

Особенности стратегического планирования национального развития в России

Назаров Илья Иванович

Аспирант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт государственной службы и управления, Москва, Россия

E-mail: tov.ilyanazarov@ya.ru

Несмотря на в целом сложившиеся организационно-правовые основы системы государственного стратегического планирования в нашей стране и его восьмилетнее функционирование в обновленном формате (с 2014 г.), эта система имеет ряд проблем [1].

Законом о стратегическом планировании было предусмотрено создание полного комплекта документов государственного стратегического планирования к 1 января 2019 г. Однако часть документов разработали с опозданием, а некоторые вовсе не приняты. Так, отсутствуют стратегия социально-экономического развития и стратегический прогноз Российской Федерации [4]. В ГАИС «Управление», на платформе которой создана Федеральная информационная система стратегического планирования (ФИССП), не опубликован ряд документов стратегического планирования. Разработка ФИССП и ГАИС «Управление» стало первоочередным шагом в реализации принципа открытости государственных данных, однако неполнота информации может ввести пользователя в заблуждение.

Важной теоретической и практической проблемой является соотношение централизации и децентрализации стратегического планирования [3]. На нормативном уровне централизация нашла воплощение в таком принципе стратегического планирования, как единство и целостность (ч. 2 ст. 7 Закона о стратегическом планировании). В п. 3 ст. 7 Закона о стратегическом планировании закреплён принцип разграничения полномочий между органами власти различных уровней управленческой вертикали.

На сегодняшний день два этих принципа входят в противоречие друг с другом [2]. Программирование и проектирование перенасыщено типами документов, некоторые из которых содержательно дублируют друг друга. Такая ситуация бюрократизирует систему стратегического планирования и размывает национальные цели и стратегические задачи развития [5, 6]. Документы регионального и муниципального стратегического планирования могут не отображать приоритеты национального развития и даже противоречить им. Почти де-факто почти отсутствует учёт муниципальной специфики в региональных документах стратегического планирования.

По всей видимости, источником такого негативного положения дел является принцип децентрализации. На наш взгляд, стратегическое планирование должно быть основано на принципе централизации. Документы стратегического планирования могут быть эффективно реализованы, если их система организована по принципу «древа целей», где вершина - основной документ, определяющий генеральные стратегические цели во всех сферах национального развития.

В России на законодательном уровне вообще отсутствует дефиниция понятия «стратегическое управление», нет понимания относительно системы стратегического управления, полномочий органов публичной власти в этой сфере и т.д. Иными словами, если стратегическое планирование в России институционализировано (в т. ч. существует специальный федеральный закон), то стратегическое управление как институт, благодаря которому

планы и программы воплощаются в жизнь, отсутствует. В этом состоит еще один возможный ответ на вопрос: почему при наличии массива стратегических документов, планов, программ и проектов эффективность государственного управления остается невысокой.

Целесообразно законодательно признать проектный подход в государственном управлении. На федеральном уровне проектирование должно быть представлено национальными, федеральными и ведомственными проектами, инкорпорированными в государственные программы. Положения действующих федеральных и ведомственных целевых программ следует включить в федеральные и ведомственные проекты, а практику разработки целевых программ прекратить.

Альтернативная система федеральных документов стратегического планирования представлена на рис. 1.

Национальные цели развития закреплены в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», который нельзя отнести ни к одному из перечисленных документов. При этом сам указ устанавливает приоритет определенных в нем целей над иными актами в сфере стратегического планирования. Кроме того, в Законе о стратегическом планировании нет ни одного упоминания о национальных проектах. Отсутствие в законе упоминания национальных проектов, может объясняться следующим. Во-первых, важно, чтобы национальные проекты сохранили имидж инновационного элемента управления, отношение к которому со стороны государства более ответственное. Во-вторых, необходимо создать мобильное нормотворчество для своевременной актуализации правовой базы национальных проектов, т. е. следует предусмотреть такие условия, которые бы устраняли или сокращали временной лаг во внесении оперативных изменений в нормативные акты, регулирующие реализацию национальных проектов (внести изменения в подзаконный акт проще, чем в федеральный закон). В-третьих, национальные проекты реализуются в рамках апробации, поэтому законодательное регулирование этой сферы может носить преждевременный характер. В случае отсутствия положительных результатов этого эксперимента признать подзаконный акт утратившим силу легче, чем закон.

Необходимо актуализировать ФИССП, опубликовав все принятые документы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В целом эта информационная система должна представлять собой единую платформу для взаимодействия участников государственного стратегического планирования и содержать промежуточные (месячные, квартальные, полугодовые и годовые) и конечные результаты реализации документов стратегического планирования, в т. ч. национальных, федеральных, ведомственных, региональных и муниципальных проектов, а также отображать использование документов стратегического планирования при выработке управленческих решений.

Источники и литература

- 1) Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения. 2019. С. 23-25.
- 2) Батукова Л.Р. Система государственного стратегического планирования: индикативный подход к организации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2020. № 12-3. С. 469-477.
- 3) Домченко А.С. Государственное стратегическое планирование как форма административной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 35 - 39.
- 4) Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения. 2020. С. 24-28.

- 5) John Bryson, Bert George. Strategic Management in Public Administration. 2020. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1396.
- 6) Mulgan Geoff. Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. New York: Oxford University Press, 2009. 320 p.

Иллюстрации

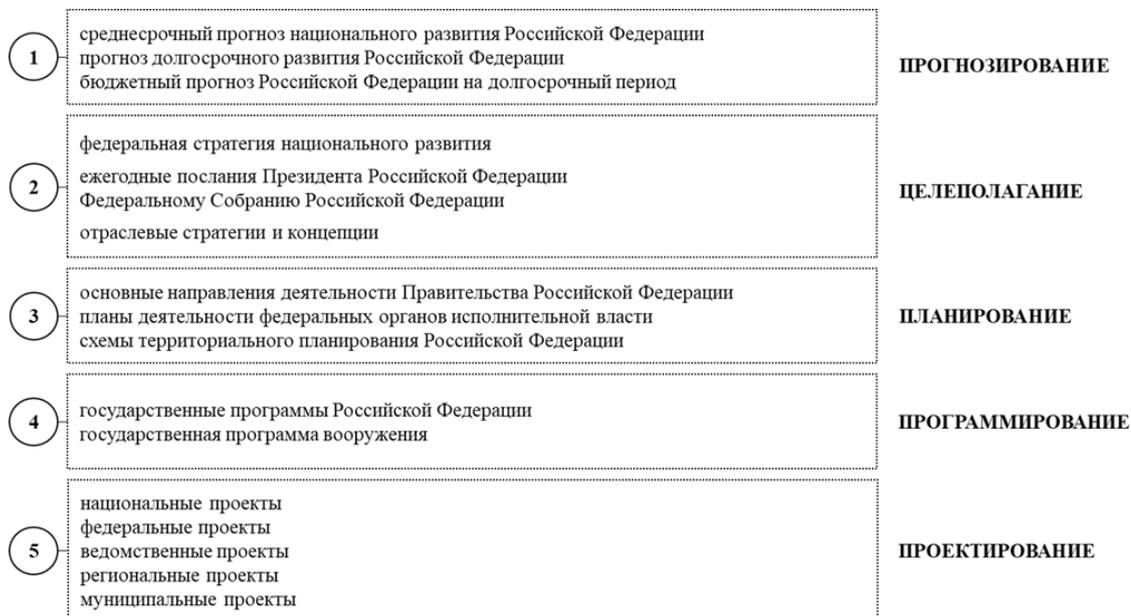


Рис. : Рис. 1. Альтернативная система федеральных документов стратегического планирования представлена