

ОТ ТЕОРИИ К ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

М.Э. Дмитриев

д.э.н., главный научный сотрудник, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва)

В.Б. Крапиль

научный сотрудник, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА РАСПУТЬЕ: СТАРЫЕ ВЫЗОВЫ И НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ¹

Аннотация. Статья опирается на анализ документов стратегического планирования, включая оценку уровня реализации различных типов стратегических документов верхнего уровня, а также на качественные исследования методом экспертных интервью, проведённые со специалистами, непосредственно вовлечёнными в процессы стратегического планирования. Проведённый анализ позволяет оценить ситуацию, сложившуюся в сфере стратегического планирования к началу 2022 г., уяснить причины неудач и достижений в реализации стратегических документов и оценить перспективы дальнейшей эволюции стратегического планирования в контексте эскалации конфликта на Украине в начале 2022 г.

Ключевые слова: стратегическое планирование, проектное управление, стратегии социально-экономического развития, национальные проекты, реформа государственного управления.

JEL: M10, M11, M13, M14, M15, M20.

DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2022_2_39_59.

Введение

После распада СССР существовавшая ранее система планирования в России была демонтирована. Новая система стратегического планирования формировалась эволюционным путем в рамках многочисленных экспериментов, проводившихся в течение последующих трех десятилетий. Эта эволюция далека от завершения — в системе происходят непрерывные изменения, в том числе идет поиск оптимальных форматов стратегических документов верхнего уровня.

Данная статья — продолжение исследований, которые мы вели на протяжении нескольких лет в рамках анализа процессов эволюции практик стратегического планирования в России [Дмитриев, Крапиль, 2020]. Трендом последних лет является опережающее развитие новых инструментов (прежде всего, проектных форматов), не опирающихся на положения федеральных законов, регулирующих эту область государственного управления. Характерная черта этого периода — многочисленные и не всегда согласованные

¹ Исследования проводились в рамках проектов РАНХиГС в 2020-2021 гг.

между собой эксперименты с разнообразными инструментами, которые в итоге породили довольно эклектичное и фрагментированное пространство принятия решений.

Для получения ответа на вопрос о преимуществах и недостатках того или иного формата стратегического документа полезно учитывать информацию об итогах реализации ранее применявшихся разных форматов стратегических документов верхнего уровня. При этом целесообразно получить эту информацию в сопоставимой форме, позволяющей сравнить различные стратегические документы с учётом принципиальных различий в подходах к их составлению, их структуре и содержательному наполнению. В рамках данного исследования в дополнение к уже проведённым при нашем участии оценкам уровней реализации Стратегии-2010 (Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года) и Стратегии-2020 (Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года) мы провели оценку реализации двух других типов стратегических документов верхнего уровня, которые ранее не включались в подобные исследования. Речь идет о Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. (далее — Концепция), и о предвыборной программе политической партии «Единая Россия» на выборах в Государственную Думу 2016 г. (далее — Программа ЕР).

Поскольку динамика изменений в сфере стратегического планирования за последние два года резко ускорилась, а сами изменения приобрели черты ситуативной импровизации, мы сочли полезным изучить в качестве самостоятельного кейса ту переходную и весьма неустойчивую ситуацию, которая возникла в сфере стратегического планирования в период с середины 2020 г., когда был принят Указ Президента №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и до момента завершения данной статьи в апреле 2022 г. Данный кейс мы видим как часть общего нарратива о ходе изменений в сфере стратегического планирования с момента начала перехода к рыночной экономике и до наших дней. Но в контексте обострения конфликта на Украине ситуация, сложившаяся в системе стратегического планирования к началу 2022 г., в силу её очевидно переходного и по сути экспериментального характера, может рассматриваться в плане не только ретроспективного анализа, но и оценки возможных направлений дальнейшей эволюции практик стратегического планирования в условиях резкого перелома долгосрочных трендов социально-экономического развития. Этот вопрос мы кратко затронем в конце данной статьи.

Эволюция стратегического планирования в период до 2018 г.

Первым документом, который можно считать стратегическим планом, характерным для современной России, стала Стратегия-2010, разработанная в 2000 г. Она была во многих отношениях инновационным документом как по содержанию, так и по самому подходу к разработке: её создание было делегировано негосударственной некоммерческой организации — Центру стратегических разработок (ЦСР). Результатом этого стал публично-дискуссионный характер подготовки документа.

Ход его официального принятия создал нежелательный прецедент для последующих аналогичных проектов. Официальный проект Стратегии-2010 был внесен в Правительство РФ и предварительно им одобрен «в целом», однако до окончательного принятия дело так и не дошло. Аналогичным образом не была утверждена и Стратегия-2020, получившая название «Новая модель роста — новая социальная политика», хотя она какое-то время и оставалась ориентиром для деятельности Правительства. Следующий аналогичный документ — Стратегия-2024 (Стратегия социально-экономического развития Российской

Федерации на период 2018–2024 годов), разработанная в ЦСР по поручению Президента, вообще не была рассмотрена официально.

В отсутствие единой утверждённой методики оценки реализации стратегических документов для осуществления такой оценки применяется метод экспертного опроса, в ходе которого специалисты в различных направлениях социально-экономического развития дают балльную оценку степени выполнения отдельных мер и достижения целей и задач, предусмотренных в стратегическом документе. На основании усреднения выставленных оценок по всем мерам, содержащимся в документе, образуется интегральный показатель экспертной оценки общего уровня реализации стратегического документа.

Первый раз такая методика была применена в 2010 г., когда ЦСР во взаимодействии с Академией народного хозяйства при Правительстве РФ и Институтом экономики переходного периода (ныне Институт экономической политики им. Е.Т.Г айдара) провёл оценку результатов выполнения Стратегии-2010 [Дмитриев, Юртаев, 2010]. Общий уровень реализации мер Стратегии-2010 составил 36%. Отдельно была проведена оценка степени достижения провозглашённых целей, которая в целом совпала с оценкой уровня реализации по выполнению мер. В целом различия между уровнем реализации трех ключевых разделов этого документа были невелики. Разделы «Модернизации экономики» и «Реформы власти» были реализованы на уровне 39%, а «Реформа социальной сферы» — на уровне 31%. Гораздо менее равномерным был уровень реализации мер по отдельным направлениям внутри разделов — оценка колебалась от 73–75 до 10%. Из 365 мер полностью или почти полностью выполненными оказались только 39 (менее 11%), практически невыполненных — примерно втрое больше (110).

В 2011 г. при активном участии экспертного сообщества была подготовлена Стратегия-2020. На официальном уровне документ закреплён не был, но часть его положений нашла отражение в правовых актах разного уровня. В 2016 г. был подготовлен аналитический доклад [Анализ факторов..., 2016], включавший оценку уровня реализации мероприятий Стратегии-2020, осуществленную по той же методике, что и Стратегия-2010. В целом средний уровень выполнения мер Стратегии-2020 был оценен довольно низко — в 29,5%. Более чем наполовину (59,7%) эксперты оценили выполнение только одного раздела — «Новая школа». Для 6 глав их интегрированная оценка оказалась ниже 25%. Минимальный показатель оказался у раздела «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика» — 10,1%.

С 2014 г. нормативным актом, определяющим основы стратегического планирования в России, является Федеральный закон 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятый после более чем пяти лет подготовки и согласования. Он содержит конкретный перечень документов стратегического планирования, обозначает их типы, взаимосвязи, последовательность разработки, определяет соотношение стратегических планов на федеральном, региональном и местном уровне.

К.Пилипенко расценивает принятие закона как признание наличия проблем в области долгосрочного целеполагания и отмечает первостепенное значение формирования системы государственного стратегического планирования, особенно в силу наличия противоречий рыночных регуляторов экономики [Пилипенко, 2017]. Предполагалось, что этот закон обеспечит полноценную правовую основу стратегическому планированию, устанавливая временной горизонт планирования — от 6 до 12 лет — и предъявляя единые требования к системе стратегического планирования социально-экономического развития на всех уровнях [Маклакова, 2015]. В то же время, как отмечает Д. Ермилина, в законе не было чётко определено его место в общей системе законодательства, не были обозначены ответственные органы, а задержки в принятии подзаконных актов затруднили его применение в полной мере [Ермилина, 2016]. В сочетании с принципом каскадирования документов сверху вниз и с громоздким, забюрократизированным и негибким механизмом

согласования любых изменений это неизбежно приводило к быстрой потере актуальности документов, наступающей нередко еще до их формального утверждения. Кроме того, как указывают А. Кулаев и А. Казак, уже к моменту принятия закона началось широкое внедрение проектного подхода, тогда как закон выдвигал на первый план программный принцип управления [Кулаев, Казак, 2016]. Отметим также, что Закон 172-ФЗ уделяет недостаточно внимания практической реализации и актуализации документов.

Во исполнение Закона 172-ФЗ были приняты два стратегических документа. Это Стратегия национальной безопасности, утверждённая Указом Президента РФ от 31.12.2015 №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», и Стратегия пространственного развития, одобренная распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 №207-р.

Принятие новой редакции Стратегии национальной безопасности укладывается в требования Закона 172-ФЗ о пересмотре этого документа каждые шесть лет (предыдущий вариант Стратегии датируется 2009 г.). По мнению В.Ильина, в Стратегии был сделан акцент на приоритетах экономической безопасности и качества жизни населения, поскольку угроза, связанная с отставанием России от развитых стран в плане экономического развития, является не менее опасной, чем вооружённые конфликты [Ильин, 2016]. Д. Ирошников и С. Гайдук отмечают, что в самом тексте Стратегии ей была отведена особая роль как базовому документу стратегического планирования, то есть имеющему особую юридическую силу по отношению к иным документам стратегического планирования. В документе указано, что её положения обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, хотя более корректным было бы использовать категорию «реализация» [Ирошников, Гайдук, 2016].

Стратегия пространственного развития была принята только спустя пять лет после выхода Закона 172-ФЗ и подвергалась серьёзной критике как на стадии проекта, так и после принятия. В. Лексин говорил, что в документе не учитываются реалии настоящего времени и ограниченность средств и что отсутствуют механизмы реализации — заявляется, что полезно сделать, но не указывается как [Лексин, 2018]. А. Скопин отмечал, что в Стратегии игнорируются принципы разделения полномочий, сбалансированности, результативности и эффективности, ресурсной обеспеченности, ответственности, прозрачности, реалистичности, измеряемости целей, соответствия показателей целям, а также программно-целевой принцип. Он указывал, что в документе используются крайне нечёткие формулировки и качественные характеристики, создающие «простор для любой фантазии читателя», что разделение муниципалитетов на перспективные и неперспективные не только ограничивает доступ последних к ресурсам, но и является коррупционно опасным подходом [Скопин, 2019]. Как отмечали эксперты, с которыми мы проводили интервью о состоянии стратегического планирования, данная Стратегия была составлена так, что её можно «выполнять, не выполняя» и что наиболее эффективно она применяется в тех случаях, когда ссылкой на неё можно заблокировать то или иное решение.

Субъектам Федерации Закон 172-ФЗ предписывает создавать собственные стратегии социально-экономического развития. Эти стратегии, как и стратегии федерального уровня, формируются по фронтальному принципу, то есть охватывают не наиболее приоритетные проблемы, а практически всю повестку социально-экономической политики. Почти в каждом регионе такой документ разработан и принят. Эксперты в сфере региональной политики, с которыми мы проводили интервью, отмечали, что для субфедерального уровня не слишком удачен сам формат стратегического документа. Как правило, это достаточно длинный текст (до 100 и более страниц), в котором подробно описывается текущая ситуация, дается, возможно, неплохой анализ, но в то же время отсутствуют конкретные рамки, устанавливающие, как будут реализовываться те или иные задачи. Эти документы обычно напрямую не подкреплены ресурсами, в первую очередь финансовыми,

а используемые формулировки зачастую обтекаемы и неконкретны. Преобладающая в таких документах логика фронтальных стратегий предполагает движение во всех направлениях. Выстраивание приоритетов мероприятий, хотя и декларируется, но никак не отражается в планах мероприятий, что до недавнего времени было основным инструментом реализации стратегий. Обязательность создания стратегий социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровне привела к появлению тысяч подобных документов. По словам одного из экспертов в области региональной политики, с которым мы проводили интервью, практически во всех случаях эти документы в целом носят декларативный характер и на практике используются не для достижения долгосрочных целей развития, а для решения текущих задач местной политики:

Они используют стратегию для самых разных целей: для того, чтобы прикрыть соответствующую позицию в законе о стратегическом планировании; часть губернаторов использует её для того, чтобы активизировать местные элиты, вовлечь в диалог, привлечь к участию. Большинство губернаторов не использует стратегию для того, чтобы выработать реальный план действий.

Это связано в первую очередь с очень коротким горизонтом планирования (три-пять лет) у большинства руководителей регионов. Характерно, что в Москве, где очень успешно реализуется долгосрочная политика развития в проектных форматах, вообще не разрабатывался документ под названием «Стратегия развития города».

Что касается Концепции, принятой Правительством России в 2008 г., то по проведённой нами оценке (использовалась методика, впервые применённая для Стратегии-2010), средняя степень её выполнения составила 40,2%. При этом доля выполнения задач составила только 33,9%. Из всех мер и задач Концепции 33,1% выполнены незначительно. В целом из 22 разделов Концепции в семи разделах меры в среднем реализованы наполовину, причём лучше всего — меры по развитию пенсионной системы (70%), развитию физической культуры и спорта (66%), региональному развитию и молодёжной политике (63%). 14 разделов выполнены незначительно, а один (внешнеэкономическая политика) может рассматриваться как практически не выполненный (19,5%).

Однако если рассматривать выполнение задач, то получается совсем иная картина: более чем наполовину решены задачи в пяти разделах, при этом ни один из них не входит в число направлений с 50%-м уровнем реализации мер. Здесь наибольшие успехи достигнуты в демографической политике (66,7%), природопользовании (62,5%) и энергетическом секторе (60,6%). По 10 направлениям социально-экономической политики выполнение задач Концепции оказалось на уровне 25-50%. Сюда с очень низким результатом (26,5%) попал раздел «Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития», устанавливающий приоритеты и ориентиры для комплексного решения всех задач. При этом восемь целевых ориентиров оказались полностью не выполненными. У пяти разделов уровень выполнения задач не достиг и 25%, причём в эту группу попали оба раздела, посвящённые финансовой политике, имеющие достаточно высокий уровень реализации мер.

Более низкий средний результат в плане задач по отношению к результату реализации мер для некоторых разделов свидетельствует о том, что во многих случаях меры либо были сформулированы без увязки с поставленными задачами, либо исполнялись формально. Это привело к высокой оценке реализации мер при одновременном низком уровне решения задач.

Ещё один документ, на который также следует обратить внимание, — это Программа ЕР. Фронтальный характер этой Программы и место, занимаемое «Единой Россией» в политической системе страны, позволяют относиться к ней как одному из возможных форматов стратегических документов. Средняя доля выполнения Программы ЕР составляет 39,3%, и многие меры (задачи в этом документе отсутствуют) реализованы в незначительной степени — 33,7%.

Особенностью степени реализации Программы ЕР является очень низкий разброс по степени выполнения отдельных разделов: абсолютно все они укладываются в интервал от 25 до 50%. Лучшее всего оказались выполнены меры, связанные с социальной политикой и совершенствованием государства, — около 49%, хуже всего обстоит дело с жилищной политикой и транспортом — чуть больше четверти. Следует отметить очень невысокий уровень реализации мер, направленных на совершенствование экономики, — всего 31%. А всего по этому разделу более 75% мер оказались невыполненными или выполненными незначительно.

Детальное сравнение по конкретным направлениям результативности Концепции и Программы ЕР с аналогичными показателями, полученными в ходе анализа Стратегии-2010 и Стратегии-2020 затруднено, поскольку методика сравнения опирается на сопоставление отдельных разделов, которые по содержанию сложно поставить в соответствие друг с другом. Однако главные интегральные выводы из оценки степени реализации стратегических документов верхнего уровня сделать можно. Общий уровень реализации Концепции составляет около 40%, Программы ЕР — 39%. Если учитывать, что Стратегия-2010 была выполнена по аналогичным оценкам экспертов на 39%, а Стратегия-2020 — на 29%, можно отметить в целом примерно одинаково невысокий уровень реализации всех документов. Первоначально планировалось сравнить эти документы со «Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года», которая разрабатывалась ЦСР по поручению Президента России и была представлена ему в апреле 2018 г. Однако отсутствие публичного текста этой Стратегии позволило нам сделать лишь общие прикидки. Согласно нашим оценкам, уровень реализации Стратегии-2024 находится ближе к нижней границе диапазона значений других рассмотренных стратегических документов верхнего уровня. Это не удивительно в том числе и потому, что до завершения заявленного периода реализации данной стратегии на момент оценки оставалось еще три года, тогда как остальные документы оценивались уже после истечения срока их реализации.

Полученные результаты показывают, что в целом реализация рассматриваемых фронтальных документов стратегического планирования верхнего уровня находится на не слишком высоком уровне, вне зависимости от их формата. Скорее можно говорить, что в тех случаях, когда происходило совпадение между мерами, намеченными в том или ином верхнеуровневом документе долгосрочного планирования, и текущими задачами, которые реализовывались, исходя из краткосрочных приоритетов, степень реализации стратегических установок могла быть достаточно высокой. В противном случае результат выполнения мог оказаться весьма низким.

Одной из причин невысокого уровня выполнения всех рассмотренных стратегий верхнего уровня является то, что они были составлены в традиционной логике фронтальных стратегий, которые ориентированы на максимально широкий, не сфокусированный на приоритетах охват экономической повестки. В планах мер по реализации стратегических документов приоритетные меры и меры относительно второстепенные имеют одинаковый по важности формальный статус, причём количество второстепенных мер как правило достаточно велико. При этом решение межотраслевых задач оказывается затруднено в условиях традиционно сложного межведомственного сотрудничества.

Кроме того, общая культура нынешней государственной службы ориентирована в первую очередь не на решение долгосрочных стратегических задач по достижению общественно значимых результатов, а на исполнение текущих поручений, особенно поступивших с верхнего уровня управления и оказывающихся на «вершине приоритетности». Государственные служащие знают, что за неисполнением конкретного поручения последуют неизбежные санкции, а недостижение долгосрочных результатов стратегического документа, как правило, не несет для них негативных последствий. Текущие поручения, как было показано ранее [Дмитриев, Фондукова, Янков, 2016], имеют тенденцию вступать

в коллизии с мерами документов стратегического планирования. В силу повышенной приоритетности первых, накопление таких противоречий со временем достигает критических уровней, делая многие положения стратегий неактуальными, а сами стратегии трудновыполнимыми. Практика регулярной актуализации стратегических документов до недавнего времени носила избирательный характер. Необходимые корректировки по итогам текущих поручений как правило вносились в бюджетные документы, в то время как актуализация большинства документов стратегического планирования проводилась достаточно редко.

На федеральном уровне высокой приоритетностью по отношению к другим документам обладает ежегодное Послание Президента Федеральному Собранию. Оно затрагивает как текущие вопросы, так и долгосрочную повестку, а поручения с целью его реализации существенно влияют на реализацию документов стратегического планирования. Таким образом, необходимость корректировки документа, принятого с перспективой на 15–20 лет, возникает, как минимум, каждый год. При этом скорость реакции на президентские инициативы является недостаточной, что можно увидеть на примере бюджета 2020 г.: он был принят в декабре 2019 г., а через полтора месяца в него начали вносить изменения, связанные с предложениями, сделанными 15 января в Послании Президента. Два месяца ушли на подготовку, и поправки в бюджет были приняты во второй половине марта. В этот момент уже вводились ограничительные меры в связи с пандемией COVID-19, уже были хотя бы частично понятны связанные с этим риски, но в поправках в бюджет они учтены не были. В отличие от бюджета, актуализация долгосрочных планов вообще не является приоритетной задачей, что позволяет переориентироваться на решение новых проблем без внесения изменений в стратегические документы и ведет к постепенной потере актуальности последних.

На уровень реализации стратегических документов может влиять и консерватизм бюджетной политики, отражающий высокий политический вес финансового блока в Правительстве. Институты, отвечающие за поддержание макроэкономической и бюджетной стабильности, в настоящее время гораздо сильнее, чем институты стратегического планирования. В результате при выборе между финансовой стабильностью и долгосрочным экономическим развитием позиция Министерства финансов (далее — Минфин) чаще всего оказывается решающей. В итоге финансовая стабильность, будучи, безусловно, важной задачей, настолько доминирует над всеми остальными, что становится препятствием для достижения целей развития. Это сопровождается нулевой толерантностью к риску, стремлением рассматривать любой проект сквозь призму возможности неуспеха и контролировать все расходы до последнего рубля. Такая позиция затрудняет запуск инновационных проектов и поддержку венчурных инвестиций, заведомо несущих высокие риски неуспеха. В условиях эскалации конфликта на Украине бюджетный консерватизм и жесткая кредитно-денежная политика обеспечили высокую резистентность российской экономики к санкциям западных стран. Но экономической ценой доминирования бюджетно-финансового блока в Правительстве стала запаздывающая реализация многих направлений развития, заложенных в стратегиях верхнего уровня.

Высоких уровней реализации на сегодня удалось добиться не в формате фронтальных стратегий, а в рамках отдельных национальных проектов, которые имеют принципиально иной механизм реализации и сфокусированы на более узких приоритетах. Недостаточная результативность фронтальных стратегий привела к тому, что *de facto* они стали в практическом плане замещаться проектными форматами.

Национальные проекты первоначально возникли как параллельная экспериментальная **ветвь стратегического планирования**, первые видимые результаты которой должны были быть достигнуты еще до президентских выборов 2008 г. Порядок разработки этих документов тоже был нестандартным и экспериментальным. В октябре 2005 г. президентским указом был создан Совет при Президенте России по реализации приоритетных

национальных проектов, который рассматривал и одобрял эти проекты. Ассигнования на их реализацию оперативно закладывались в федеральный бюджет на 2006 г. В дальнейшем этот формат развивался как своего рода экспериментальный, одноразовый и вплоть до 2018 г. не рассматривался как альтернатива фронтальным стратегиям. По этой причине данный формат так и не получил отражения в Законе 172-ФЗ, хотя к моменту принятия последнего было запущено уже второе поколение национальных проектов, реализованное в виде «майских указов» 2012 г.

Майские указы включали 218 поручений для федеральных и региональных органов исполнительной власти и представляли собой весьма практичный способ фиксации в компактной форме ключевых приоритетов развития. Впервые стратегические документы такого уровня были сформулированы не в отраслевой, а в проблемной парадигме и нацелены на достижение конкретных, количественно измеряемых результатов. Реализация указов подкреплялась жёстким, хотя и излишне формализованным, механизмом контроля, который непосредственно замыкался на верхний эшелон управления. Этот механизм позволял поддерживать приоритетность достижения заявленных показателей для исполнителей всех уровней.

Несмотря на проблемы, связанные с поспешностью отбора некоторых приоритетов и недостаточной обоснованностью многих целевых показателей, степень выполнения майских указов была существенно выше, чем у Стратегий-2010 и 2020. Так, целевые показатели в здравоохранении были выполнены 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 её 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%.

Эволюция практик стратегического планирования в 2018–2021 гг.

Центр тяжести стратегического планирования с годами был перенесен на доказавшие свою результативность национальные проекты, которые вообще не упоминаются в Законе 172-ФЗ. От принятия федеральной Стратегии социально-экономического развития было решено отказаться, несмотря на то что её проект был разработан в ЦСР по поручению Президента. С этого момента реальные практики стратегического планирования стали еще быстрее отклоняться от положений Закона 172-ФЗ.

Утверждение национальных проектов 2018 г. было осуществлено Указом Президента от 07.05.2018 №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Национальные проекты, предусмотренные Указом, были разработаны. Началась их реализация, хотя и с некоторыми трудностями. Заместитель Председателя Счетной палаты Г.Изотова в своём выступлении отметила главные проблемы, ставящие под угрозу исполнение национальных проектов. Это громоздкая система управления с дублированием функций, низкий уровень взаимодействия федеральных и региональных органов, отсутствие полной и достоверной информации о рисках в паспортах проектов, отсутствие комплексной системы мониторинга и недостаточные темпы освоения выделенных средств². Однако в целом работа продвигалась достаточно успешно. Видимых оснований для её кардинального пересмотра не было.

² <https://ach.gov.ru/audit-national/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny> (дата обращения — 15 апреля 2022 г.).

Тем не менее всего через два года был издан новый акт — Указ Президента от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Указ №474 изменил не только сроки реализации отдельных задач, но и саму парадигму целеполагания. Подготовка указа проходила в сжатые сроки и без широкого экспертного обсуждения, а произведенные изменения не были подкреплены углублённым анализом новых тенденций, рисков и возможностей долгосрочного развития. Подробнее этот вопрос рассматривается в статье [Дмитриев, Крапиль, 2021].

Содержательные основания для этих изменений не были чётко артикулированы. Можно было бы предположить, что в экономическом плане на решение о смене парадигмы целеполагания повлиял внезапный экономический шок, вызванный пандемией COVID-19. Однако к моменту принятия этого решения долгосрочные последствия пандемии еще не были до конца понятны. А как показали последующие события, быстрое восстановление экономики в течение второй половины 2020 г. и в 2021 г. практически вернуло её на докризисную траекторию роста.

Частые и неожиданные изменения в подходах к стратегическому планированию, с одной стороны, расширяли диапазон доступных инструментов стратегического планирования, но с другой — вели к накоплению правовых и административных коллизий. В этой быстро меняющейся и противоречивой среде законодательство о стратегическом планировании стало практически неисполнимым, в то время как неизбежные противоречия между действующими документами различных форматов приходилось либо игнорировать, либо оперативно урегулировать в рамках практики текущих поручений. Это усилило эрозию институтов стратегического планирования, и она стала всё заметнее терять устойчивость.

В целях реализации Указа №474 Правительство приступило к работе над подготовкой новой Стратегии социально-экономического развития до 2030 года (Стратегии-2030). Предполагалось, что этот документ определит пути решения задач, поставленных в Указе №474. То, что указ о национальных целях предшествовал началу подготовки Стратегии, представляется не вполне логичным с институциональной точки зрения, поскольку в логике Закона 172-ФЗ цели развития формулируются именно в рамках работы над стратегией, а не задаются экзогенно до начала этой работы. Это создавало риски того, что новая стратегия просто продублирует уже утвержденные в указе приоритеты и цели либо, в случае их существенной корректировки, создаст коллизию с положениями указа. На это указывал ряд экспертов. В частности, они обращали внимание на то, что новая стратегия мало чем отличается от уже существующих и потому имеет небольшие шансы быть реализованной в первую очередь из-за нарушения принципа системности, отсутствия взаимоувязанных целевых индикаторов. Другой причиной назывался уже упоминавшийся «порученческий» характер деятельности органов власти, приводящий к постоянной корректировке долгосрочных приоритетов в угоду сиюминутным задачам³.

Тем не менее определенный оптимизм вызывал «неформальный», по сути экспериментальный и практически ориентированный подход Правительства к решению задач национального развития. Это проявилось в названиях и тематике рабочих групп, созданных председателем Правительства М.Мишустиним, которые не совпадали с провозглашёнными национальными целями и действовали по направлениям «новая высокотехнологичная экономика», «агрессивное развитие инфраструктуры», «новый общественный договор», «клиентоцентричное государство» и «национальная инновационная система».

Деятельность рабочих групп была организована способом, который наши респонденты в экспертных интервью называли оптимальным. В разработке Стратегии-2030 непосредственно участвовали федеральные министры, руководимые вице-премьерами,

³ <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/05/13/869660-ekonomisti-raskritikovali> (дата обращения — 15 апреля 2022 г.).

при этом представители экспертного сообщества также были глубоко погружены в эту деятельность. Работа над документом шла непросто, и в первоначальный срок, когда Минэкономразвития должно было представить проект в Правительство (14 мая), внесение Стратегии-2030 не состоялось. Одной из возможных причин задержки можно считать необходимость кардинального пересмотра долгосрочной климатической политики.

Впервые эта тема прозвучала в Послании Президента РФ Федеральному собранию в апреле 2021 г., когда в числе направлений, критически важных для развития страны, было названо решение климатических проблем: «...мы должны ответить на вызовы изменений климата, адаптировать к ним сельское хозяйство, промышленность, ЖКХ, всю инфраструктуру, создать отрасль по утилизации углеродных выбросов, добиться снижения их объёмов и ввести здесь жёсткий контроль и мониторинг»⁴. До этого момента климатическая повестка практически не присутствовала в стратегических документах и не была учтена в национальных проектах.

Иерархия стратегических документов федерального уровня, заданная Законом 172-ФЗ, в качестве первого, наиболее приоритетного из них, называет ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию. То есть законодательно установлена, с одной стороны, корректировка документов долгосрочного планирования раз в шесть лет (имея в виду большой горизонт планирования, составляющий 10-15 лет), с другой — необходимость ежегодной корректировки в зависимости от задач, выдвигаемых президентом в Послании. Поэтому в связи с поставленной Президентом задачей Правительство приняло решение о создании рабочих групп по планированию и реализации мер по адаптации экономики Российской Федерации к глобальному энергопереходу. Обсуждение происходило преимущественно в закрытом режиме, однако задачи, которые были поставлены перед рабочими группами (определить, как глобальный энергопереход повлияет на российскую экономику, оценить варианты действий по основным «развилкам», разработать оптимальный сценарий адаптации России к энергопереходу), фактически указывают на вероятное изменение содержания стратегических документов и появление в них новой повестки.

Поскольку многие эксперты говорили о нескоординированности существующих стратегий и о «провисании» вопросов, находящихся на стыке национальных проектов, из-за сложностей межведомственного согласования, было бы логично уделить в новой Стратегии особое внимание теме координации различных направлений. Но Правительство приняло решение не готовить Стратегию-2030 как отдельный документ, а принять вместо него ряд «инициатив социально-экономического развития, направленных на достижение национальных целей развития». Предполагается, что эти стратегические инициативы будут иметь статус федеральных проектов. По мнению одного из наших респондентов, такой шаг делает более простой реализацию каждого отдельного направления:

Это просто увеличивает вероятность их реализации и сокращает время на формальные процедуры. С точки зрения реальной жизни это правильный ход. В то же время, отказ от разработки Стратегии затрудняет взаимную координацию целей и действий между отдельными проектными направлениями, способствуя фрагментации системы стратегического планирования.

Отдельно хочется остановиться на предварительных результатах деятельности рабочей группы «Агрессивное развитие инфраструктуры» под руководством вице-преьера М. Хуснуллина. Она уделила основное внимание именно взаимной увязке и согласованию проектов по направлениям. Выбрав в качестве основного подхода инфраструктуру для человека, то есть совокупность объектов, которые его окружают, и определив основные вызовы (низкий уровень конкурентоспособности российских городов, потребность в улучшении жилищных условий для большинства российских семей, неотлаженность

⁴ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения — 15 апреля 2022 г.).

межгородских транспортных связей и автомобильные «пробки» в городах, сложности в запуске и реализации инвестиционно-строительных проектов, отставание от мировых экологических и климатических стандартов), авторы предложили 15 инициатив для новой фронтальной стратегии, сгруппированные по пяти направлениям. Повестка координации охватывает широкий круг сфер деятельности: от магистральной транспортной и городской транспортной инфраструктуры до жилья и коммунального хозяйства, от рынков труда и миграции до строительства, туризма и экологии.

Предложения данной рабочей группы отличаются системным подходом и нацеленностью на конкретные, чётко сформулированные результаты. О степени их проработанности можно судить по тому факту, что каждая инициатива подкреплена анализом вызовов, инструментами реализации и ожидаемыми результатами на трёх горизонтах планирования — к 2021, 2024 и 2030 г. В качестве инструментов фигурируют конкретные задачи институционального развития, включающие регуляторику, нормативно-правовое и информационное обеспечение, землепользование и градостроительную политику, новые управленческие практики и, что особенно важно, вопросы адаптации механизмов бюджетного и коммерческого финансирования проектов развития в соответствующих секторах, с целью учёта специфики последних. Отдельное внимание уделено координации полученных результатов с другими рабочими группами.

Одна из ключевых особенностей предложений рабочей группы — их погружение в контекст повестки пространственного развития, которое, с одной стороны, является одним из направлений, определяющим приоритеты развития, — агломерации, опорные пункты, геостратегические районы. С другой стороны, все основные направления выстраиваются с учётом этих приоритетов. Фактически этот подход позволял перевести в гораздо более операциональный и практически ориентированный формат ключевые положения Стратегии пространственного развития, которая, как отмечалось выше, первоначально была лишена дееспособных инструментов реализации и как бы «провисала между стульев» среди других документов стратегического планирования.

Предложенная повестка пространственного развития содержит два ключевых приоритета. Это опережающее развитие городских агломераций второго эшелона, где сосредоточен наибольший нереализованный потенциал ускорения экономического роста, и повышение его инклюзивности путем вовлечения в него малых и средних городов за пределами традиционного ареала влияния агломераций.

Уже сейчас вклад агломераций второго эшелона в экономический рост заметно превышает их долю в ВВП, что говорит о возможностях их опережающего развития, несмотря на существующие препятствия. В отличие от них, вклад московской и петербургской агломераций в экономический рост оказывается меньше, чем их доля в ВВП. Но в течение последних 40 лет заметный рост населения наблюдался только в московской и петербургской агломерации, в то время как практически во всех агломерациях второго эшелона численность населения стагнирует или сокращается. Сохранение таких трендов не позволит в полной мере реализовать потенциал ускорения темпов роста несырьевой экономики. Что касается вовлечения в ареал малых и средних городов, то в свете новых трендов, усилившихся в результате пандемии COVID-19 (распространение новых форматов деятельности, таких как удаленная и гибридная занятость, расширение возможностей дистанционного оказания услуг), многие работники и компании теперь могут оставаться вовлеченными в рынок труда крупнейших агломераций, находясь достаточно далеко от их центров. При этом граждане могут выбирать для проживания более удаленные города с низкой стоимостью жизни, более просторным и дешевым жильем и более комфортной средой обитания, оставаясь вовлеченными в высокопроизводительные производственные цепочки, берущие начало в крупных агломерациях, и получая высокую зарплату. Бизнес имеет возможность увеличить дистанцию от своих центров, сохраняя при этом эффективный доступ к ёмким

и высокопроизводительным рынкам агломераций и пользуясь в то же время преимуществами низкой стоимости факторов производства в малых и средних городах за пределами традиционного ареала агломераций.

Можно предположить, что М.Хуснуллин, который до назначения на нынешнюю должность работал вице-мэром Москвы, пытался в своей сфере ответственности перенести на федеральный уровень принципы работы московского правительства — стратегическое видение, системность и формирование хорошо организованных долгосрочных планов, но без оформления их в виде официальной стратегии верхнего уровня.

Однако предложения рабочей группы не были поддержаны Правительством, прежде всего, из-за позиции Минфина. Занимая жёсткую позицию по вопросам выделения средств как из бюджета, так и из Фонда национального благосостояния, Минфин урезал первоначальные объёмы финансирования в 16 раз. По мнению наших респондентов из экспертного сообщества, возобладал примат сбалансированности бюджета и низкая толерантность к инвестиционным рискам, которые в конечном итоге встали на пути ускорения экономического развития.

Сначала была установка — не считайте деньги, считайте результаты, а потом мы вас поправим. И действительно потом нас поправили так, что дезавуировали всю работу. По сравнению с первоначальным результатом, со стратегическим горизонтом все это вылилось в какие-то проекты по пиару отдельных направлений социально-экономической политики.

Впрочем, эксперты отмечали, что происходящие последнее время интенсивные кадровые изменения в Минфине на уровне заместителей министра и начальников департаментов косвенно указывают на возможность изменения отношения этого министерства к вопросам развития. В каких-то вопросах Минфин уже менее консервативен, чем Минэкономразвития.

Если раньше с Минфином говорить о том, что давайте <предусмотрим> дополнительные расходы, вообще было нельзя, то сейчас, мне кажется, уже можно.

Гораздо более жёстко, чем раньше, выстраивается интеграция стратегических проектов с программной частью государственного бюджета, что еще более усиливает результативность проектных методов управления.

Государственные программы превратились одновременно и в инструмент стратегического планирования, и в инструмент бюджетного планирования. Госпрограммы есть и в 172-ФЗ, и в Бюджетном Кодексе, где как отдельный обязательный элемент есть программная структура расходов бюджета. Сейчас, если посмотрите приложение 16 к проекту Федерального бюджета на 2022 год, там помимо основных мероприятий, <как было раньше>, фактически бюджетное финансирование можно определить в разрезе всех элементов <проектов>.

Тем временем 2 июля 2021 г. был подписан Указ Президента РФ № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»⁵. С учетом того, что с момента принятия предыдущей Стратегии национальной безопасности прошло почти 6 лет (срок, установленный в Законе 172-ФЗ), можно считать, что принятие нового варианта Стратегии было плановым решением, а не реакцией на изменившиеся условия. Детальный анализ данной Стратегии выходит за рамки настоящей статьи, однако следует отметить, что среди приоритетов национальной безопасности на первое место вышли внутренние компоненты, в первую очередь — сбережение народа России и развитие человеческого потенциала. В разделе, посвященном экономике (он теперь называется «Экономическая безопасность», тогда как в прошлой версии — «Экономический рост»), перечислены 35 задач, которые можно рассматривать как приоритеты социально-экономического развития, начиная с обеспечения национальной и структурной перестройки национальной экономики и сохранения макроэкономической устойчивости.

⁵ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения — 15 апреля 2022 г.).

Перспективы дальнейшей эволюции стратегического планирования в условиях кардинального перелома геополитических и экономических тенденций

В настоящий момент из стратегических документов именно Стратегия национальной безопасности в наибольшей степени актуализирована и может рассматриваться практически как основной стратегический документ. Не случайно в своем выступлении на онлайн-заседании Совета Безопасности 27 сентября 2021 г. Президент России В.В. Путин назвал основополагающими документами стратегического планирования Стратегию национальной безопасности и свой Указ №474 — именно они, по его словам, «лежат в основе нашего стратегического планирования»⁶. Вероятность эволюции системы стратегического планирования в этом направлении повышается в результате эскалации конфликта на Украине. Но такое развитие событий потенциально создаст еще одну коллизию с положениями Закона 172-ФЗ, повышая актуальность его комплексного пересмотра.

Однако вопросы реализации Стратегии национальной безопасности на сегодня изложены в самом общем виде: она осуществляется на плановой основе путем согласованных действий органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества под руководством Президента Российской Федерации; задачи решаются путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования, программ и проектов и их ресурсного обеспечения; контроль осуществляется в рамках государственного мониторинга. Уточнено, что реализация Стратегии предусматривает совершенствование системы государственного управления и стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

Как говорилось в официальном сообщении об упомянутом выше заседании Совета Безопасности, он «принял дополнительные меры, направленные на совершенствование системы стратегического планирования». Был рассмотрен и одобрен проект «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

Данный проект лег в основу Указа Президента РФ №633 от 8 ноября 2021 г. «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». Несмотря на то, что Указ ссылается на Закон 172-ФЗ как правовую основу стратегического планирования и не предполагает внесения в него изменений, де-факто система в корне меняется. Новый вариант имеет мало общего с описанным в Законе, и, главное, исчезает упоминание о стратегиях социально-экономического развития, которые прежде составляли фундамент системы.

Стратегии заменены понятием «документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне». К числу таких документов отнесены: ежегодное послание Президента Федеральному Собранию, Стратегия национальной безопасности, Стратегия научно-технологического развития. Также в эту группу включены и не конкретизированные в тексте другие «документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющие национальные цели развития», утверждаемые Президентом и Правительством. К федеральным документам отраслевого и территориального целеполагания отнесены отраслевые документы стратегического планирования, Стратегия пространственного развития и стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

В документе подчеркивается важность «обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам...», но не поясняется, как именно будет обеспечиваться согласованность при множественности документов, в которых формулируются цели и задачи. При этом большое значение прида-

⁶ <http://kremlin.ru/events/president/news/66777> (дата обращения — 15 апреля 2022 г.).

ется измеримости целей для их использования в рамках внедрения механизма индикативного планирования.

Практическая реализация целей и задач, сформулированных в вышеназванных документах, возлагается «в рамках планирования и программирования» на Основные направления деятельности Правительства, государственные программы и национальные проекты. Таким образом, по логике документа, национальные проекты утрачивают функцию автономного целеполагания, которой, по существу, наделялись первые поколения национальных проектов. По сути национальные проекты утрачивают статус документов верхнего уровня и рассматриваются лишь как инструмент реализации целей и задач, сформулированных в других стратегических документах. Данное предложение уже неоднократно высказывалось представителями экспертного сообщества.

В Указе делается попытка решения и ряда других проблем, на которые указывали наши эксперты в ходе интервью при ответе на вопрос о путях совершенствования системы стратегического планирования: оптимизация числа стратегических документов, повышение качества информационно-аналитического обеспечения, введение действенной системы мониторинга и регулярная актуализация. Предполагается, что показатели стратегических документов могут быть пересмотрены в случае появления новых целей, достижения (недостижения) показателей по результатам мониторинга и оценки необходимости и достаточности ресурсов. Также основанием для корректировки служат положения послания Президента Федеральному Собранию, что фактически вводит ежегодный цикл актуализации документов стратегического планирования. Однако в то же время в качестве основания для актуализации не указаны текущие поручения, что сохраняет возможность постановки в рамках текущих поручений задач вне логики стратегического документа и отчасти воспроизводит связанные с этим проблемы размывания стратегических целей.

Указом вводится единый цикл стратегического планирования, который определяется сроком полномочий Президента. Это предполагает, что запуск новой системы может быть приурочен к президентским выборам 2024 г. Поскольку Указ №633 содержит лишь достаточно общие принципы новой системы, их практическая реализация оставляет большие возможности для вариативности. Следует также учесть, что Указ №633 был подписан до того, как в начале 2022 г. геополитическая и экономическая ситуация кардинально изменилась в связи с обострением конфликта на Украине. Новая ситуация скорее всего потребует дополнительных изменений в стратегическом планировании. На данный момент контуры таких изменений еще только начинают обозначаться, но масштабы и скорость этого перелома столь значительны, что уже сейчас можно сформулировать некоторые предположения относительно возможных путей адаптации практик стратегического планирования к новым условиям.

В более инерционной социально-экономической обстановке рассогласованность и непоследовательность в реализации управленческих инноваций, усилившаяся в 2020-2021 гг., создала бы для стратегического планирования немало проблем, затрудняя постановку и достижение долгосрочных целей развития. Но в ситуации, кардинально меняющейся в результате обострения ситуации на Украине, эти недостатки, напротив, оборачиваются дополнительными возможностями для быстрой адаптации доступного инструментария стратегического планирования к изменениям долгосрочного контекста планирования и связанной с этим необходимости глубокой и быстрой реконфигурации торгово-экономических, финансовых и политических отношений с развитыми странами, с одной стороны, и странами со средним и низким уровнем дохода — с другой.

Содержание большинства долгосрочных стратегических планов практически одновременно утратило актуальность. Даже если бы Правительство успело к началу 2022 г. разработать и одобрить Стратегию-2030, как это первоначально предполагалось,

возможность её практической реализации с началом новой фазы конфликта на Украине была бы сразу утрачена. Потребовался бы не только комплексный пересмотр этой стратегии, но и коренное изменение подходов к использованию накопленного арсенала инструментов стратегического планирования в соответствии с принципиально новыми геополитическими и экономическими реалиями и изменившимися долгосрочными трендами.

Масштабные структурные задачи, возникающие в новых условиях, потребуют адаптации и перестройки самой системы стратегического планирования. При этом отсутствие единообразия, значительный люфт между жёсткими требованиями законодательства и реальными практиками стратегического планирования, а также наличие разнообразных экспериментальных заделов способны облегчить и ускорить такую перекомпоновку.

В данной ситуации возможность для дальнейших экспериментов и гибкой адаптации гораздо важнее, чем наличие хорошо структурированной и отлаженной системы стратегического планирования. Последнее в этой ситуации едва ли облегчило бы решение многочисленных новых задач, а наоборот, затруднило бы их, усилив эффект колеи. При этом достаточно гибкий и обобщенный характер формулировок в Указе №633 оставляет широкие возможности для адаптации формирующейся новой системы к изменившимся условиям развития.

Ключевым фактором происходящих изменений являются не внутренние условия развития, а внешний геополитический контур, который претерпевает быструю и радикальную трансформацию. События на Украине ознаменовали конец периода ускоренной глобализации. Центр экономической силы в мире впервые за полвека вновь сместился от развитых стран в пользу стран со средним уровнем дохода. Торговые и финансовые потоки между этими странами будут расти быстрее, чем между ними и группой ведущих развитых стран.

Для России в результате последних событий на Украине и массивных санкций со стороны развитых стран, этот переход происходит в форсированном режиме. Рост геополитической напряжённости ведет к тому, что, как и в начале холодной войны, вопросы безопасности во всех её аспектах — политических, военных, экономических и социальных, особенно в краткосрочной и среднесрочной перспективе, будут превалировать над вопросами развития. В экономической сфере на первый план выходит задача максимально быстрой структурной адаптации, обусловленной масштабным внешнеэкономическим шоком. Его масштабы сопоставимы с начальным этапом перехода России к рыночной экономике в 1990–1992 гг., который в международном контексте совпал с концом холодной войны и началом периода ускоренной глобализации.

Нечто подобное через несколько лет ожидало бы российскую экономику вследствие глобального энергоперехода, ведущего к снижению мирового спроса на ископаемое топливо. Возможные вызовы для государственной политики с целью структурной адаптации российской экономики к условиям глобального энергоперехода были рассмотрены в недавней статье [Дмитриев, 2022]. В частности, в ней отмечалось большое значение создания благоприятных регуляторных условий для развития инновационных несырьевых видов деятельности с повышенным экспортным потенциалом, ускоренное развитие которых позволило бы компенсировать снижение экспортной выручки от ископаемого топлива. Но глобальный энергопереход будет происходить гораздо более плавно, чем эскалация западных санкций весной 2022 г.

Поддержка структурных сдвигов, необходимых для адаптации к экономическим санкциям, требует неотложных мер для снижения уязвимости в связи с нарушением критически важных производственных цепочек и перебоев в международных финансовых расчетах. Такие действия предполагают выборочную активацию мобилизационных механизмов экономического регулирования, характерных для условий военного времени. В этом смысле становятся более актуальными упоминаемые в Указе №633 механизмы

индикативного планирования и контроля над использованием критически важных ресурсов. При этом, как и в условиях глобального энергоперехода, вследствие неизбежной в среднесрочной перспективе девальвации рубля возрастает потенциал не только мобилизационного, но и рыночного, экономически обоснованного импортозамещения.

Одновременно возникают стратегические задачи переориентации экспортных потоков углеводородов и других первичных ресурсов на Китай и страны Азии, а также реализации открывающихся благодаря девальвации рубля возможностей по наращиванию несырьевого экспорта в страны с низким и средним уровнем дохода. Решение этих задач, в частности, потребует форсированного развития экспортной инфраструктуры, необходимой для переориентации энергосырьевого экспорта с европейского на азиатское направление, а также развития новых инструментов международных расчетов и активного привлечения инвестиций из Китая и других стран Азии. Важную роль в решении этих задач должны сыграть программные и проектные механизмы.

Реализация докризисной повестки развития в полном объеме становится невозможна. Потребуется селективный отбор перспективных направлений. В прежних объёмах может быть продолжено, например, жилищное строительство и развитие транспортной инфраструктуры, обладающие высоким мультипликативным эффектом на внутреннем рынке и относительно слабой зависимостью от международных производственных цепочек. Однако развитие здравоохранения, где в последние годы акцент делался на высокотехнологичной медицине, зависимой от импорта из развитых стран, придётся в большей степени переориентировать на поддержание доступности базовой медицинской помощи. Последняя оказывается под угрозой в условиях снижающейся доступности импортных лекарств, субстанций, медицинского оборудования, комплектующих и расходных материалов. Реализация климатической повестки также может быть на некоторое время приостановлена. Её первоначальным драйвером была необходимость адаптации к трансграничным углеродным платежам в ЕС, но в ситуации разрыва торгово-экономических отношений с ЕС эти платежи утрачивают влияние на российскую экономику. Поэтому активация российской климатической политики будет теперь в большей мере зависеть от развития трансграничного углеродного ценообразования в Китае и других странах Азии, которые станут ведущими торговыми партнерами России.

Сложившаяся в начале 2022 г. ситуация создает повышенную неопределённость не только для российской, но и для всей мировой экономики. При такой неопределённости разработка очередной фронтальной стратегии в любом случае была бы малоперспективной. Вполне логичной представляется заложенная в Указе №633 фокусировка на более узком спектре приоритетов, связанных преимущественно с различными аспектами безопасности. Не менее важным представляется гибкое использование проектных подходов, при котором достигался бы разумный баланс между решением неотложных задач, как критическое импортозамещение, развитие альтернативных платёжных механизмов в обход санкций, экстренные меры поддержки значимых производств и уязвимых социальных групп) и долгосрочных мер по поддержке необходимых структурных изменений (создание условий для развития экономически конкурентоспособного импортозамещения, развитие несырьевого экспорта и его продвижение на рынках стран со средним и низким уровнем дохода, развитие экономической интеграции на евразийском пространстве, адаптация к процессам глобального энергоперехода, реализация климатической политики с учётом перспектив распространения трансграничной платы за углерод на целевых экспортных рынках и т.д.). Перспективным в этих условиях представляется и адаптивное использование московского опыта стратегического планирования без подготовки сводного стратегического документа. При этом в условиях жёстких бюджетных ограничений у государства и бизнеса гораздо более технологично, чем раньше, должна выстраиваться интеграция стратегических проектов с программной

частью государственного бюджета, что позволит повысить результативность проектных методов управления.

В то же время задачи, на которых сейчас концентрируется Правительство, остаются преимущественно краткосрочными. Краткосрочная ориентированность в рассматриваемый период усугублялась не только обострением конфликта на Украине, но и предшествовавшими ему волнами заболеваемости COVID-19, которые следовали одна за другой в течение двух последних лет и, возможно, продолжатся в дальнейшем. Не исключено, что со временем краткосрочная ориентация работы Правительства приведет к более чёткому разделению между стратегическими задачами, которые будет решать преимущественно Президент, и тактическими решениями, которые в большей мере останутся прерогативой Правительства.

В то же время отсутствие полноценной фронтальной стратегии как документа, обеспечивающего взаимную увязку долгосрочных целей, сохраняет риски недостаточной координации реализуемых проектов, особенно по тем направлениям, которые не укладываются в рамки конкретного проекта. Не исключено, что разделение единой стратегии на отдельные стратегические инициативы создаст тут дополнительные трудности. В этой связи важна грамотная организация работы с указами и другими документами Президента. Новая система может оказаться работоспособной, если, во-первых, президентские документы в области долгосрочного целеполагания будут более тесно увязаны и взаимно непротиворечивы, во-вторых, если текущие поручения, в том числе исходящие от Президента, в случае их противоречия стратегическим документам будут исполняться с обязательным внесением необходимых корректировок в последние. В противном случае текущие поручения, особенно поступающие с верхнего уровня управления и продиктованные в том числе нарастанием внешних угроз, по-прежнему будут превалировать над стратегическими целями и размывать долгосрочное целеполагание, ослабляя мотивацию госслужащих на выполнение долгосрочных стратегических документов.

В этой связи возрастает и потребность в дееспособном координирующем федеральном органе, отвечающем как за координацию и взаимоувязку стратегических документов и среднесрочных планов, так и за их практическую реализацию. Такой орган по аналогии с Минфином должен обладать бóльшим авторитетом и полномочиями, чем большинство отраслевых и функциональных органов исполнительной власти. Пока же Указ №633 возлагает функцию общей координации непосредственно на Президента, что по сути ограничивает сферу координации лишь теми вопросами, которые технически могут быть вынесены на уровень Президента и его ближайшего окружения. Из числа возможных специализированных органов в Указе №633 упоминается лишь специализированный научный центр, на который будет возложено научно-методическое планирование, но не функции координации.

Между тем практические потребности в координации затрагивают гораздо более широкий круг вопросов и требуют непрерывного оперативного взаимодействия, которое по силам лишь органу, располагающему достаточно многочисленным штатом специалистов. Такой аппарат едва ли возможно сосредоточить в ближайшем окружении Президента.

Определённой предпосылкой к повышению качества реализации стратегических документов можно считать усиление внимания к механизмам контроля и мониторинга в режиме реального времени. Однако он должен быть сфокусирован не на формальном контроле за целевыми показателями и сроками, как это часто происходило ранее, а на опережающем выявлении и оперативном преодолении конкретных препятствий, создающих угрозу недостижения заявленных результатов. Будет ли происходить такая переориентация системы мониторинга в ходе реализации Указа №633, пока остается неясным.

Заключение

Период 2020-2021 гг. характеризуется значительной активностью в сфере стратегического управления. Однако различные направления в этой сфере — работа над Стратегией-2030, изменения в климатической политике, подготовка проекта «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования» — осуществлялись в значительной степени в отрыве друг от друга. Их завершению препятствовали быстрые и кардинальные изменения во внутренней и международной ситуации, такие как пандемия и обострение конфликта на Украине. При этом Федеральный закон 172-ФЗ «О стратегическом планировании» все больше утрачивал связь с реальными практиками стратегического планирования.

Несмотря на интенсивный поток инноваций и экспериментов, наблюдавшийся в сфере стратегического планирования в течение последних лет, основные вызовы, существовавшие в ней к началу 2020 г., сохранили свою актуальность и в конце 2021 г. Система стратегического планирования по-прежнему характеризуется:

- общей незрелостью и противоречивостью, которая усугубилась поспешной и неудачной попыткой закрепить существующую систему в Законе 172-ФЗ;
- институциональной слабостью сферы долгосрочного целеполагания в сфере развития: в ходе экспертных интервью практически все наши респонденты говорили о том, что большая часть стратегических документов верхнего уровня не оказывает серьезного влияния на социально-экономическую политику России, хотя отдельные положения этих документов находят отражение в реально осуществляемых проектах;
- меньшим влиянием институтов стратегического планирования по сравнению с институтами в области бюджетной и кредитно-денежной политики и связанным с этим превалированием краткосрочных приоритетов бюджетной сбалансированности над долгосрочными целями развития;
- быстрой и непредсказуемой сменой правил игры;
- низкой степенью реализации стратегий, преобладанием имитационного применения и (или) концентрации на второстепенных целях и мерах;
- слабой мотивацией государственных служащих на исполнение стратегических документов, сосредоточением внимания на оперативных поручениях;
- накопленным успешным опытом проектного управления, в котором акцент делается на формы, проверенные на практике, но не всегда закреплённые законодательно.

Рассогласованность и непоследовательность в реализации управленческих инноваций создает для стратегического планирования немало проблем, затрудняя постановку и достижение долгосрочных целей развития. Но сложившаяся ситуация открывает и определенные новые возможности. Речь идёт об учёте резкого изменения текущего долгосрочного контекста планирования в условиях обострения ситуации на Украине и связанной с этим необходимости глубокой и быстрой реконфигурации торгово-экономических, финансовых и политических отношений с развитыми странами, с одной стороны, и странами со средним и низким уровнем дохода — с другой.

Масштабные структурные задачи, возникающие в новых условиях, требуют активной адаптации и перестройки практик стратегического планирования, а наличие разнообразных экспериментальных заделов способно облегчить и ускорить такую перекомпоновку, минимизируя эффект колеи. При этом наличие хорошо структурированной и упорядоченной системы стратегического планирования в этой ситуации едва ли облегчило бы решение многочисленных новых задач, поскольку содержание многих долгосрочных стратегических планов практически одновременно утратило актуальность. Сам портфель инструментов стратегического планирования и их взаимосвязи в любом случае потребовали бы корен-

ного пересмотра в соответствии с принципиально новыми геополитическими и экономическими реалиями и кардинально меняющимися долгосрочными трендами.

В сложившихся условиях вероятным направлением дальнейшей эволюции стратегического планирования может стать институционализация президентской модели стратегического планирования, при этом Правительство может в большей мере сосредоточиться на задачах оперативного управления и бюджетного планирования. Этот принцип прослеживается в Указе №633 об основах государственной политики в сфере стратегического планирования, который определил дальнейшие направления эволюции системы стратегического планирования.

Масштабные структурные задачи, возникающие в принципиально новых геополитических и экономических реалиях, сложившихся в результате обострения конфликта на Украине в 2022 г., потребуют дополнительной перенастройки практик стратегического планирования. Достаточно гибкий и обобщенный характер формулировок в Указе №633 оставляет широкие возможности для адаптации формирующейся новой системы стратегического планирования к изменившимся условиям развития.

ЛИТЕРАТУРА

- Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. (2016): Аналитический докл. / М.Э. Дмитриев (ред.) — СПб.: ЦСР. Институты и общество.
- Дмитриев М.Э. (2022). Уроки реформ и новые вызовы // Вестник Европы. Т. LVIII. С. 30–39.
- Дмитриев М.Э., Крапиль В.Б. (2021). Проблемы институтов стратегического планирования в современной России // Кузнечно-штамповочное производство. Обработка материалов давлением. №11. С. 39–48.
- Дмитриев М.Э., Крапиль В.Б. (2020). Тернистый путь стратегического планирования в современной России // Государственная служба. №2. С. 22–34.
- Дмитриев М.Э., Фондукова Л.А., Янков К.В. (2016). Оптимизации административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа // Экономическая политика. № 2. Т. 11. С. 2–7.
- Дмитриев М.Э., Юртаев А.С. (2010). Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя // Экономическая политика. №3. С. 107–114.
- Ермилина Д.А. (2016). Стратегическое планирование в России: история и современность // Проблемы рыночной экономики. № 1. С. 4–10.
- Ильин В.А. (2016). Стратегия национальной безопасности-2015 — шаг к новому этапу развития России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. №1 (43). С. 9–25.
- Ирошников Д.В., Гайдук С.Л. (2016). Теоретико-правовой анализ новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Юридическая наука. №2. С.18–23.
- Кулаев А.П., Казак А.А. (2016). Стратегическое планирование в Российской Федерации: плюсы, вопросы и проблемы // Вестник НГУЭУ. №3. С. 70–83.
- Лексин В.Н. (2018). Стратегия пространственного развития страны: дискуссия о приоритетах // Россия: тенденции и перспективы развития. №13–2. С. 114–118.
- Маклакова Е.А. (2015). Исторические предпосылки создания современной системы стратегического планирования в России // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. №4. С. 132–138.
- Пилипенко К.В. (2017). Система стратегического планирования в России // Наука и образование сегодня. №11. С. 43–45.
- Скопин А. Ю. (2019). Авторская концепция и Стратегия пространственного развития России: критический анализ // Россия: тенденции и перспективы развития. №14-2 [http:// \(innclub.info/archives/15559\)](http://innclub.info/archives/15559) (дата обращения: 15.04.2022).

Дмитриев Михаил Эгонович

mikhaildm@mail.ru

Mikhail Dmitriev

doctor of economics, principal research fellow, Center for Public Policy and Public Administration of the Institute of Social Sciences of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow)
mikhaildm@mail.ru

Крапиль Валерий Борисович

krapil@iep.ru

Valery Krapil

research fellow, Center of Public Policy and Public Management of the Institute of Social Sciences of the Russian Academy of National Economy and Civil Service of the President of Russian Federation (Moscow)
krapil@iep.ru

STRATEGIC PLANNING AT THE CROSSROADS: OLD CHALLENGES AND NEW OPPORTUNITIES

Abstract. The article analyzes the implementation of federal strategies and national projects in the Russian Federation during 2000–2021. It also considers the evolution of the federal practices of strategic planning, with particular focus on the numerous recent alterations made during 2020–2021. The authors examine the likely causes of successes and failures of various innovations and assess the general state of Russia's strategic planning at the eve of escalation of conflict in Ukraine in the beginning of 2022. The article also regards the possible future adjustments in the strategic planning practices associated with geopolitical and economic consequences of the conflict in Ukraine.

Keywords: *strategic planning, project management, strategies of socioeconomic development, national projects, public administration reform.*

JEL: M10, M11, M13, M14, M15, M20.

REFERENCES

- Analiz faktorov rrealizatsii dokumentov strategicheskogo planirovaniya verkhnego urovnya* [Analysis of the factors of implementation of the upper-level documents of strategic planning]. (2016): Analiticheskiy dokl. / M.E. Dmitriev (ed.). — St. Petersburg: Center for Strategic Research. (In Russ.).
- Dmitriev M.E. (2022). Uroki reform i novye vyzovy (Lessons of reforms and new challenges) // *Vestnik Evropy*. Vol. LVIII. Pp. 30–39. (In Russ.).
- Dmitriev M.E., Krapil V.B. (2020). Ternisty put' strategicheskogo planirovaniya v sovremennoi Rossii. [Thorny way of strategic planning in modern Russia] // *Gosudarstvennaya sluzhba*. № 2. Pp. 22–34. (In Russ.).
- Dmitriev M.E., Krapil V.B. (2021). Problemy institutov strategicheskogo planirovaniya v sovremennoi Rossii [Problems of the institutions of strategic planning in Russia]. // *Kuznecho-shtampovochnoe proizvodstvo. Obrabotka materialov davleniem*. 2021. №11. Pp. 39–48. (In Russ.).
- Dmitriev M.E., Fondukova L.A., Yankov K.V. (2016). Optimizatsiya administrativnykh protsessov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: predvaritel'nye rezultaty empiricheskogo analiza [Optimization of administrative processes in public administration: preliminary results of an empirical analysis] // *Ekonomicheskaya politika*. Vol. 11. №2. Pp. 2–7. (In Russ.).
- Dmitriev M.E., Yurtaev A.S. (2010). Strategiya-2010: itogi realizatsii 10 let spustya [Strategy 2010: implementation results 10 years later] // *Ekonomicheskaya politika*. №3. Pp. 107–114. (In Russ.).
- Ermilina D.A. (2016). Strategicheskoe planirovanie v Rossii: istoriya i sovremennost' [Strategic planning in Russia: history and modernity] // *Problemy rynochnoi ekonomiki*. № 1. Pp. 4–10. (In Russ.).
- Il'in V.A. (2016). Strategiya natsionalnoy bezopasnosti-2015 — shag k novomu etapu razvitiya Rossii [National security strategy-2015 — a step towards a new phase of Russia's development] // *Ekonomicheskie i Sotsialnye Peremeny: Fakty, Tendencii, Prognoz*. № 1(43). Pp. 9–25. (In Russ.).
- Iroshnikov D.V., Gaiduk S.L. (2016). Teoretiko-pravovoi analiz novoi Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [Theoretical and legal analysis of the new National Security Strategy of the Russian Federation] // *Juridicheskaya nauka*. №2. Pp. 18–23. (In Russ.).
- Kulaev A.P., Kazak A.A. (2016). Strategicheskoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii: plyusy, voprosy i problemy [Strategic planning in the Russian Federation: advantages, questions and problems] // *Vestnik NGUEU*. № 3. Pp. 70–83. (In Russ.).

- Leksin V.N.* (2018). Strategiya prostranstvennogo razvitiya strany: discussiya o prioritetakh [Strategy of spatial development of the country: discussion about priorities] // *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya*. №13–2. Pp. 114–118. (In Russ.).
- Maklakova E.A.* (2018). Istoricheskie predposylki sozdaniya sovremennoi sistemy strategicheskogo planirivaniya v Rossii [Historical background of the creation of the Russian modern public strategic planning system] // *Vestnik LGU im. A.S. Pushkina*. №4. Pp. 132–138. (In Russ.).
- Pilipenko K.V.* (2017). Sistema strategicheskogo planirovaniya v Rossii [System of strategic planning in Russia] // *Nauka i obrazovanie segodnya*. №11. Pp. 43–45. (In Russ.).
- Skopin A.Yu.* (2019). Avtorskaya kontseptsiya i Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii: kriticheski' analiz [Author's concept and Russia's Strategy of spatial development] // *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya*. №14–2. <http://innclub.info/archives/15559> (access date: 15.04.2022). (In Russ.).