов государственного и корпоративного управления по реализации стратегических приоритетов, целей, задач и показателей;
- не выработан комплексный подход к реализации положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- отсутствует единая архитектура документов стратегического планирования;
- документы характеризуются изолированностью, отсутствием стратегических ориентиров

для бизнеса и регионов; они практически не используются в процессе принятия решений на федеральном, региональном и муниципальных уровнях;

- не определены меры ответственности за неисполнение документов стратегического планирования;
- 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;
- низкая эффективность механизмов «обратной связи» в системе государственного управления, обеспечивающей учет результатов мониторинга и контроля документов стратегического планирования, а также оценки рисков и угроз в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности при принятии управленческих решений.

Отсутствие единой архитектуры документов, обеспечивающей согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования различных уровней, также является причиной низкой эффективности и малой востребованности стратегического планирования в системе государственного и муниципального управления.

В части нормативного правового обеспечения работа по стратегическому планированию в стране сегодня базируется на положениях Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², а также рекомендациях по разработке, корректировке и мониторингу отдельных документов стратегического планирования³.

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения 12.12.2019)

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения 12.12.2019)

³ Приказ Минэкономразвития России от 30.06.2016 № 417 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282735/8a3c6f9a3640ecc194606542518ac9dd2fc191b4 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 13.03.2019 N 124 «Об утверждении рекомендуемой формы по основным показателям, представляемым органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Минэкономразвития России для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, и методических рекомендаций по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочных прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320582 (дата обращения 12.12.2019); Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_184270 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 (ред. от 07.09.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214725 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/d4a727a4f59d8d5a00e188275166baa611271d5f.

Обзор литературы и исследований. В качестве методологического базиса для раскрытия поставленной в данной статье цели необходимо особо отметить существующую фундаментальную отечественную научную школу государственного планирования, поскольку в данной области Россия имеет уникальный опыт реализации теоретических и методологических разработок.

Основоположниками государственного планирования являются Н.Д. Кондратьев (который сформулировал основные условия эффективной организации плановой работы) [1–2] и В.В. Леонтьев (разработанный которым еще в 20-х гг. XX века балансовый метод «затраты – выпуск» был востребован только в 50-х гг. XX века) [3–4].

Неоценимый вклад в становление теории и практики стратегического планирования внесен идеологами первого в мире государственного стратегического плана ГОЭРЛО (разработан в 1920 г. под руководством Г.М. Кржижановского) и генерального плана развития народного хозяйства СССР на 1928–1940 гг. (разработан под руководством П.С. Осадчева и В.А. Базарова). Необходимо отметить труды ученых мировой известности, являющихся первыми специалистами Госплана СССР: И.Т. Александрова, В.Р. Вильямса, И.М. Губкина, Д.Н. Прянишникова, С.Г. Струмилина, М.А. Шателляна, председателя Госплана СССР (в 1937–1949 гг.) академика Н.А. Вознесенского и первого заместителя председателя Госплана СССР, чл.-корр. Г.М. Сорокина.

В 50-х – начале 60-х гг., с приходом в прогноз–аналитическую практику плановой работы сценарных подходов, выделяется плеяда ученых, сформировавших фундаментальные основы государственного стратегического планирования – это академики А.Н. Ефимов, В.А. Котельников

и В.С. Немчинов. Также в этом плане следует указать на работы таких авторов, как Б.И. Брагинский, А.Д. Курский, Г.М. Сорокин, С.Г. Струмилин.

Со второй половины 60-х гг. XX века стало развиваться комплексное научно-техническое и социально-экономическое прогнозирование. Вклад в теорию внесли Л.И. Абалкин, А.И. Анчишкин, М.З. Бор, Л.Я. Бери, Б.И. Брагинский, А.Г. Гранберг, М.Я. Лемешев, Б.З. Мильнер, С.Г. Струмилин, В.Н. Черковец, С.С. Шаталин, Р.И. Шнипер⁴.

Имеющиеся современные научно-теоретические и практические разработки в сфере совершенствования системы стратегического планирования [5–8]⁵, включая зарубежный опыт [9–19], характеризуют различные подходы к формированию системы стратегического планирования и ее практического воплощения в документах. В России в системе стратегического планирования на сегодняшний день сформировалось избыточное количество программно-плановых документов регионального и муниципального уровня, часть из которых имеет слабую связь с документами целеполагания федерального уровня. Однако некоторые российские авторы [например, 20] отмечают, что оценки исполнения таких программно-плановых документов сосредоточены преимущественно на вопросах расходования бюджетных средств, в результате чего закрепляется ситуация с «необязательностью» достижения стратегических целей, включая национальных, и соответствующих задач.

Сегодня в России, одновременно с созданием отдельных нормативных правовых актов по разработке, корректировке и мониторингу отдельных документов стратегического планирования⁶, возросло и число исследований, которые в большинстве своем посвящены разработке отдельных элементов государственного стратегического

⁴ Смирнова О.О. Концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития российской федерации: автореф. дис. доктора экономических наук / Совет по изучению произв. сил (СОПС). Москва, 2012. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22338010> (дата обращения 12.12.2019)

⁵ Виханский О.С. Стратегическое управление. М.: Экономист, 2006. 296 с. URL: http://polbu.ru/vihansky_smanagement/ (дата обращения 11.12.2019)

⁶ Приказ Минэкономразвития России от 30.06.2016 № 417 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282735/8a3c6f9a3640ecc194606542518ac9dd2fc191b4 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 13.03.2019 № 124 «Об утверждении рекомендуемой формы по основным показателям, представляемым органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Минэкономразвития России для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, и методических рекомендаций по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочных прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320582 (дата обращения 12.12.2019); Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_184270 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 (ред. от 07.09.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214725 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/d4a727a4f59d8d5a00e188275166baa611271d5f

планирования (стратегий и программ развития отдельных округов, субъектов РФ, муниципальных образований и др.), но не затрагивают проблематику формирования методологии системы стратегического планирования развития Российской Федерации⁷. Не ведется разработка таких важных для формирования системы стратегического планирования документов как порядок функционирования федеральной информационной системы стратегического планирования (требования статьи 14 «Информационное обеспечение стратегического планирования» Федерального закона № 172-ФЗ) и порядок координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования (требования статьи 4 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования» Федерального закона № 172-ФЗ)⁸.

Материалы и методы. Сегодня на практике сложились две независимо существующие системы документов стратегического планирования – системы обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, которые между собой не сопрягаются должным образом, обладают различным методологическим обеспечением и способами мониторинга.

В этой связи обеспечивающей методологией процесса разработки архитектуры документов системы стратегического планирования должно быть раскрытие принципов стратегического планирования, отраженных в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Основопологающим методологическим обеспечением такой архитектуры выступает принцип единства и целостности, что означает единство принципов и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единство порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования (172-ФЗ, ст. 7, п. 2).

Особое место среди совокупности методического обеспечения процесса формирования архитектуры документов стратегического планирования должен занимать системный подход. Сегодня дальнейшая работа над отдельными документами

без реализации системного подхода и принципов стратегического планирования может усугубить ситуацию, поскольку разрозненность и несогласованность документов снижает эффективность реализации закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Таким образом, разрабатываемая архитектура документов стратегического планирования должна методологически опираться на раскрытие определенных законом 172-ФЗ принципов стратегического планирования 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 совокупности 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 стратегического планирования 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.

Результаты исследования

С учетом вышеуказанных вводных, задача по организации функционирования системы документов стратегического планирования разбивается на 2 подзадачи, а именно: формирование архитектуры документов и определение регламента (порядка) функционирования системы документов. Остановимся в представленном исследовании на первой подзадаче.

Отсутствие такого важного системообразующего документа долгосрочного целеполагания, как Стратегия социально-экономического развития

⁷ Смирнова О.О. Концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития российской федерации: автореф. дис. доктора экономических наук / Совет по изучению произв. сил (СОПС). Москва, 2012. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22338010> (дата обращения 12.12.2019)

⁸ Смирнова О.О. Актуальные проблемы методологии стратегического планирования в России: о формировании системы планирования на основе принципов стратегического планирования // В сборнике: Принципы стратегического планирования: методология и практика Материалы Всероссийской научно-практической конференции Совета по изучению производительных сил ВАЭТ Минэкономразвития России. Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России. 2018. С. 8–13. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32532710> (дата обращения 12.12.2019)

РФ, вынуждает «достраивать» стратегический образ будущего страны другими документами, в том числе, не определенными в качестве документов стратегического планирования согласно 172-ФЗ. Так, в современном нормативно-правовом пространстве системы стратегического планирования не нашли отражения такие документы, как Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации в начале каждого электорального цикла, с последующим принятием «майских» указов, которые уже два политических цикла выполняют функцию среднесрочного целеполагания.

Отправным документом при такой системе должны выступать системообразующие документы, содержащие национальную идею, трансформирующуюся в стратегический образ будущего страны. Такими документами могут быть 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, а также основные направления научно-технологической политики. На данном идеологическом этапе происходит формирование концептуальных представлений об образе будущего на период до 2050 г., соответственно, в сфере социально-экономического и научно-технологического развития, с определением желаемых векторов развития страны. Заметим, что 2050 г. является условной датой, при этом достаточно отнесенной во времени. Начиная с настоящего момента, период до 2050 г. полностью включает пять политических циклов, с учетом текущего, а также захватывает начало шестого цикла. В целом, такой подход может обеспечивать преемственность проводимой внешней и внутренней политики, позволяя с большей вероятностью достигнуть желаемого образа будущего. Верификацию, то есть подтверждение на «пригодность», 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 стратегического планирования целесообразно сделать пакет долгосрочных прогнозов, включающий: 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-экономического 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.

В целом, долгосрочные прогнозы должны являться основой для разработки документов долгосрочного целеполагания, которые должны иметь 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. К таким тенденциям следует отнести, в первую очередь, демографию, географию (границы территорий и наличие природных ресурсов), экологию/климат, науку, человеческий капитал, а также тенденции развития различных компонентов внешнего мира.

Выявленные долгосрочные тенденции, после глубокого и всестороннего анализа и экспертной оценки в случае негативного их влияния на развитие государства в целом, расцениваются как угрозы и риски национальной безопасности и социально-экономического развития страны, которые должны быть отражены в соответствующих документах стратегического планирования. 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.

Нельзя не отметить, что указанные документы разрабатываются и в настоящее время, однако можно констатировать отсутствие их должной взаимосвязанности и взаимопроникновения, различность горизонтов прогнозирования. Указанный подход также не позволяет в полной мере обеспечить комплекс взаимосвязанных 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 проч. Полагаем, что необходима консолидация усилий органов власти, ответственных за разработку 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. При системном подходе всё указанное может способствовать повышению качества научно-обоснованного долгосрочного прогнозирования потенциального состояния и развития России.

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.

Вместе с тем, очевиден тот факт, что долгосрочное прогнозирование не обладает столь высокой точностью результатов, как, например, среднесрочное прогнозирование, поскольку слишком быстро меняются условия, что усиливает фактор высокой неопределенности. В совокупности основанные на симбиозе стохастических и детерминированных моделей, а также на консенсусе экспертных мнений, долгосрочные прогнозы призваны сформировать представления о будущих тенденциях, вызовах и угрозах для развития государства. Описывая, по сути, вероятностную характеристику объекта исследования – страны в целом с учетом развития внешнего мира, полагаем, что только «пакетное», взаимосвязанное формирование и принятие долгосрочных прогнозов даст наибольший эффект для других уровней системы стратегического планирования, выступая для них в некотором роде основополагающим фундаментом.

Все долгосрочные стратегии, определенные 172-ФЗ как документы стратегического планирования уровня целеполагания, за исключением стратегий социально-экономического развития макрореги-

онов, логично строить на основе стратегического прогноза как обобщающего документа, что исключит «потерю» в соответствующих стратегиях тех или иных рисков и угроз. При этом следует отметить, что стратегия научно-технологического развития РФ должна опираться также и на долгосрочный прогноз научно-технологического развития, поскольку научная деятельность является высокорисковой, а направления технологического развития слабо предсказуемыми. Такой подход обуславливает при разработке стратегии научно-технологического развития РФ учет большего числа перспективных научных направлений, нежели может быть учтено в Стратегическом прогнозе РФ. Следует отметить, что в целом при разработке долгосрочных стратегий развития страны обращение к положениям соответствующих долгосрочных прогнозов также будет целесообразным.

Вместе с тем, ключевым прогнозным документом должен выступать Стратегический прогноз РФ, как наиболее комплексный, включающий и обобщающий положения других долгосрочных прогнозов, и который будет являться основой для формирования Стратегии национальной безопасности РФ, определяющей национальные интересы и стратегические приоритеты России.

В текущей конфигурации системы стратегического планирования Стратегия национальной безопасности РФ является равнозначным документом со Стратегией социально-экономического развития РФ на долгосрочный период⁹. В предлагаемом авторами подходе Стратегия национальной безопасности РФ является документом более высокого порядка, нежели все остальные документы стратегического планирования уровня целеполагания на долгосрочный период, поскольку в ней формулируются риски, вызовы и угрозы в отношении как внешних, так и внутренних сфер развития государства.

Полагаем принципиально важным рассматривать основные стратегические документы страны на долгосрочный период в качестве инструментов реализации стратегических национальных приоритетов, определенных Стратегией национальной безопасности РФ (рис. 1).

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

⁹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения 12.12.2019)

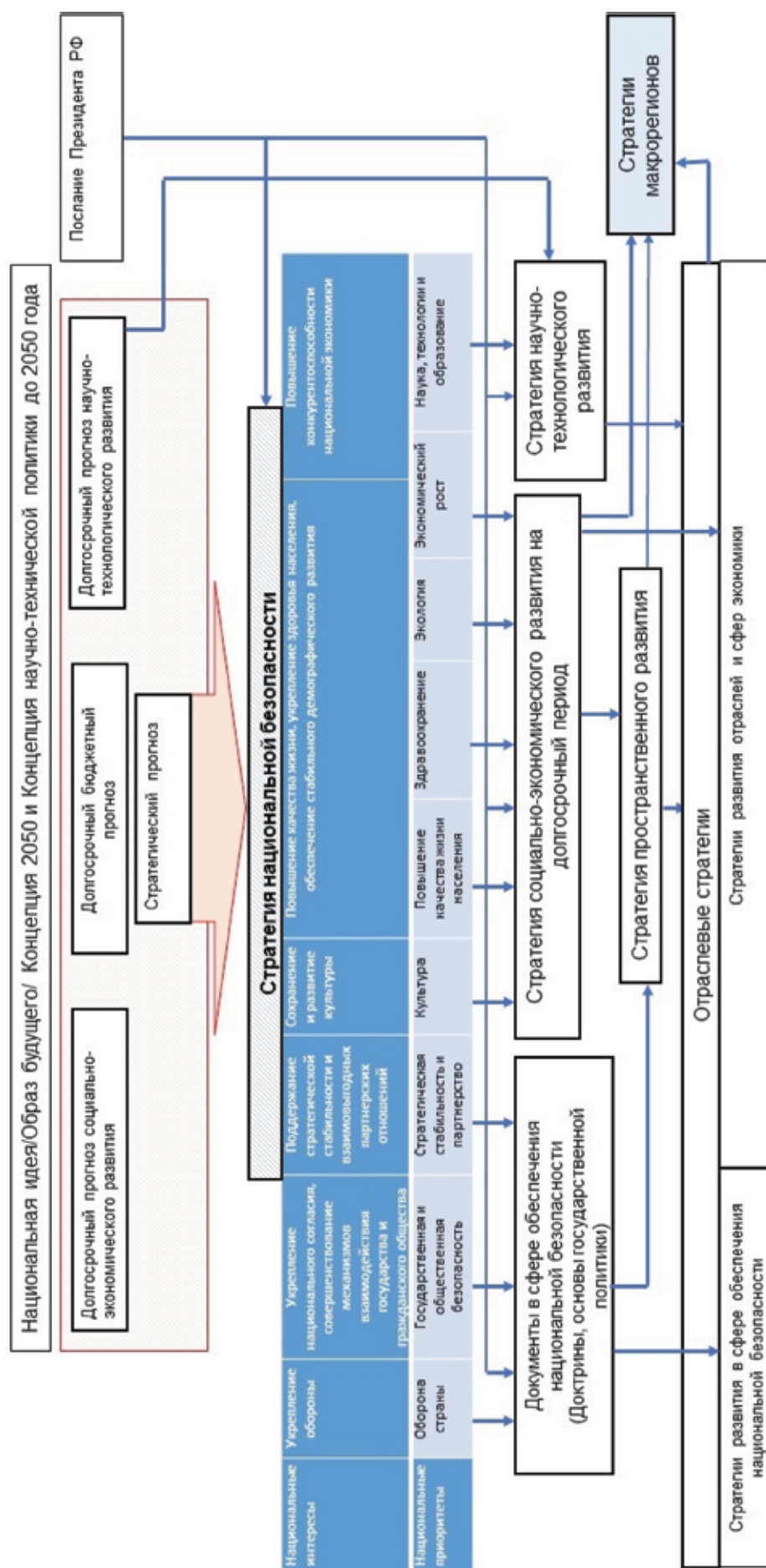


Рис. 1. Предлагаемая связь долгосрочных документов системы стратегического планирования уровня целеполагания

Fig. 1. The proposed relationship of long-term documents of the strategic planning system of the goal-setting level

Разработано авторами.

Developed by the authors.

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 партнерство¹⁰.

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 стратегического планирования 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 стратегического планирования. В целом, Стратегия

социально-экономического развития РФ на долгосрочный период является основой для разработки документов стратегического планирования уровня целеполагания на среднесрочный период (за исключением Стратегии пространственного развития РФ), документов планирования федерального уровня (Основные направления деятельности Правительства РФ), а также для документов целеполагания регионального уровня (Стратегии социально-экономического развития субъектов РФ)¹¹. Указанные документы должны разрабатываться и с учетом Стратегии научно-технологического развития РФ, поскольку в современном мире именно технологическое развитие во многом является основой для обеспечения конкурентоспособности национальной экономики, устойчивого роста и повышения качества жизни населения.

Документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, как указывалось выше, конкретизируют механизмы и инструменты обеспечения национальной безопасности России в сфере обороны, обеспечения гражданской и общественной безопасности, а также обеспечения стратегической стабильности и равноправного стратегического партнерства. В качестве основных долгосрочных документов стратегического целеполагания они должны учитываться в отраслевых документах стратегического планирования, Стратегии пространственного развития, а также являться основой для разработки соответствующих государственных программ РФ.

Таким образом, положения всех долгосрочных документов стратегического целеполагания должны конкретизироваться в Стратегии пространственного развития РФ, которая должна задавать приоритеты и цели развития страны в региональном разрезе. Согласно 172-ФЗ, Стратегия пространственного развития РФ разрабатывается в целях реализации Стратегии социально-экономического развития РФ на долгосрочный период и Стратегии национальной безопасности РФ. Поскольку в предлагаемой конфигурации архитектуры системы стратегического планирования Стратегия национальной безопасности РФ является документом более высокого порядка, который детализируют другие стратегии и документы в сфере обеспечения национальной безопасности, целесообразно увязывать Стратегию пространственного развития РФ не со Стратегией национальной безопасности

¹⁰ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/61a97f7ab0f2f3757fe034d11011c763bc2e593f (дата обращения 12.12.2019)

¹¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 (ред. от 07.09.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_214725 (дата обращения 12.12.2019)

(как существует на данный момент), а с документами в сфере обеспечения национальной безопасности. Кроме того, при разработке Стратегии пространственного развития РФ необходимо учитывать положения Стратегии социально-экономического развития РФ на долгосрочный период и Стратегии научно-технологического развития РФ. Таким образом, Стратегия пространственного развития РФ также является инструментом реализации Стратегии национальной безопасности РФ, но при этом должна консолидировать и детализировать в региональном разрезе приоритеты и цели других долгосрочных документов стратегического планирования уровня целеполагания.

Такой подход уже на этапе целеполагания будет обеспечивать сопряжение вопросов обеспечения национальной безопасности, социально-экономического развития и других сфер развития государства.

В целом, можно считать целесообразной разработку основных трех долгосрочных стратегий и документов в сфере обеспечения национальной безопасности РФ сроком на 12 и более лет, но не превышающим период долгосрочных прогнозов. При этом важным является 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 в качестве инструментов реализации Стратегии национальной безопасности РФ 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, данные документы стратегического планирования 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. Иными словами,

Стратегии социально-экономического развития макрорегионов должны выполнять роль «балансира» федеральных документов стратегического планирования уровня целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, с учетом стратегий социально-экономического развития регионов [21]. В настоящее время действующими являются только две стратегии макрорегионов: Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., которые практически не учитывают положения друг друга. Кроме того, указанные стратегии мало коррелируют со Стратегией пространственного развития РФ. Очевидно, что такая ситуация нарушает региональный баланс системы стратегического планирования. Однако вопрос разработки стратегий социально-экономического развития макрорегионов тесно связан с вопросом проведения макроэкономического районирования, который выходит за рамки данной статьи.

В предлагаемой архитектуре системы стратегического планирования уровень целеполагания можно условно разделить на два подуровня: долгосрочное и среднесрочное целеполагание. Такое деление является в некотором роде условным, однако позволяет упорядочить разработку соответствующих документов стратегического планирования. Документы долгосрочного целеполагания являются основой для документов среднесрочного целеполагания. Последние в системе стратегического планирования представлены отраслевыми документами стратегического планирования, срок разработки которых может варьироваться от 6-ти до 12-ти лет.

В настоящее время, согласно 172-ФЗ, отраслевые документы стратегического планирования должны учитывать положения Стратегии национальной безопасности РФ. Однако, с учетом обоснованной ранее группировки стратегических приоритетов в архитектуре документов стратегического планирования, предлагается отраслевые стратегии 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, а как правило, комплекса отраслей, направленных непосредственно на обеспечение национальной безопасности, имеют более длительный период действия, что в первую очередь связано с их комплексностью, а также тем, что

эффект от развития данных отраслей имеет отсроченный характер, выходящий за рамки среднесрочного периода (от 3-х до 6-ти лет).

Таким образом, 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.

На данном этапе возникает ряд вопросов, которые пока еще не нашли своего ответа в методологии стратегического планирования. И наиболее важным методологическим пробелом является проблема согласования и сопряжения вопросов обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития. Каким именно образом стратегии отраслей, развитие которых обеспечивает национальную безопасность (а традиционно к таким относят «силовой» блок, ответственный за обеспечение обороноспособности страны, защиты суверенитета и проч.), должны включать решение задач, не относящихся к их сфере распространения (например, вопрос строительства жилья для военнослужащих)? Каким образом стратегии отраслей и сфер экономики должны учитывать вопросы обеспечения национальной безопасности? Должны ли подобные документы содержать отдельный раздел, описывающий результаты реализации с точки зрения обеспечения национальной безопасности? Не менее важным является вопрос о достаточном количестве отраслевых документов стратегического планирования. Все ли стратегические отраслевые документы можно отнести к документам стратегического планирования? Очевидно, что данные вопросы нуждаются в дополнительной проработке при совершенствовании методологии стратегического планирования.

Вместе с тем, несмотря на ряд нерешенных вопросов, не вызывает сомнений, что ключевым требованием при разработке отраслевых стратегий должна

быть конструкция «цель – средство – результат»¹², которая предполагает наличие индикаторов достижения стратегических национальных целей в заданной отрасли с разбивкой по годам [21].

Особыми элементами в иерархии системы документов стратегического планирования уровня целеполагания являются Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ и соответствующие Указы Президента РФ¹³.

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 стратегического планирования уровня планирования и программирования, а также региональных документов.

В целом, 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 стратегического планирования 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 стратегического планирования, то его положения конкретизируются в последующих Указах Президента РФ, которые, согласно положениям 172-ФЗ, не относятся к документам стратегического планирования, а выполняют роль юридического оформления ежегодного Послания Президента РФ. Согласно действующему

¹² Смирнова О.О. Сбалансированная система показателей социально-экономического развития России: современные вызовы // Проблемы и механизмы оценки эффективности системы государственного и муниципального управления: теория и практика. Сборник тезисов докладов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2016. С. 277-280. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26863929> (дата обращения 12.12.2019)

¹³ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432. (дата обращения 12.12.2019)

щему законодательству¹⁴, 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.

Таким образом, в архитектуре документов стратегического планирования послание Президента РФ на 6 лет следует рассматривать как основу для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также как основание для разработки Указов и инициации разработки новых документов и/или внесения изменений в действующие документы стратегического планирования уровня целеполагания.

Следовательно, ежегодное послание Президента РФ в пределах электорального цикла является поводом для инициации внесения корректировок в документы стратегического планирования уровня планирования и программирования, а также региональных документов стратегического планирования.

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 стратегического планирования на среднесрочный период, а также программных и плановых документов стратегического планирования, что обеспечивает преемственность государственной политики [22] 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 стратегического планирования 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 разработки¹⁵. Основные направления деятельности Правительства РФ разрабатываются с учетом основных положений Послания Президента РФ, Стратегии национальной безопасности РФ и среднесрочного социально-экономического прогноза.

Поскольку стратегия национальной безопасности является обобщающим документом, логичным представляется 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 предлагаемой архитектуре документов стратегического планирования 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 разработки планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, транслируя в своих положениях приоритеты развития отраслей экономики из отраслевых стратегий.

¹⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения 12.12.2019)

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_184270. (дата обращения 12.12.2019)

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

Положения и мероприятия отраслевых стратегий, через конкретизацию в Основных направлениях деятельности Правительства РФ и планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, с учетом положений в среднесрочных прогнозах, должны отражаться в документах уровня программирования (национальные и региональные проекты, государственные и региональные программы) с обязательным наличием 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. При этом документы уровня программирования должны быть взаимосвязаны 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 Российской Федерации на долгосрочный период, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, Стратегии пространственного развития Российской Федерации и Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации¹⁶. Как отмечалось выше, 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 стратегического планирования.

В 2018 г. появился новый вид документов – национальные, федеральные и региональные проекты, которые не отнесены 172-ФЗ к документам стратегического планирования. По сути, документы такого типа не являются совершенно новыми, однако они впервые получили статус фактических документов среднесрочного целеполагания.

На современном этапе национальные проекты пока не нашли должного места в системе стратегического планирования. С точки зрения бюджетного процесса, национальные и федеральные проекты включены в состав государственных программ РФ. При этом, являясь по форме проектами, они имеют статус выше государственных программ и собственный алгоритм управления, отличный от механизма управления государственных программ. В результате, в настоящий момент сложилась ситуация, при которой в одном документе стратегического планирования искусственно соединены проектная и программная части, каждая из которых имеет собственный алгоритм управления и мониторинга. Безусловно, что такое положение нуждается в корректировке.

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

Выводы

Подводя итог, можно заключить, что в настоящее время в системе стратегического планирования существуют определенные методологические проблемы, которые не позволяют в полной мере реализовать принципы стратегического планирования, определенные 172-ФЗ, в частности, принципы преемственности и непрерывности. В результате, в системе отсутствует необходимая вертикаль це-

¹⁶ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения 12.12.2019); Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/d4a727a4f59d8d5a00e188275166baa611271d5f (дата обращения 12.12.2019); Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 17.07.2019) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481 (дата обращения 12.12.2019)

леполагания, нарушается принцип декомпозиции целей и задач, а также отсутствует сбалансированность по срокам действия программных и стратегических документов. Отсутствие необходимых связей между элементами искажает способность системы решать поставленные перед ней задачи.

Обоснованная авторами последовательность разработки документов стратегического планирования¹⁷ базируется на требованиях закона 172-ФЗ к содержанию таких документов. Согласно предлагаемому методологическому подходу к формированию архитектуры системы стратегического планирования, 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.

Предлагаемая в работе архитектура документов стратегического планирования носит, в большей части, характер уточнения положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», учитывая цель внесения минимальных поправок и уточнений в указанный закон. Так, к закрепленным в 172-ФЗ уровням прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования предлагается добавить концептуальный уровень, в качестве некоторой общеидеологической надстройки, которая бы формировала представления о том, какой будущий образ государства и его положение в мире должна обеспечить система стратегического планирования.

Предназначением системы долгосрочных прогнозов является, с одной стороны, проверка положений концептуального уровня, а с другой стороны, формирование прогностической базы для выработки основных направлений, целей, приоритетов и задач развития. Иными словами, эта система должна быть основой для формирования долгосрочных стратегий развития, центральное место среди которых должна занимать Стратегия национальной безопасности РФ. Остальные долгосрочные стратегические документы целеполагания целесообразно формировать в качестве инструментов реализации положений Стратегии национальной безопасности. Данные документы должны уточнять и детализировать направления обеспечения стратегических национальных приоритетов в соответствующих областях. Стратегия

пространственного развития должна выступать в качестве обобщающего документа обеспечения национальной безопасности с точки зрения регионального развития. Отраслевые документы стратегического планирования, в свою очередь, должны конкретизировать положения соответствующих долгосрочных стратегических документов целеполагания в отраслевом разрезе, что обеспечит вертикальную декомпозицию долгосрочных целей.

В результате формируется вертикально ориентированная модель, которая обеспечивает декомпозицию целей и задач с общегосударственного уровня обеспечения национальной безопасности до конкретных инструментов государственных программ, которые в совокупности должны в максимальной степени обеспечивать достижение поставленных целей. Вместе с тем, учитывая свойство эмерджентности больших систем, нельзя не отметить, что в подобных системах всегда существуют некоторые элементы, не связанные системообразующими связями с другими элементами. К таким элементам в системе стратегического планирования можно отнести программы развития государственных корпораций и компаний с государственным участием, которые в настоящее время являются «выпадающим» звеном.

Вне всяких сомнений, предлагаемый подход не является исчерпывающим и нуждается в дальнейшей проработке, поскольку ряд вопросов, важнейшим из которых является сопряжение вопросов обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития в документах стратегического планирования всех уровней, остается открытым.

В целом, можно полагать, что внесение предлагаемых коррективов в систему документов стратегического планирования обеспечит большую взаимосвязанность ее элементов и будет способствовать интересам обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития страны.

Список литературы

1. Кондратьев Н.Д. Избранные сочинения / ред. В.Ю. Григорьева, Е.И. Винокурова; вступ. статьи Л.И. Абалкина, Ю.В. Яковца. М.: Экономика, 1993. 542 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001665232>
2. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики / отв. ред. Л.И. Абалкин. М.: Экономика, 1989. 523 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001512606>

¹⁷ Богданова Ю.Н., Смирнова О.О. Дорожная карта разработки базовых документов стратегического планирования и прогнозирования в реализацию федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Материалы ежегодного Форума молодых стратегов. 2015. Т. 1. С. 45–83. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24825274> (дата обращения 12.12.2019)

3. Леонтьев В.В. Межотраслевая экономика / науч. ред. и авт. предисл. А.Г. Гранберг. М.: Экономика, 1997. 477 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001788994>
4. Леонтьев В.В. Экономические эссе: Теории, исследования, факты и политика: пер. с англ. М.: Политиздат, 1990. 415 с. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01001583413>
5. Сенчагов В.К. О формировании новой парадигмы бюджетной политики // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 152–158. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2013-6-152-158>. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=19058565>
6. Кулаев А.П., Казак А.А. Стратегическое планирование в Российской Федерации: плюсы, вопросы и проблемы // Вестник НГУЭУ. 2016. № 3. С. 70–83. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27285515> (дата обращения: 12.12.2019)
7. Глазьев С.Ю., Фетисов Г.Г. О стратегии устойчивого развития экономики России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 1(25). С. 3–13 URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=18809982> (дата обращения: 12.12.2019)
8. Ермилина Д.А. Стратегическое планирование в России: история и современность // Проблемы рыночной экономики. 2016. № 1. С. 4–10. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30014515> (дата обращения: 11.12.2019)
9. Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Рыкова Н.А., Сластихина И.Ю. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 1): препринт WP8/2016/04 (ч. 1) / Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление». М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2016. 68 с. URL: https://wp.hse.ru/data/2016/11/14/1110320762/WP8_2016_04_%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.pdf (дата обращения: 10.12.2019)
10. Войтишина М.А., Кистрина Э.И., Локтева Г.Е. Подходы к организации стратегического планирования в России и за рубежом // Вестник Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина. 2016. № 2(51). С. 150–160. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26462898> (дата обращения: 12.12.2019)
11. Егоров Е.Г., Егорова И.Е. Стратегическое планирование развития регионов: мировой опыт и постановка задач в Российской Федерации // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 5(308). С. 2–9. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=18682289> (дата обращения: 12.12.2019)
12. Сеструхина А.О. Отечественная практика и опыт США в вопросах стратегического планирования местного развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 28. С. 12. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17039127> (дата обращения: 09.12.2019)
13. Пилипенко К.В. Зарубежный опыт стратегического планирования социально-экономического развития территорий // Наука и образование сегодня. 2017. № 11(22). С. 41–43. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-strategicheskogo-planirovaniya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-territoriy> (дата обращения: 09.12.2019)
14. Tani Konichi. Planning Through National Consensus // Work in Business United Nations University. Tokyo. May 1997. Vol. 10. P. 7.
15. Delorm R., Andre Ch. L'Etat et l'économie: un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870–1980. Paris: Éditions du Seuil, 1983. 764 p.
16. Bryson J.M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004. 430 p. URL: <http://en.bookfi.net/book/1198104>
17. Bryson J.M. A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations // Long Range Planning. 1988. Vol. 21, № 1, P. 73–81. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.5630&rep=rep1&type=pdf> (дата обращения: 09.12.2019)
18. Hoefsloot A.M., van den Berg L.M. Successful examples of participatory regional planning at the meso-level; towards sustainable land use through negotiated conflict resolution. Wageningen, DLO-Staring Centrum. 1998. Report 164. 136 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/331477646_Successful_examples_of_participatory_regional_planning_at_the_meso-level_towards_sustainable_land_use_through_negotiated_conflict_resolution
19. Энэмура М., Цукамото Х. Опыт послевоенной Японии в реформировании экономики // Вопросы экономики. 1992. № 11. С. 85. URL: http://old.vopreco.ru/rus/archive.files/n11_1992.html
20. Заверский С.М., Киселева Е.С., Кононова В.Ю., Плеханов Д.А., Чуркина Н.М. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России // Вестник ИЭ РАН. 2016. № 2. С. 22–40. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25791375> (дата обращения: 12.12.2019)
21. Митрофанова И.В. Модернизация региональной системы стратегического планирования: проблемы и решения // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 5. С. 56–62. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26138650> (дата обращения: 11.12.2019)
22. Раевский С.В., Беляевская-Плотник Л.А., Ромашин А.А. Проблемы преемственности документов стратегического планирования после вступления в силу «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 7. № 12. С. 12–18. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32337519> (дата обращения: 12.12.2019)

Поступила в редакцию: 09.10.2019; одобрена: 09.11.2019; опубликована онлайн: 30.12.2019

Об авторах:

Смирнова Ольга Олеговна, заместитель руководителя отделения, Совет по изучению производительных сил (СОПС), ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Министерства экономического развития Российской Федерации (117997, Москва, ул. Вавилова, д. 7), доктор экономических наук, доцент, Scopus Author ID: 56719162500, ORCID: 0000-0003-2127-0571, 7823091@mail.ru

Бочарова Лина Константиновна, старший научный сотрудник Центра инновационной экономики и промышленной политики, Институт экономики Российской академии наук (117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32); научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика», Совет по изучению производительных сил (СОПС), ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Министерства экономического развития Российской Федерации (117997, Москва, ул. Вавилова, д. 7), кандидат экономических наук, ORCID: 0000-0003-4379-0308, bocharova_lina@mail.ru

Беляевская-Плотник Любовь Александровна, старший научный сотрудник, Совет по изучению производительных сил (СОПС), ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Министерства экономического развития Российской Федерации (117997, Москва, ул. Вавилова, д. 7), кандидат экономических наук, доцент, ORCID: 0000-0003-4962-4095, belyaevskaya@inbox.ru

Богданова Юлия Николаевна, ведущий научный сотрудник Центра инновационной экономики и промышленной политики, Институт экономики Российской академии наук (117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32); ведущий научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика», Совет по изучению производительных сил (СОПС), ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Министерства экономического развития Российской Федерации (117997, Москва, ул. Вавилова, д. 7), кандидат технических наук, ORCID: 0000-0003-4997-0887, nojuli@yandex.ru

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

References

- Kondratiev N.D. Selected Works / Ed. V.Yu. Grigoryeva, E.I. Vinokurova; Entry articles L.I. Abalkin, Yu.V. Yakovets. Moscow: Economics, 1993. 542 p. (In Russ.)
- Kondratiev N.D. Problems of economic dynamics / Ed. L.I. Abalkin. Moscow: Economics, 1989. 523 p. (In Russ.)
- Leontief W. Intersectoral Economics / Scientific. ed. A.G. Granberg Moscow: Economics, 1997. 447 p. (In Russ.)
- Leontief W. Economic essays: Theories, research, facts and politics / Transl. from Engl. Moscow: Politizdat, 1990. 415 p. (In Russ.)
- Senchagov V.K. On the formation of a New Paradigm of fiscal Policy. *Questions of Economics*. 2013; (6):152–158. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2013-6-152-158> (In Russ.)
- Kulayev A.P., Kazak A.A. Strategic planning in the Russian Federation: advantages, questions and problems. *Vestnik NGUEU = Bulletin of NSUU*. 2016; (3):70–83 (In Russ.)
- Glaz'ev S.Yu., Fetisov G.G. On the strategy of sustainable development of the Russian economy. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2013; 1:18–28. Available from: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23555526> (In Eng.)
- Yermilina D.A. Strategic planning in Russia: history and modernity. *Problemy rynochnoy ekonomiki = Problems of a market economy*. 2016; 1:4–10 (In Russ.)
- Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskikh D.Yu., Rychkova N.A., Slastikhina I.Yu. Actual experience of foreign countries on the development of state strategic planning systems. WP8 Series "State and Municipal Administration". Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2016. 68 p. (In Russ.)
- Voytishina M.A., Kistrina E.I., Lokteyeva G.Ye. Approaches to the organization of strategic planning in Russia and abroad. *Vestnik Ryazanskogo gosudarstvennogo universiteta im. S.A. Yesenina = Bulletin of the Ryazan State University. S.A. Yesenin*. 2016; 2 (51):150–160 (In Russ.)
- Egorov E.G., Egorova I.E. Strategic planning of regional development: world experience and problem setting in the Russian Federation. *Ekonomicheskii analiz: teoriya i praktika = Economic analysis: theory and practice*. 2013; 5(308):2–9 (In Russ.)
- Sestrukina A.O. Domestic practice and US experience in strategic planning of local development. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik = Public Administration. Electronic bulletin*. 2014; (28):12 (In Russ.)
- Pilipenko K.V. Foreign experience of strategic planning of socio-economic development of territories. *Nauka i obrazovaniye segodnya = Science and Education Today*. 2017; 11(22):41–43 (In Russ.)
- Tani Konichi. Planning Through National Consensus. Work in Business United Nations University. Tokyo. May 1997; 10:7 (In Eng.)
- Delorm R., Andre Ch. L'Etat et l'économie: un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870–1980. Paris: Éditions du Seuil, 1983. 764 p. (In French.)
- Bryson J.M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004. 430 p. Available from: <http://en.bookfi.net/book/1198104> (In Eng.)
- Bryson J.M. A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations. Long Range Planning.

- 1988; 21(1):73–81. Available from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.5630&rep=rep1&type=pdf> (In Eng.)
18. Hoefsloot A.M., van den Berg L.M. Successful examples of participatory region planning at the meso-level; towards sustainable land use through negotiated conflict resolution. Wageningen, DLO-Staring Centrum. 1998. Report 164. 136 p. Available from: https://www.researchgate.net/publication/331477646_Successful_examples_of_participatory_regional_planning_at_the_meso-level_towards_sustainable_land_use_through_negotiated_conflict_resolution (In Eng.)
 19. Yenemura M., Tsukamoto Kh. Experience of post-war Japan in reforming the economy. *Voprosy ekonomiki* = *Questions of Economics*. 1992; 11:85 (In Russ.)
 20. Zaverskiy S.M., Kiseleva E.S., Kononova V.Yu., Plekhanov D.A., Churkina N.M. Strategic planning of economic development: international experience and applications for Russia. *Vestnik IE RAN* = *Bulletin of the IE RAS*. 2016; 2:22–40 (In Russ.)
 21. Mitrofanova I.V. Modernization of the regional system of strategic planning: challenges and solutions. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* = *Society: politics, economics, law*. 2016; 5:56–62 (In Russ.)
 22. Raevskiy S.V., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Romashin A.A. Problems of continuity of strategic planning documents after the entry into force of the “Strategy of Economic Security of the Russian Federation for the period until 2030”. *Economics and Management: Problems, Solutions*. 2017; 7(12):12–18 (In Russ.)

Submitted 09.10.2019; revised 09.11.2019; published online 30.12.2019

About the authors:

Olga O. Smirnova, Deputy head of department, Council for the Study of Productive Forces (SOPS), Russian Academy of Foreign Trade Ministry of Economic Development of the Russian Federation (7, Vavilova str., Moscow, 117997), Moscow, Russian Federation, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, **Scopus Author ID: 56719162500**, **ORCID: 0000-0003-2127-0571**, 7823091@mail.ru

Lina K. Bocharova, Senior Researcher, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218); Researcher of the Department of the World Ocean and the Arctic (7, Vavilova str., Moscow, 117997), Moscow, Russian Federation, Candidate of Economic Sciences, **ORCID: 0000-0003-4379-0308**, bocharova_lina@mail.ru

Lyubov A. Belyaevskaya-Plotnik, Senior Researcher, Council for the Study of Productive Forces (SOPS), Russian Academy of Foreign Trade Ministry of Economic Development of the Russian Federation (7, Vavilova str., Moscow, 117997), Moscow, Russian Federation, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, **ORCID: 0000-0003-4962-4095**, belyaevskaya@inbox.ru

Julia N. Bogdanova, Leading Researcher, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218); Researcher of the Department of the World Ocean and the Arctic (7, Vavilova str., Moscow, 117997), Moscow, Russian Federation, Candidate of Technical Sciences, **ORCID: 0000-0003-4997-0887**, nojuli@yandex.ru

All authors have read and approved the final manuscript.

