DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-2-22-34

Тернистый путь стратегического планирования в современной России

МИХАИЛ ЭГОНОВИЧ ДМИТРИЕВ, доктор экономических наук, президент
Хозяйственное партнерство «Новый экономический рост» (125009, Российская Федерация, Москва, Газетный переулок, 3/5, стр. 1). E-mail: mikhaildm@mail.ru
ВАЛЕРИЙ БОРИСОВИЧ КРАПИЛЬ, научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления
Институт общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: krapil@iep.ru

Аннотация: В статье рассматривается эволюция практик стратегического планирования в России в период с начала перехода к рыночной экономике. Рассматриваются результаты выполнения стратегий федерального уровня и причины их неполной реализации. Исследовано становление законодательного регулирования стратегического планирования, а также проблемы и противоречия, связанные с его применением, в том числе на субфедеральном уровне. Также представлен ход развития проектного формата стратегических документов (национальные проекты и др.) и причины, которые привели к усилению его роли, несмотря на отсутствие законодательного оформления. По результатам обзора дается характеристика текущего состояния системы стратегического планирования, которое оценивается как неустойчивое и переходное, отмечены возможные направления ее дальнейшего развития.

Интерес к стратегическому планированию на протяжении прошедших трех десятилетий был порожден объективными долгосрочными вызовами. Во многом они обусловлены необходимостью учета долгосрочных тенденций в демографической, технологической, экологической, климатической, пространственной, инфраструктурной, геополитической и других областях, где существуют проблемы и задачи, решение которых возможно только путем скоординированного планирования действий на многие годы вперед.
Ключевые слова: стратегическое планирование, федеральные и региональные стратегии, проектное управление, результативность, национальные проекты

Статья поступила в редакцию 13 апреля 2020 года.

Дмитриев М.Э., Крапиль В.Б. Тернистый путь стратегического планирования в современной России. *Государственная служба*. 2020. № 2. С. 22–34.

THORNY WAY OF STRATEGIC PLANNING IN MODERN RUSSIA

MIKHAIL E. DMITRIEV, Dr. Sci. (Economics), President
Business Partnership 'New Economic Growth' (str. 1; 3/5, Gazetny pereulok, Moscow, Russian Federation, 125009). E-mail: mikhaildm@mail.ru
VALERY B. KRAPIL, Scientific Associate
Center of Public Policy and Public Management of the Institute of Social Sciences
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: krapil@iep.ru

Abstract: The article considers strategic planning practices in Russia since the transition to market economy. The authors assess the outcomes of federal strategies and the possible causes of their incomplete implementation. The study reviews the development of legislation on strategic planning and the problems and contradictions associated with the implementation of the laws, including the subfederal level. The course of development of the project format of strategic documents (national projects, etc.) and the reasons that led to the strengthening of its role, despite the lack of legislative registration, are also presented. Based on the results of the review, a characteristic is given of the current state of the strategic planning system, which is assessed as unstable and transitional, and possible directions for its further development are noted.

The interest in strategic planning over the past three decades has been generated by objective long-term challenges. They are largely due to the need to take into account long-term trends in demographic, technological, environmental, climatic, spatial, infrastructural, geopolitical and other areas where there are problems and tasks that can only be solved by coordinated planning of actions for many years to come.
Keywords: strategic planning, federal and regional strategies, project management, performance management, national projects

The article was received on April 13, 2020.

Dmitriev M.E., Krapil V.B. Thorny way of strategic planning in modern Russia. In: *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 2. P. 22–34. In Russian

Введение

Несмотря на наличие развитой системы планирования в СССР, Россия в начале перехода к рыночной экономике не смогла обеспечить преемственность в этой сфере. Советская система централизованного планирования была демонтирована до основания, и Россия начала создавать новую систему стратегического планирования практически с нуля, опираясь на спонтанно возникавшие прецеденты рыночной эпохи.

В 1990-е годы практики стратегического планирования развивались медленно и во многом спонтанно, методом проб и ошибок, с появлением первых инициатив на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Первая законодательная попытка регулирования деятельности по долгосрочному планированию была предпринята в рамках Федерального закона Российской Федерации от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Но этот Закон, как указывают многие исследователи, обладал большим числом недостатков и исполнялся непоследовательно.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» обозначил стратегическое планирование в России как определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности. Но по-настоящему системная попытка правового оформления стратегического планирования была реализована лишь в 2014 году, с принятием Федерального закона Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Впрочем, как показало последующее развитие событий, реализация этого Закона не привнесла устойчивости и предсказуемости в развитие системы. Наоборот, возникли новые коллизии, а необходимость существенной корректировки этого Закона становится все более очевидной в силу его принципиальной неисполнимости в сложившихся условиях.

Не менее противоречивой и спорной оказалась практика разработки и реализации федеральных и региональных стратегий, которые долгое время рассматривались как базовые документы стратегического планирования. В целом стратегии оказались недостаточно результативными, что в конечном итоге породило разочарование в этом инструменте и привело к его, отчасти спонтанному, замещению на федеральном уровне другими форматами – национальными проектами.

Несмотря на 30 лет проб и ошибок, текущее состояние стратегического планирования характеризуется неоднозначными результатами, быстрой изменчивостью, противоречивостью, а также накоплением несоответствий между практикой и требованиями закона. Эволюция этой системы далека от завершения, и уже ближайшее будущее сулит новую волну изменений с далеко идущими последствиями.

Оглядываясь назад, можно сказать, что развитие стратегического планирования в нашей стране в течение последних 30 лет сталкивалось с одним и тем же комплексом фундаментальных проблем и ограничений, к числу которых относятся:

– слабая интеграция документов стратегического планирования в систему текущего управления и краткосрочных решений;

– краткосрочный горизонт мотивации ключевых акторов;

– острые коллизии между глубиной и непредсказуемостью внешних шоков, характерных для стран с сырьевой специализацией, и долгосрочной инерционностью трендов, требующих стратегического целеполагания (демография, пространственное развитие, развитие инфраструктуры, технологические тренды, изменения климата и др.);

– низкая эффективность правового регулирования в этой сфере, вплоть до систематического неисполнения требований закона.

В данной статье делается попытка коротко проследить эволюцию практик стратегического планирования в Российской Федерации в свете основных вызовов и противоречий, с которыми связано долгосрочное целеполагание на федеральном и региональном уровне. Наша статья отражает как личный 30-летний опыт участия в подготовке и реализации многих стратегических документов, начиная с Программы «500 дней», так и исследования, проводившиеся для оценки итогов реализации документов стратегического планирования.

Проблемы федеральных стратегий: низкая результативность и ее причины

Согласно логике действующего в настоящее время Федерального закона Российской Федерации № 172-ФЗ, стратегии социально-экономического развития занимают центральное место в системе документов стратегического планирования и являются отправной точкой ее построения. Но, как показывают экспертные исследования, среди документов стратегического планирования верхнего уровня для федеральных стратегий были характерны наименьшие показатели достижения целей и результатов.

Интерес властей к реализации стратегий угасал максимум через два-три года после их принятия, то есть задолго до истечения срока действия. Показательно, что известные нам оценки результатов реализации стратегий проводились не по поручению Правительства Российской Федерации, а по инициативе экспертной организации – Центра стратегических разработок (далее – ЦСР).

Основных причин было несколько:

– отсутствие дееспособных механизмов инте-

грации стратегий в текущую деятельность органов исполнительной власти;

– относительно короткий горизонт реальной мотивации политиков и государственных служащих;

– частые экономические кризисы, менявшие траекторию развития экономики и делавшие предшествующие стратегии неактуальными.

Рассмотрим эти проблемы на примере трех наиболее известных стратегий федерального уровня.

Программа «500 дней»

Первой попыткой стратегического планирования в России постсоветского периода можно считать программу «500 дней»[1], хотя она была разработана еще в СССР. В 1990-м году группа экономистов по поручению Президентов СССР М. Горбачева и России Б. Ельцина подготовила документ «Переход к рынку: концепция и программа», часто называемый по именам наиболее известных авторов «программой Шаталина-Явлинского». Строго говоря, программа не имела стратегической глубины, то есть был в лучшем случае среднесрочный, а не долгосрочный прогноз. Но масштабы намеченных изменений в экономике и институтах позволяют рассматривать его как некий документ стратегического планирования. Особенностью этого стратегического документа был акцент на, как тогда было принято говорить, «градуалистский» подход (сперва ключевые институциональные реформы, а лишь затем либерализация цен и валютного контроля). Программой предусматривался четырехэтапный переход к рыночной экономике за 500 дней. Первые 100 дней, называемые «программой чрезвычайных мер», предполагали создание законодательной основы для рыночной экономики, закрепление свободы предпринимательства и права на имущество, приватизацию объектов торговли, малых и средних предприятий, жилья и перевод крупных предприятий в формат акционерных обществ. Следующие 150 дней – период либерализации цен на фоне продолжения приватизации. Одновременно с этим менялась денежная политика в пользу местных бюджетов. Третий этап, также планировавшийся на 150 дней, – стабилизация рынка, ликвидация монополий, обеспечение конвертируемости рубля. Наконец, последние 100 дней – это начало подъема, когда на основе фундамента, заложенного в предыдущие три периода, экономика перейдет к стадии роста.

По причинам политического характера программа «500 дней» не была принята в СССР. Она была поддержана Верховым Советом Российской Федерации, но, несмотря на усилия Г. Явлинского, ставшего вице-премьером российского правительства, так и не начала реализовываться, а была тихо положена на полку и забыта. Противники программы утверждают, что ее разрушительные последствия можно увидеть на примере России, в которой, хотя и далеко не сразу, были выполнены ее основные шаги. Однако в действительности потерянные полтора года (от августа 1990 года, когда была готова программа «500 дней», до января 1992 года, когда начались реформы правительства Е. Гайдара) не дали возможности реализовать Программу, как задумывали ее авторы. В дальнейшем многие предусмотренные в ней меры перекочевали в другие программы и планы, но уже в сильно трансформированном виде. Не все идеи программы были реализованы – например, до сегодняшнего дня основные потоки доходов идут в федеральный бюджет, а местные наполняются «по остаточному принципу» и с помощью трансфертов. Поэтому оценивать собственно программу Шаталина-Явлинского нужно с учетом того, что ее реализация была весьма далека от написанного.

Уже вскоре после ее одобрения заложенный в нее градуалистский подход утратил актуальность. Катастрофические масштабы денежной эмиссии привели к тому, что на проведение предварительных институциональных реформ не оставалось ни времени, ни административных ресурсов. Все силы были брошены на устранение макроэкономических дисбалансов. Эту задачу пришлось решать правительству Е. Гайдара, вынужденным приоритетом которого стала, в отличие от программы «500 дней», опережающая либерализация цен и внешней торговли. Но эта политика никогда не была оформлена в виде стратегического документа.

Стратегия-2010

После программы «500 дней» некоторое время стратегическому планированию не уделялось достаточного внимания. Это не значит, что разработка программ и стратегий на федеральном уровне не проводилась. Такие документы готовились с завидной регулярностью. Но наибольшее внимание уделялось среднесрочным планам Правительства, которые формировались при участии международных финансовых организаций – прежде всего МВФ и Всемирного банка. Эти планы включали условия предоставления международных кредитов, зависимость от которых в 1990-е годы оставалась высокой.

После дефолта 1998 года правительство Е. Примакова приступило к разработке своей стратегии социально-экономического развития. Но эта работа осталась незавершенной.

Первым документом, который можно считать стратегическим планом, характерным для современной России, стала Стратегия-2010, разработанная в конце 1999 года. Стратегия-2010 (полное название – «Стратегия социально-экономического развития до 2010 года»[2]) была инновационной, на-

1 https://www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.html

2 https://web.archive.org/web/20100918062948/http://budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm

чиная с принципов разработки: ее создание было делегировано негосударственной некоммерческой организации – ЦСР, результатом чего стал публично-дискуссионный характер подготовки документа.

Ход официального принятия этого документа создал нежелательный прецедент для последующих аналогичных проектов. Официальный проект Стратегии-2010 был внесен в Правительство Российской Федерации и предварительно им одобрен «в целом», однако до окончательного принятия дело так и не дошло. Аналогичным образом не была утверждена и Стратегия-2020, хотя она какое-то время и оставалась ориентиром для деятельности Правительства. Стратегия-2024, разработанная в Центре стратегических разработок (ЦСР) по поручению Президента Российской Федерации, вообще не была официально рассмотрена, но о причинах этого будет сказано ниже.

Тем не менее, Стратегия-2010 задала направления, по которым и велась работа, причем, скорее, именно по экспертной версии документа, имевшей по сравнению с одобренной важное отличие: из официального варианта был полностью исключен раздел, касающийся реформы государства.

Степень выполнения Стретегии-2010 к моменту окончания периода ее действия оценивалась двумя способами: по достижению результатов и по степени реализации конкретных мер [Дмитриев, Юртаев, 2010]. Численная оценка этих двух способов почти совпадает: в целом по Стратегии было реализовано 36% намеченных мер и достигнуты три из десяти провозглашенных целей. Но при этом нельзя не отметить, что для тех целей, которые были достигнуты, сложилась крайне благоприятная внешняя конъюнктура. Быстрый рост мировой экономики, сопровождавшийся взлетом цен на углеводороды, позволил России резко повысить уровень жизни (рост реального потребления в системе национальных счетов в 2,5 раза), почти удвоить ВВП и обеспечить устойчивость государственных финансов за счет сокращения государственного долга и создания внушительных резервных фондов. В то же время в пяти целях из десяти случаев результат оценивался как близкий к нулю, в том числе в изменении структуры экономики и повышении ее конкурентоспособности, а также в развитии общественных институтов и упрочении независимости судебной системы.

Если говорить об уровне реализации намеченных мер, то по основным разделам средний уровень их выполнения составил от 31 до 39%, при этом следует отметить неравномерность выполнения внутри самих разделов. Так, высокий уровень реализации наблюдался в сферах бюджетной политики, развития налоговой системы и финансовых рынков, но сравнительно низкий – в области рынков земли и недвижимости, таможенной политики и инноваций. В социальной сфере число реализованных мероприятий оказалось наименьшим по сравнению с остальными направлениями. Но если в образовании и пенсионном страховании хотя бы отдельные успехи были достигнуты, то в здравоохранении и оказании социальной помощи никакого значительного продвижения не произошло. В области реформы власти перечень мер был реализован почти полностью в части развития федеративных отношений и местного самоуправления (пусть результаты и не всегда получались такими, как их задумывали), а в наименьшей степени продвижение коснулось правоохранительной деятельности.

Анализ показал, что между выполнением мер и достижением целей существует серьезное несоответствие, обусловленное тремя основными причинами:

- половинчатость самих мер приводила к тому, что их реализация не давала ожидаемого эффекта;
- запланированные меры не оправдывали ожидания;
- провозглашенные цели не всегда и не во всем соответствовали реальным приоритетам исполнительной власти.

Немаловажным фактором оказалось наличие, в том числе в экспертном сообществе, среди авторов Стратегии-2010, сторонников различных подходов, каждый из которых отстаивал меры, соответствующие его взгляду на систему в целом. Попытка найти компромисс привела к тому, что в перечень мер попали разнонаправленные мероприятия, как это произошло, к примеру, с реформой государственной службы, где столкнулись сторонники сохранения принципов работы советского госаппарата и сторонники «сервисного» государства, ориентированного на удовлетворение потребностей общества. В результате из общего числа мер выполненной оказалась примерно половина, что является неплохим результатом на фоне других реформ, но их разнонаправленность привела к тому, что в целом реформа дала очень скромные результаты и в дальнейшем потребовала неоднократной перезагрузки.

По некоторым направлениям ожидания экспертов не оправдались: меры были выполнены, но заметного улучшения ситуации не наблюдалось. В качестве примеров можно взять реформу государственных закупок и переход федеральных органов на трехуровневую модель управления. Также обращает на себя внимание, что колоссальные усилия, затраченные на вступление в ВТО, так и не привели Россию в эту организацию до окончания действия Стратегии-2010.

Таким образом, окончание срока действия Стратегии-2010 не сняло с повестки дня множество поставленных в ней задач; в значительной степени не потеряли актуальность намеченные ранее меры, и в то же время появилась новая повестка. Суммарные – старые и новые – задачи оказались столь обширны, что перестали соответствовать ограниченным

возможностям системы государственного управления, а это в известной мере явилось следствием недостаточности реализации Стратегии-2010 в части реформы власти.

Стратегия-2020

В 2011 году при активном участии экспертного сообщества была подготовлена «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика»[3]. На официальном уровне документ закреплен не был, но часть его положений нашла отражение в правовых актах разного уровня.

Стратегия-2020 была попыткой системной инвентаризации существующих проблем и определила ключевые конкретные меры по решению поставленных задач. Одним из важных аспектов этого документа была преемственность – она логически продолжала реформы Стратегии-2010, дополнив их новой повесткой. В таких направлениях, как пространственное развитие, экономическая и макроэкономическая политика, финансовый сектор, новая повестка преобладала над старыми, но нерешенными задачами. Напротив, в вопросах социальной политики, развития конкуренции, государственного управления, инноваций и интеграции в мировую экономику необходимо было не только (и не столько) отвечать на новые вызовы, сколько довести до конца заделы предшествующего периода.

Что касается итогов Стратегии-2020, то эксперты в основном согласны, что уровень ее реализации был еще ниже, чем Стратегии-2010 [Аналитический доклад, 2016]. Так, сохранилось региональное неравенство, не доросли до обещанного уровня пенсии, существенно менее ожидаемого выросла обеспеченность жилой площадью. Расходы на образование и здравоохранение в процентах от ВВП не только не поднялись, но даже снизились. Автор оценивает роль Стратегии в развитии России как незначительную, поскольку «вскоре после публикации программы изменилась экономическая и политическая ситуация и тут уже всем было не до того».

Практически к тем же выводам приходит и Б. Грозовский[4], дополнительно упоминая, что реальные доходы населения вместо роста на 64–72% уменьшились на 5%. Знакомый с процессом создания Стратегии автор утверждает: создатели этого документа понимали, чего от них ждут, а чего в нем видеть не хотят. Поэтому оказались обойденными вопросы политической конкуренции, борьбы с коррупцией, реформы судебной системы. В то же время не осуществлен переход к новой модели экономического роста, ориентированной на инвестиции, не реализованы даже осторожные предложения по приведению уголовного законодательства к состоянию, адекватному рыночной экономике, а начавшаяся реформа контрольно-надзорной сферы не привела к практическому снижению нагрузки на бизнес. Однако, по мнению автора, Стратегию нельзя считать провальной, если оценивать ее не с точки зрения общественного блага, а с точки зрения приоритетов Президента и Правительства. Из достигнутых результатов отмечается повышение стандартов качества государственных услуг, сократилось субсидирование автомобилистов (за счет платных дорог и платных парковок), проведена пенсионная реформа, хотя и в более поспешном и менее оправданном варианте, чем планировалось.

В целом, по данным ЦСР, который провел комплексный анализ результатов реализации Стратегии-2020 по методике, аналогичной той, которая применялась для Стратегии-2010, Стратегия-2020 была выполнена меньше чем на 30% [Аналитический доклад, 2016]. При этом те меры, которые оценены экспертами как полностью выполненные (а их всего около 7%), представляют собой в абсолютном большинстве меры технические, второстепенные по значимости, либо меры, которые готовились задолго до начала периода действия Стратегии-2020 (например, уже упоминавшееся вступление в ВТО, которое было подготовлено в предыдущее десятилетие). Для реальных же мер, которые могли иметь действительно прорывной характер, свойственны высокий уровень имитации или формальной реализации, искажающей заложенные в них принципы.

По разным направлениям социально-экономического развития степень выполнения мер сильно различается. Больше чем наполовину оказался выполнен только один раздел (глава) из 25 – «Новая школа», посвященный развитию среднего образования. Зато по шести главам реализация не достигла и уровня 25%. В их число вошел и раздел «Новая модель экономического роста. Обеспечение макроэкономической и социальной стабильности», без выполнения которого реализация технических мер не могла дать реального улучшения. По направлению «Сокращение неравенства и преодоление бедности» не выполнено 64,3% мер, а по главе «Реальный федерализм, местное самоуправление и межбюджетная политика» невыполнение достигает 76,3%. По 9 главам полностью не было выполнено ни одной меры. В некоторых случаях было отмечено не только невыполнение мер, но и движение вспять (пример – замораживание обязательной накопительной составляющей пенсионной системы, которое привело к ее фактической ликвидации).

Проблемы низкой степени реализации Стратегии-2010 и Стратегии-2020 тесно связаны с широтой и детальностью охвата повестки реформ. Как было показано в аналитическом докладе, оба документа имели характер фронтальных стратегий, для которых характерна комплексность и взаимоувязанность направлений политики, что является их несомненным преимуществом. В то же время фрон-

3 http://2020strategy.ru/2020

4 *Грозовский Б.В.* Будущее «на заказ». *Новая газета*. 2020. № 6.

тальные стратегии отличают презумпция инклюзивности, то есть излишне широкий охват направлений и мер политики без их приоритизации.

На стадии реализации это усугубляется ухудшающим отбором реализуемых мер. Административных ресурсов для реализации всех мер, как правило, не хватает, а при отборе того, что реализуется, исполнители идут по пути наименьшего сопротивления, осуществляя не самые важные и, как правило, трудные, а, наоборот, второстепенные, но легко реализуемые, в основном технические меры. Этому способствовала и система управления реализацией, которая ориентировалась не на достижение заявленных результатов, а на формальное исполнение планов мероприятий без учета приоритетности различных мер и их вклада в достижение целей.

Вызовы для законодательного регулирования: неисполнение и неисполнимость

Первым законодательным актом рыночной эпохи, в котором была предложена комплексная регламентация вопросов планирования, послужил принятый 20 июля 1995 года Федеральный закон Российской Федерации № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Он предполагал разработку прогнозов, концепций, стратегий и программ социально-экономического развития на долгосрочную и на краткосрочную перспективы. Однако этот закон действовал не в полной мере [Ермилина, 2016]. Так, правительственная «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года», подготовленная Минэкономразвития России в 2008 году, разрабатывалась не по правилам Закона, а в соответствии с поручением Президента Российской Федерации. Из предусмотренных 115-ФЗ прогнозов и программ регулярно принимались только среднесрочные программы социально-экономического развития Российской Федерации. Не были устранены противоречия Закона с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Серьезные недостатки в правоприменительных практиках, характерных для 115-ФЗ, находят А. Кулаев и А. Казак [Кулаев, Казак, 2016]. Указывается на разрыв между содержанием и параметрами таких документов, как концепции, стратегии, доктрины, относящихся к долгосрочному планированию, и документами среднесрочного планирования, а также ежегодными законами о федеральном бюджете.

Точкой отсчета для «современного этапа» развития системы стратегического планирования, видимо, следует считать 28 июня 2014 года, когда был принят Федеральный закон Российской Федерации 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который разрабатывался и согласовывался более пяти лет. По крайней мере, все документы стратегического характера, принятые после этой даты, должны так или иначе учитывать требования Закона. В Законе приводится конкретный перечень документов стратегического планирования, обозначены их типы, взаимосвязи и последовательность разработки. Также определено соотношение стратегических планов на федеральном, региональном и местном уровне, уточнено распределение полномочий между федеральными органами в процессе разработки различных документов стратегического характера. Закон содержит и положения, регулирующие проведение мониторинга и контроля за ходом реализации документов стратегического планирования.

Первоначально на этот закон экспертным сообществом возлагались большие надежды. Предполагалось, что он позволит упорядочить и стабилизировать как систему стратегических документов, так и порядок их разработки и реализации. Однако Д. Ермилина [Ермилина, 2016], признавая 172-ФЗ шагом вперед, в то же время отмечает целый ряд его недостатков: не определены ответственные органы, нечетко проведено встраивание в общую систему законодательства, да и в целом он работает не в полной мере из-за крайне медленного принятия требуемых подзаконных актов. Сравнение законов 1995 и 2014 года проводит и А. Гаганов[5]. Указывая на ошибки первого из них, он обращает внимание на то, что, в соответствии с порядком введения в действие нового закона, он должен был начать действовать только после того, как в соответствии с ним были бы разработаны первые стратегические документы. До этого времени (то есть до 2017 года) продолжали действовать предыдущие стратегические планы.

В своей статье К. Пилипенко [Пилипенко, 2017] отмечает, что «формирование в России системы государственного стратегического планирования имеет первостепенное значение, особенно в силу наличия противоречий рыночных регуляторов экономики». Принятие 172-ФЗ расценивается им как признание законодателем наличия проблем в этой области. Закон, по мнению автора, внес существенные изменения в построение прогнозов и упорядочил создание, принятие и контроль прогнозных и целеполагающих документов, однако оставил нерешенным целый ряд вопросов организационного характера.

Но, как теперь можно констатировать, позитивные ожидания в отношении 172-ФЗ были сильно завышены. Закон создал громоздкую и неповоротливую систему документов, разработка которых требовала чрезмерных административных усилий. Но в нем почти не уделялось внимания реальным механизмам реализации принятых документов, ко-

5 *Гаганов А.А.* Есть ли в России стратегическое планирование? Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологии): http://rusrand.ru/analytics/est-li-v-rossii-strategicheskoe-planirovanie

торые уже после принятия Закона начали переводиться на проектную основу, и актуализации документов в связи с меняющимися обстоятельствами.

Кулаев и Казак [Кулаев, Казак, 2016] называют серьезной проблемой 172-ФЗ реализацию принципа измеримости целей. Много вопросов, по их мнению, вызывает программный принцип управления, который в Законе выдвигается на первый план, но практическое содержание которого начало быстро трансформироваться в связи с началом широкого внедрения проектного подхода. Указывается также на отсутствие в Законе важных норм, например, о предплановой проработке.

В целом Закон сфокусирован в первую очередь на полномочиях органов власти и содержании конкретных стратегических документов, но уделяет существенно меньше внимания механизмам практической реализации и актуализации документов. Он не учитывает принципы проектного управления, активное внедрение которого началось вскоре после принятия Закона. Принцип каскадирования документов сверху вниз, предполагающий последовательную разработку федеральных прогнозов и стратегии, а уже на их основе разработку документов отраслевого и регионального уровня, сильно затягивает весь процесс. Это приводит к тому, что к моменту принятия всех документов итоговый пакет успевает устареть. Актуализация же документов стратегического планирования, в силу громоздкого, забюрократизированного и негибкого механизма согласования любых изменений, ведет к практически полному отказу от приведения утвержденных документов в соответствие с меняющимися условиями их реализации. Неизбежной в этих условиях становится быстрая потеря актуальности документов, наступающая нередко еще до их формального утверждения. Неактуальность документов, в свою очередь, делает их трудноисполнимыми, что на практике способствует формальному, имитационному выполнению, которое не приводит к достижению поставленных целей.

Все это привело к тому, что на федеральном уровне, где 172-ФЗ так и не начал исполняться в полном объеме, развитие системы стратегического планирования пошло по иной траектории, чем было предусмотрено Законом. Теоретически все документы стратегического характера, принятые с момента вступления в силу 172-ФЗ, должны учитывать требования Закона. Но на практике его применение сложилось не совсем так, как ожидалось. На федеральном уровне система стратегического планирования развивалась не столько в соответствии с 172-ФЗ, сколько вопреки ему.

Прежде всего, это связано с переносом центра тяжести в стратегическом планировании на приоритетные национальные проекты, которые 172-ФЗ даже не упоминает, и фактическим, хотя и нигде нормативно не закрепленным, отказом от принятия и формального использования Стратегии социально-экономического развития. По логике Закона, Стратегия социально-экономического развития является отправной точкой для разработки большинства других стратегических документов. Но ее фактическая подмена национальными проектами, случившаяся в 2018 году, ломает всю логику разработки и реализации федеральных документов стратегического планирования и фактически делает невозможным практическое применение 172-ФЗ. В свою очередь, это грозит перевести весь процесс стратегического планирования из правовой плоскости в чисто административную.

Дополнительной проблемой стало введение Законом дополнительной промежуточной прослойки стратегических документов – стратегий макрорегионов, которые, будучи лишены административной субъектности, как бы провисли в управленческом вакууме. Еще до принятия 172-ФЗ попытки разработки стратегий федеральных округов показали оторванность этого формата от практической работы по развитию территорий. Административные компетенции и ресурсные возможности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах были слишком ограниченными для того, чтобы стратегии округов могли стать реальными инструментами координации долгосрочной политики региональных и федеральных органов исполнительной власти. Достаточно отметить, что федеральные округа не являлись даже субъектами бюджетного законодательства, то есть не имели собственных бюджетных ресурсов и налоговой базы для финансирования деятельности по развитию подведомственных территорий. Но перераспределение субъектов федерации по макрорегионам, которое было проведено в рамках недавно принятой Стратегии пространственного развития, привело к тому, что границы макрорегионов перестали совпадать с границами федеральных округов. Это лишило стратегии макрорегионов даже формальной привязки к структуре органов управления, окончательно превратив их в избыточный и неработающий документ.

На региональном уровне, напротив, реализация 172-ФЗ в гораздо большей мере соответствовала его формальным требованиям. Практика разработки региональных стратегий начала складываться еще в начале 1990-х годов. Первый из известных нам документов такого рода – Стратегический план развития Санкт-Петербурга, принятый в 1997 году. Но, как и многие другие региональные стратегии того времени, этот план не в полной мере учитывал возможности города и имеющиеся у него ресурсы. В последующие годы разработка региональных стратегий стала весьма распространенным явлением. Более того, разработка комплекса документов стратегического планирования на региональном и местном уровне началась гораздо раньше, еще до

принятия 172-ФЗ, когда в 2010 году вступила в силу 3 глава Градостроительного кодекса Российской Федерации. Уже тогда перед властями субъектов федерации и органами местного самоуправления встали задачи разработки схем территориального планирования и генеральных планов развития, которые необходимо было согласовать с приоритетами социально-экономического развития и увязать с формированием государственных инвестиционных программ.

Вместе с тем региональные стратегии не были встроены в реальную систему регионального управления и оставались по большей части пиар-документами. Планы действий по реализации стратегий, если и составлялись, то не рассматривались в качестве приоритетных, быстро теряли актуальность и забывались, как и сами стратегии. Механизмы реализации стратегий в их современном понимании (управление по результатам, проектное управление) тогда еще получили распространение. Итоги реализации стратегий мало кто подводил.

После принятия 172-ФЗ, выполняя его требования, регионы активно приступили к разработке или актуализации стратегий социально-экономического развития. Однако и здесь появляются проблемы, побуждающие многих экспертов, с которыми нам доводилось в последнее время обсуждать эту тему, усомниться в практической полезности региональных стратегий. В частном порядке звучат экспертные мнения о наступившем для этих документов «кризисе жанра».

К ослаблению роли региональных стратегий ведет, в частности, Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 года № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Этот Указ, как и указы по приоритетным национальным проектам, о которых речь пойдет ниже, не укладывается в первоначальную логику 172-ФЗ. Он задает для всех глав регионов унифицированный набор целевых показателей, достижение которых контролируется на ежегодной основе. Исполнение этого Указа оставляет губернаторам гораздо меньше свободы в стратегическом целеполагании, чем региональные стратегии в логике 172-ФЗ. Но предусмотренный Указом жесткий механизм контроля за выполнением показателей аналогично национальным проектам де-факто делает исполнение Указа более приоритетным, чем исполнение 172-ФЗ. В итоге реальные приоритеты региональных администраций формируются под влиянием текущих и среднесрочных событий, а также целей, спущенных с федерального уровня, а не долгосрочных целей, отвечающих местной специфике и закрепленных в региональных стратегиях.

Обращает на себя внимание и парадоксальным образом успешный пример неисполнения 172-ФЗ, который демонстрирует Москва. Правительство Москвы отказалось от разработки региональной стратегии. Но это нисколько не мешает ему успешно ставить и решать весьма амбициозные задачи по развитию города, включая инвестиции в инфраструктуру, которые по масштабам соперничают с инвестициями из федерального бюджета. Политический вес мэра Москвы С. Собянина позволил ему не расходовать административные ресурсы на соблюдение громоздких бюрократических требований 172-ФЗ. При этом неформализованная практика стратегического целеполагания в Москве существует, позволяя эффективно и в то же время гибко увязывать между собой долгосрочные программы развития разных отраслей. Успешный опыт Москвы по реализации долгосрочных приоритетов без формализованного стратегического плана сейчас внимательно изучают руководители других регионов, некоторые из которых относятся к числу наиболее экономически развитых.

Национальные проекты и майские указы: параллельное стратегическое пространство

Национальные проекты первоначально возникли как побочная ветвь стратегического планирования в качестве политической импровизации, первые результаты которой должны были быть достигнуты еще до президентских выборов 2008 года. Порядок разработки этих документов тоже был нестандартным и экспериментальным. В октябре 2005 года президентским Указом был создан Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов, который рассматривал и одобрял эти проекты. Ассигнования на их реализацию оперативно закладывались в федеральный бюджет на 2006 год. В дальнейшем этот формат развивался как своего рода экспериментальный, одноразовый и вплоть до 2018 года не рассматривался как альтернатива стратегиям. Но данный формат так и не получил отражения в 172-ФЗ, несмотря на то, что к моменту принятия последнего было запущено уже второе поколение национальных проектов, реализованное в виде майских указов 2012 года.

Интерес к формату национальных проектов возрастал благодаря более высокому уровню их реальной административной приоритетности и результативности по сравнению со стратегиями, органичной встроенности в систему административной вертикали и возможности использовать методы проектного управления. Данный формат оказался удобен для исполнительной власти еще и тем, что позволял сосредоточиться только на тех вопросах, которые в данных обстоятельствах казались наиболее приоритетными, даже если это и не обеспечивало комплексности развития, как этого неизбежно требует жанр стратегии.

В конечном итоге в 2018 году побочная линия явочным порядком, без пересмотра 172-ФЗ, превратилась в магистральную. Это выразилось в отказе от рассмотрения и принятия Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года (далее – Стратегия-2024), подготовленной к тому времени в ЦСР по поручению Президента Российской Федерации.

Первое поколение национальных проектов – приоритетные национальные проекты «Образование», «Здоровье» и «Развитие АПК» – было ориентировано не столько на институциональные изменения, сколько на финансирование инвестиционных и текущих расходов, связанных с поддержкой развития. В условиях наличия ресурсов для дополнительного финансирования они обеспечили ускорение развития инфраструктуры соответствующих отраслей. Они также стали первым шагом к применению принципов проектного управления. Учитывая общий характер запланированного (инвестиции без реформ), их можно считать достаточно результативными.

Некоторым особняком стоит проект «Жилье», в котором делался акцент на формирование институтов рынка ипотечного кредитования. Этот проект был реализован успешно именно в плане достижения намеченных институциональных изменений, которые привели к быстрому росту ипотечного кредитования, что в долгосрочной перспективе способствовало наращиванию объемов жилищного строительства и существенному повышению доступности жилья.

К безусловным плюсам приоритетных национальных проектов следует отнести тщательный отбор приоритетов, вовлеченность верхних уровней принятия решений в разработку политики, наличие действенного механизма реализации. Однако приоритетные национальные проекты первого поколения не дали толчка к серьезным преобразованиям, поскольку, за исключением проекта «Жилье», они изначально были ориентированы преимущественно на расходование бюджетных средств, а механизмы контроля были направлены не на достижение конечных результатов, а на исполнение отдельных мероприятий, связанных с расходованием средств. Недостатком национальных проектов можно также считать их отраслевой характер, который ослаблял сфокусированность на наиболее актуальных проблемах развития. К тому же выделенные средства не всегда расходовались эффективно.

Изданные в мае 2012 года одиннадцать Указов Президента Российской Федерации, которые получили название «майских указов», содержали в себе 218 поручений для федеральных и региональных органов исполнительной власти и представляли собой хороший способ в краткой форме зафиксировать национальные приоритеты, выработать определенную миссию. Реализация указов подкреплялась механизмом контроля, который непосредственно замыкался на верхний эшелон управления, что позволяло поддерживать приоритетность достижения заявленных показателей для исполнителей всей уровней.

Впервые стратегические документы такого уровня были сформулированы не в отраслевой, а в проблемной парадигме и нацелены на достижение конкретных, количественно измеряемых результатов. Привлечение внимания к ним на самом высоком политическом уровне давало дополнительную возможность для использования мобилизационных механизмов управления, тем самым обеспечивая высокую приоритетность, доступ к необходимым ресурсам и последовательность реализации.

В то же время сами приоритеты были определены поспешно, буквально в течение месяца между президентскими выборами и инаугурацией, и в закрытом режиме, без широкого обсуждения хотя бы в экспертном сообществе. В результате уровень аналитической проработки и взаимной увязки целевых показателей в целом оказался неудовлетворительным, а четкость целеполагания и ясность ориентиров, свойственная этим документам, сочетались с нереалистичностью некоторых из поставленных целей.

В частности, таким стал Указ о повышении заработных плат в бюджетных организациях образования и здравоохранения. Нет сомнения, что это было движением в правильном направлении, поскольку зарплаты в этих отраслях отставали от зарплат в рыночных секторах, несмотря на высокую квалификацию их персонала. В то же время заданная планка оказалась слишком высокой, что привело к возрастанию нагрузки на региональные бюджеты и неоправданным перекосам в структуре отраслевых расходов (рост доли зарплат на фоне ухудшения финансирования материального обеспечения). Некоторым регионам пришлось заметно увеличить долговую нагрузку бюджетов. В ходе реализации указов пришлось пересмотреть в сторону уменьшения методику расчета средней заработной платы в регионе, выводить за штаты часть персонала, а также сокращать численность работников при неоправданном росте нагрузки на оставшихся.

На примере этого Указа отчетливо видны негативные последствия поспешной постановки завышенных целей без предварительного анализа возможностей их реализации. В других указах зачастую устанавливались показатели, которые были нечетко определены и не имели достоверной статистической основы для оценки (например, создание высокотехнологичных рабочих мест), что давало возможность для последующей «подгонки» методологии расчетов под желаемый результат. В результате ряд достаточно важных целей не был достигнут, либо их достижение носило имитационный характер.

Тем не менее, степень выполнения майских указов была существенно выше, чем у Стратегии-2010 и -2020. Так, целевые показатели в здравоохранении были достигнуты на 57% – и это, возможно, худший результат среди майских указов, в то время как в Стратегии-2020 примерно на этом уровне находился лучший результат выполнения среди ее разделов. Указы в части экономической и социальной политики, обороны и внешней политики были выполнены на 75% и более, а в сфере государственного управления, где курс был взят на оптимизацию государственных услуг, включая расширение применения принципа «одного окна» и электронных госуслуг, уровень выполнения достиг 91%.

Более высокий уровень реализации национальных проектов и майских указов по сравнению со стратегиями и другими документами стратегического планирования может быть в немалой степени связан с различной чувствительностью их реализации к потоку текущих поручений, которые являются одним из серьезных препятствий на пути последовательной реализации стратегических документов [Дмитриев и др., 2016]. Применительно к органам исполнительной власти поручения могут исходить непосредственно от Президента Российской Федерации, могут быть даны Правительством Российской Федерации во исполнении общих поручений Президента, а также могут исходить из Правительства, от его Председателя или заместителей. О темпах роста потока поручений в период действия Стратегии-2020 можно судить по следующим цифрам: только за один год (2014 по отношению к 2013) число текущих поручений, данных одному из ключевых органов власти социально-экономического блока, выросло примерно на 30%, а прямых поручений Президента Российской Федерации – более чем вдвое.

Сами по себе текущие поручения не являются чем-то негативным, однако сложившаяся культура работы с документами ставит текущие поручения на вершину «пирамиды приоритетности». Многочисленные контрольные инстанции строго следят за выполнением (особенно по срокам) каждого поручения. В этих условиях при возникновении противоречий между стратегическим документом и поручением на практике предпочтение обычно отдается именно поручению, даже если оно затрудняет или делает невозможным реализацию соответствующих положений стратегических документов. При этом соответствующие положения стратегического документа в силу вновь возникших поручений нередко утрачивают актуальность, но, как правило, не корректируются. В этом смысле мы относим Стратегии к «мягким» программным документам, реализация которых может настолько видоизменяться потоком текущих поручений, что актуальность исходного стратегического документа теряется. Однако его обновления не происходит, и он продолжает исполняться формально, в имитационном формате.

В отличие от стратегий, приоритетные национальные проекты можно отнести к программным документам «жесткого» типа. Их «размывание» посредством текущих поручений допускалось значительно реже в силу де-факто более высокой приоритетности приоритетных национальных проектов и майских указов (как по сравнению со стратегиями, так и по сравнению с большинством текущих поручений).

Новое поколение национальных проектов по 12 направлениям стратегического развития было инициировано Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Этот Указ разрабатывался с учетом опыта реализации предыдущих проектов. В основу их содержания и целевых показателей были положены направления и целевые показатели проекта Стратегии-2024. Тем самым достигалась тщательная аналитическая подготовка и взаимосвязанность целей и показателей по ключевым направлениям. Этим проекты 2018 года выгодно отличались от майских указов. Кроме того, они более сбалансированно, чем приоритетные национальные проекты 2005 года, сочетали увеличение финансирования с институциональными преобразованиями. Наконец, впервые реализация национальных проектов начиналась в условиях, когда практики проектного управления были внедрены на всех уровнях государственного и муниципального управления, что позволяло рассчитывать на более успешную реализацию.

Эти причины, по-видимому, и привели к тому, что руководство страны сочло формат национальных проектов не только необходимым, но и достаточным для стратегического целеполагания. Де-факто было принято (хотя и никак не закреплено юридически) решение об отказе от формального рассмотрения и принятия проекта Стратегии-2024. Тем самым этот документ был признан избыточным на фоне подготовленного пакета национальных проектов.

Это решение возникло далеко не внезапно. Его предваряли дискуссии о возможных подходах к интеграции Стратегии и национальных проектов в единую систему стратегического планирования, которые активно велись в ЦСР в 2016–2017 годах, в период работы над Стратегией-2024. В итоге эксперты ЦСР рекомендовали перейти к трехуровневой системе документов стратегического планирования, в которой Стратегия, учитывая ее очевидные недостатки на этапе реализации, утратила бы роль документа прямого действия. В этом случае ее основная роль состояла бы в определении и взаимной увязке важнейших приоритетов развития. А в качестве инструмента непосредственной реализации приоритетов верхнего уровня предлагалось использовать национальные проекты, которые административно замыкались бы на самые верхние эшелоны управле-

ния и реализовывались бы с использованием методов проектного управления. Менее приоритетные задачи предлагалось отнести на третий уровень – в ведомственные программы, при разработке которых федеральные органы исполнительной власти должны были получить широкую самостоятельность. Реализовать такой подход предусматривалось путем комплексного пересмотра 172-ФЗ. Но эти предложения, которые позволили бы избежать правовых коллизий со 172-ФЗ, приняты не были.

В рамках Указа № 204 внутри 12 национальных проектов были инициированы 76 проектов, что представляется уникальным для России и по масштабу, и по механизмам. Принципиально иными, чем раньше, оказались принципы определения размера бюджетных расходов, которые были поставлены во главу угла, заданы изначально и служили основой для определения конкретных шагов, которые могут быть осуществлены в рамках заданного финансирования.

Несмотря на многообещающее начало, на первых порах можно отметить, скорее, задержки в исполнении Указа № 204, чем стремительное начало реализации [Климанов, 2019]. Одним из препятствий для быстрого старта национальных проектов послужила система межбюджетных трансфертов. Система финансирования оказывается забюрократизированной: поскольку по каждому федеральному проекту и с каждым участвующим в нем субъектом подписывается отдельное соглашение, то в целом по России речь идет о пяти с половиной тысячах таких соглашений. Это и привело к тому, что в 2019 году расходы на национальные проекты отстали от плана, причем сумма отставания составила 150 млрд руб., или 10% от запланированных расходов. При этом федеральный центр ставит регионам в вину чуть ли не нежелание тратить уже выделенные деньги, а регионы жаловались на сложности получения средств через систему федерального казначейства.

Еще одна причина пробуксовки стратегического планирования в целом и национальных проектов в частности была установлена Счетной палатой Российской Федерации, осуществившей стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти [Отчет о результатах, 2020][6]. Если сформулировать выводы коротко, то цели государственного управления на этапах планирования, корректировки планов, мониторинга, контроля и оценки промежуточных и конечных общественно значимых результатов по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти не достигаются. Процесс планирования в органах исполнительной власти не обеспечивает комплексность и качество стратегического планирования, в первую очередь из-за отсутствия координации, причем речь идет как о внутриведомственной координации, когда цели отдельных подразделений не коррелируют друг с другом, так и о межведомственной, когда в планах ведомства не учитывается деятельность подведомственных ему органов. В разных органах власти не совпадают горизонты планирования, нет единства между стратегическим и текущим планированием. При планировании ресурсного обеспечения целей, задач и показателей деятельности отсутствует системный подход, что не может не отражаться на достижении результатов.

В качестве показателей своей деятельности федеральные органы исполнительной власти склонны выделять иные приоритеты, чем реализация государственных программ, федеральных и национальных проектов. Органы власти предпочитают уделять внимание промежуточным (текущим) показателям, а не достижению конечных целей. Таким образом, они недостаточно нацелены на решение стратегических задач. Процесс планирования нередко оторван от мониторинга результатов. Обязательный документ – доклад о ходе реализации планов – готовится большей частью формально, а в связи с отсутствием установленного порядка передачи таких докладов в Правительство Российской Федерации комплексная оценка докладов не производится. Примерно каждый пятый показатель оказывается не выполненным, включая и целевые показатели, что свидетельствует о том, что цели деятельности органов власти в существенной степени не выполняются.

Одной из причин, осложнивших ситуацию в сфере стратегического планирования, была неполная актуализация действующих нормативных актов, которые не соответствовали требованиям 172-ФЗ. Но с практической точки зрения такая актуализация стала одновременно и невозможна, и нецелесообразна, поскольку национальные проекты и проектные методы управления в этом Законе не получили отражения, а Стратегия-2024, напротив, вопреки требованиям Закона, принята не была. В итоге для федеральных органов не были установлены некоторые важные права и обязанности, вытекающие из Закона. Например, в положениях об органах отсутствуют полномочия в части шестилетнего планирования.

Заключение

За годы рыночной экономики Россия накопила обширный и во многом оригинальный опыт адаптации принципов стратегического планирования к сложившейся системе государственного управления. Методы и формы стратегического плани-

6 Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия: http://audit.gov.ru/

рования прошли многоэтапный путь экспериментального отбора и совершенствования. Благодаря ему обозначились перспективные направления для дальнейших улучшений. При всех проблемах и противоречиях, стратегическое планирование стало неотъемлемой частью принятия решений. Благодаря повсеместному внедрению проектного подхода оно в формате майских указов все теснее интегрируется с текущей деятельностью органов исполнительной власти в центре и на местах.

Однако в ее сегодняшнем виде система стратегического планирования находится в противоречивом, неустойчивом и переходном состоянии, что уже в ближайшее время потребует серьезных решений по ее совершенствованию. Новый экономический кризис, спровоцированный пандемией коронавируса, послужит для нее еще одним испытанием. На этот раз под удар попадают национальные проекты. Масштабы рецессии, а также ее бюджетно-финансовые последствия ведут к тому, что многие наиболее затратные компоненты национальных проектов, от которых вместе с тем в наибольшей мере зависит ускорение экономического роста (развитие инфраструктуры, здравоохранения, образования и цифровая экономика), будут сильно «сдвинуты вправо», то есть реализованы не полностью с переносом расходов и конкретных мер на следующий цикл стратегического планирования. В прошлом адаптация и актуализация не рассматривались как стандартный способ действий в подобных обстоятельствах. Но размах кризиса и его очевидные внешние для экономической политики триггеры могут подтолкнуть к отработке процедур упорядоченной актуализации стратегических документов с поиском наилучшего баланса между достижимостью скорректированных целей и их напряженностью.

Опыт использования стратегий как ключевого документа целеполагания оказался неоднозначным. Степень реализации стратегий невелика, они слабо встроены в систему мотивации, распыляют административные ресурсы на второстепенные цели и не позволяют сосредоточить управленческий потенциал на ключевых приоритетах. Альтернативные и не закрепленные законом методы целеполагания оказались более успешны, включая национальные проекты на федеральном уровне и подходы Правительства Москвы к долгосрочному развитию, основанные на неформальной и гибкой координации отраслевых программ, а не на документальном оформлении долгосрочных целей.

Попытка закрепления незрелой системы стратегического планирования в 172-ФЗ была поспешной и несвоевременной. Она не обеспечила системе гибкости и возможностей для развития с учетом успешных практик. Реальное развитие системы стратегического планирования пошло сразу в двух несовместимых направлениях: имитационном, формально-бюрократическом, согласно букве 172-ФЗ, и прагматическом, не соответствующем Закону, но в большей мере опирающемся на лучшие практики. Наиболее успешные на тот момент практики, включая использование проектного управления, остаются за рамками 172-ФЗ, но именно они де-факто получили наибольшее развитие в первое пятилетие после его принятия. В частности, национальные проекты, по сути, оказались основным (если не единственным) реальным инструментом реализации Стратегии пространственного развития, которая, будучи принятой в соответствии со 172-ФЗ, без национальных проектов так и осталась бы чисто декларативным документом.

Накопленный на сегодня опыт стратегического планирования свидетельствует не в пользу детальной регламентации этой сферы Федеральным законом. Детальное регулирование этой сферы лишает ее необходимой гибкости и пространства для экспериментов. Оно носит умозрительный и формальный характер, ведет к излишней бюрократизации работы с акцентом на работу с документами, а не с проектами и акторами. Стратегическое планирование в России с ее президентской формой правления в большей степени является прерогативой Президента Российской Федерации и исполнительной власти, деятельность которой в значительной мере регулируется нормативными актами Президента и Правительства Российской Федерации.

Быстро меняющаяся ситуация, условия целеполагания, их экономический и политический контекст, требуют наличия у федеральных властей гораздо большей свободы маневра и экспериментирования форматами стратегического целеполагания, чем это возможно в рамках большого Федерального закона. Регулирование этой сферы указами Президента, рассчитанными не на бессрочный период, а только на очередной цикл стратегического планирования, представляется более уместным. Такого регулирования, по крайне мере, на обозримую перспективу, было бы вполне достаточно для дальнейшего поступательного развития системы с учетом накопленного опыта, лучших российских и международных практик и возможностей системы управления. Гораздо важнее детальной законодательной регламентации документов, порядка их принятия и полномочий конкретных органов было бы выстраивание гибких институтов, основанных на культуре инклюзивности и диалога, доказательной выработки политики и проектного управления, позволяющих обеспечивать оперативную координацию и актуализацию стратегических планов, а также их согласованную и последовательную реализацию.

В этой связи, независимо от дальнейшей эволюции существующей модели стратегического планирования, логично было бы ослабить прескриптивность положений 172-ФЗ, придав ему более гибкий и рамочный характер. Нелогично, не имея стратегии на федеральном уровне, в обязательном порядке

предписывать их принятие на региональном уровне, особенно в условиях, когда наиболее успешный региональный прецедент стратегического планирования реализован в Москве без разработки стратегии. Как минимум региональные стратегии должны стать факультативными. Необходимо также минимизировать обязательный перечень стратегических документов на федеральном и территориальном уровне, подобно тому, как в рамках территориального планирования городских агломераций сейчас предлагается свести все документы территориального планирования к единому мастер-плану. В том числе целесообразно придать долгосрочному прогнозу не нормативный, а информационно-аналитический характер, исключить из системы стратегического планирования организационные документы (планы органов власти, планы реализации), нерегламентированные документы, а также, возможно, и документы муниципального уровня.

В обязательном порядке следует изменить роль текущих поручений Президента и Правительства Российской Федерации в реализации стратегических документов. Важность поручений для оперативного регулирования этой работы не вызывает сомнений. Но они не должны, как происходит сейчас, подменять собой содержание стратегических документов и подталкивать госслужащих к нарушению и имитационному исполнению последних. Поручения в бюджетной сфере, если они не соответствуют принятому Закону о бюджете, исполняются путем внесения изменений в этот Закон. Аналогичным образом поручения, затрагивающие содержание документов стратегического планирования, должны исполняться не в обход этих документов, как это нередко происходит сейчас, а путем оперативной корректировки и адаптации соответствующих положений стратегических документов.

Таким образом, в сфере стратегического планирования предстоит новый этап экспериментов, поиска оптимальных подходов и путей их институционализации. При этом накопившиеся проблемы и противоречия, несмотря на их остроту, отнюдь не являются основанием для отказа от стратегического планирования как неотъемлемой части государственного управления. В конечном счете интерес к стратегическому планированию на протяжении прошедших трех десятилетий был порожден объективными долгосрочными вызовами. Во многом они обусловлены необходимостью учета долгосрочных тенденций в демографической, технологической, экологической, климатической, пространственной, инфраструктурной, геополитической и других областях, где существуют проблемы и задачи, решение которых возможно только путем скоординированного планирования действий на многие годы вперед.

Литература

Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад. Под научной редакцией М.Э. Дмитриева. СПб: Центр стратегических разработок, 2016.

Дмитриев М.Э., Фондукова Л.А., Янков К.В. Оптимизации административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа. *Экономическая политика*. 2016. Т.11. № 2. С. 2–7.

Дмитриев М.Э., Юртаев А.С. «Стратегия-2010: «Итоги реализации 10 лет спустя». *Экономическая политика*. 2010. № 3. С. 107–114.

Ермилина Д.А. Стратегическое планирование в России: история и современность. *Проблемы рыночной экономики*. 2016. № 1. С. 4–10.

Климанов В.В. Почему буксуют нацпроекты. Выступление на XIV Международной конференции «Российские регионы в фокусе перемен» 14 ноября 2019. *Эксперт Урал*. 2019. 9 декабря.

Кулаев А.П., Казак А.А. Стратегическое планирование в Российской Федерации: плюсы, вопросы и проблемы. *Вестник НГУЭУ*. 2016. № 3. С. 70–83.

Пилипенко К.В. Система стратегического планирования в России. *Наука и образование сегодня*. 2017. № 11. С. 43–45.

References

Analysis of factors for the implementation of top-level strategic planning documents. Analytical report. Under the scientific editorship of M. E.Dmitriev. St. Petersburg: Center for Strategic Research, 2016. In Russian

Dmitriev M.E., Fondukova L.A., Yankov K.V. Optimization of administrative processes in public administration: preliminary results of an empirical analysis. In: *Ekonomicheskaya politika*. 2016. Vol. 11. № 2. P. 2–7. In Russian

Dmitriev M.E., Yurtaev A.S. 'Strategy 2010: 'Results of implementation 10 years later'. In: *Ekonomicheskaya politika*. 2010. № 3. P. 107–114. In Russian

Ermilina D.A. Strategic planning in Russia: history and modernity. In: *Problemy rynochnoi economiki*. 2016. № 1. P. 4–10. In Russian

Klimanov V.V. Why national projects are stalling. Speech at the XIV International Conference 'Russian Regions in the Focus of Changes' November 14, 2019. In: *Expert Ural*. 2019 December 9th. In Russian

Kulaev A.P., Kazak A.A. Strategic planning in the Russian Federation: advantages, questions and problems. In: *Vestnik NGUEU*. 2016. № 3. P. 70–83. In Russian

Pilipenko K.V. Strategic planning system in Russia. In: *Nauka i obrazovanie segodnya*. 2017. № 11. P. 43–45. In Russian