

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Е.М. БУХВАЛЬД

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,
руководитель Центра федеративных отношений и регионального
развития ФГБУН Институт экономики РАН

«ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ»: НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В статье предпринята попытка проанализировать ряд основных положений принятого в ноябре 2021 г. документа «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования». Исходной посылкой его подготовки стало намерение восполнить те очевидные пробелы и неясности, изначально обозначившиеся в федеральном законе № 172 –ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Принятию «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования» предшествовала большая работа целого ряда научных коллективов и экспертного сообщества в целом. Однако, как показано в статье, итоговый вариант этого документа существенно разошелся с предварительными наработками: он имеет не только расхождения с федеральным законом № 172-ФЗ, в т. ч. по ряду значимых позиций, но, главное, не формирует четких представлений о его целевой функции, о том, что конкретно он должен уточнить или чем дополнить практику стратегического планирования в стране.

Ключевые слова: «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования», стратегическое планирование, правовое регулирование, федеральный, региональный и муниципальной уровни стратегического планирования.

JEL: H79, O18, R11.

DOI: 10.52180/2073-6487_2022_1_32_49.

Введение

Длительный период (порядка 6–7 лет) разработки и общественно-экспертного обсуждения федерального закона о стратегическом планировании (далее – ФЗ № 172)¹ не смог обеспечить высокое качество этого нормативно-правового документа. В ходе работы над данным

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.

законом на стадии законопроекта неоднократно менялись представления о сфере его регулятивного действия, о содержании и соотношении отраслевой и пространственной компоненты стратегического планирования, о составе документов стратегического планирования на каждом уровне управления и пр. [1, с. 16–26; 6, с. 143–151; 13, с. 6–11]. Трудно решаемой задачей оказалась адекватная «федерализация» предложенной в законе модели стратегического планирования, т. е. ее выстраивание в виде сбалансированной вертикали, предполагающей согласованное участие федерального центра, субъектов Федерации и органов местного самоуправления [7, с. 17–28; 9, с. 229–249; 17, с. 145–149].

Эти и иные просчеты, допущенные в итоговой версии ФЗ №172, весьма негативно сказались на основанной на нем правоприменительной практике, которая складывалась и складывается весьма противоречиво. С одной стороны, есть формальные признаки того, что документальное оформление стратегического планирования на всех уровнях публичной власти идет очень активно и непосредственно воздействует на практику государственного и муниципального управления. С другой стороны, хорошо заметно, что регулирующее воздействие ФЗ № 172 на социально-экономическое развитие страны не имеет системного, всеохватывающего характера. Свидетельством этому может служить откровенно провальная ситуация с подготовкой и принятием «базовой» Стратегии социально-экономического развития страны, отсутствие четких указаний на механизмы согласования федеральных, региональных и муниципальных стратегий, отсутствие блока институционального стратегирования, «запуск» целого ряда институтов и инструментов долговременного управления, выходящих за рамки ФЗ № 172. Как отмечала Е.Б. Ленчук, «...через шесть лет после принятия ФЗ-172 так и не удалось сформировать взаимоувязанный пакет документов, определяющих перспективы развития страны на период до 2030 г. ...» [10, с. 26].

Кроме того, следует отметить еще два важных момента. Во-первых, ФЗ № 172 формально посвященный практике стратегического планирования в целом, в действительности затрагивает лишь ту сферу данного вида планирования, которая осуществляется публично-правовыми субъектами. Во-вторых, в законе идея стратегического планирования в известном смысле как бы «провисает в воздухе», т. к. закон ничего не говорит об общих принципах, методах и рамках планового управления в экономике преимущественно рыночного типа. Иначе говоря, закон как бы постулирует стратегическое планирование без планирования вообще или, иначе говоря, строит «дом без фундамента». В этом смысле обоснованно было ожидать, что существенный прогресс по всем названным направлениям будет достигнут в таком

документе, как «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования» (далее – «Основы...»)². Однако, как будет показано в статье, надежды на такую конструктивную роль данного документа в полной мере не оправдались.

Закон и «Основы...» в контексте практики стратегического планирования

В научной литературе было высказано немало гипотез, нацеленных на то, чтобы объяснить трудности и даже откровенные неудачи с реализацией практики стратегического планирования в экономике Российской Федерации. В их числе – и существенные претензии к содержанию ФЗ № 172 [15, с. 148–161; 18, с. 123–127]. Однако было бы неверно объяснять все эти трудности и неудачи только недостаточной проработанностью содержащихся в нем положений. Так, отсутствие до настоящего времени закрепленной в данном законе «базовой» стратегии социально-экономического развития Российской Федерации придает всей практике социально-экономического стратегирования черты слабой согласованности и даже явной фрагментарности. Однако этот факт не может быть объяснен только причинами правового характера и *требует обращения к различным факторам экономического, институционального, социально-политического и иного характера.*

С точки зрения восполнения действительно наличествующих просчетов и пробелов в ФЗ № 172 можно было действовать двумя путями. Первый – внести значительный блок изменений и дополнений в сам закон. Второй – разработать и принять особый документ, более подробно раскрывающий механизмы разработки и реализации основных документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; фиксирующий основные процедуры их взаимного согласования, а также их согласования с предпринимательским сообществом на базе различных форм государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

С момента принятия ФЗ № 172 в него уже было внесено некоторое число изменений и дополнений. Они касались формирования схем территориального планирования субъектов Федерации; формирования и использования прогнозов социально-экономического развития, т. е. не затрагивали сущностных моментов практики стратегического планирования, ее основных институтов и инструментов, документаль-

² Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 // <http://prezident.org/articles/ukaz-prezidenta-rf-633-ot-8-nojabrja-2021-goda-08-11-2021.html>.

ного оформления и пр. Таким образом, принятие такого документа, как «Основы...» говорит о том, что для придания дополнительной «работоспособности» ФЗ № 172 была использована вторая из названных возможностей, а именно подготовка и принятие особого документа, сочетающего в себе некоторые регулятивные функции и функции методического обеспечения.

Следует отметить, что разработка и принятие документов, именуемых «основами», неоднократно имели место в российской практике правового регулирования различных направлений государственного и муниципального управления. Примером может служить такой действующий документ, принятый в 1999 г., как «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»³. Еще один пример недавнего прошлого – «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»⁴.

При этом в каждом случае о конечном предназначении подобных документов можно только догадываться. «Основы...» по местному самоуправлению, скорее всего, должны были служить базой для целевого федерального закона, который тогда разрабатывался и окончательно был принят в 2003 г.⁵ Однако в итоге между «Основами...» и законом обнаружились существенные концептуальные расхождения, а многие положения этих Основ и спустя почти 20 лет остаются нереализованными [4, с. 5–14; 12, с. 4–8].

Что касается «Основ государственной политики регионального развития...», то этот документ (при отказе от принятия соответствующего федерального закона) можно было характеризовать как задел к разработке «Стратегии пространственного развития Российской Федерации»⁶. Однако анализ этой Стратегии показывает, что она лишь частично реализует основные положения «Основ государственной политики регионального развития...». Так, в данной Стратегии

³ Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24661.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». <http://ivo.garant.ru/#/document/71587690>.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094.

были оставлены без внимания те важные положения этих «Основ...», которые касались совершенствования налогово-бюджетного процесса. Например, предложение о зачислении в бюджеты субъектов Российской Федерации и в местные бюджеты доли доходов от налогов и сборов, которые были дополнительно начислены в результате деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по наращиванию экономического и налогового потенциала территорий.

Содержание различных «Основ» все время оставляет чувство их логической незавершенности; формирует желание видеть далее что-то еще, позволяющее трактовать положения «Основ...» в достаточной степени конкретности⁷. Как будет отмечено ниже, «Основам...» по стратегическому планированию рассматриваемый упрек может быть адресован в наибольшей мере. Кроме того, анализ документов с титлом «Основы...» показывает, что им свойственна некоторая безадресность, отсутствие ясного указания на те органы законодательной или исполнительной власти, которым надлежит реализовывать те или иные положения этих Основ и, соответственно, нести ответственность, если эти положения в итоге остаются нереализованными. Все это характеризует разного рода «Основы...» как не очень надежный компас для разработки и реализации различных документов стратегического планирования.

С содержательной точки зрения специфика «Основ...» по стратегическому планированию как документа регулятивного и методического характера состоит в том, что на фоне ряда интересных новаций по сравнению с ФЗ №172 (утверждение института индикативного планирования; введение понятий циклов стратегического планирования и архитектуры его документов и пр.) практическая сторона этих новаций детального описания не получает, а значительная часть документа вообще представляет собой перефразировку положений закона.

Для четкого понимания того, как будут взаимодействовать два названных документа в сфере стратегического планирования, необходимо внести некоторые понятийные уточнения. Прежде всего это касается соотношения понятий «стратегическое планирование» и «государственная политика в сфере стратегического планирования». Важно также уточнить и то, что, собственно, относится к «основам» такой политики.

⁷ Так, к «Основам государственной политики регионального развития...» был принят особый «план реализации» (Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении плана реализации Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г. Актуальная версия на декабрь 2020 г.: <https://docs.cntd.ru/document/436739078>).

Суть первого вопроса, казалось бы, проясняется наличием в рассматриваемых документах соответствующих определений. Так, ФЗ № 172 определяет стратегическое планирование как деятельность участников такого планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления. Согласно «Основам...», государственная политика в сфере стратегического планирования – это совокупность скоординированных мер, направленных на определение долгосрочных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с учетом ее национальных интересов. Эта политика включает в себя: выявление стратегических национальных приоритетов, путей и основных инструментов их достижения, прогнозирование рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности, а также совершенствование самой системы стратегического планирования.

На фоне этих определений грань между государственной политикой в сфере стратегического планирования и стратегическим планированием как таковым просматривается очень слабо. Важно также отметить, что ни один из названных документов не дает определения планирования в целом и, соответственно, не проводит содержательной грани между стратегическим планированием и иными вариантами (горизонтами) плановой деятельности государства.

По нашему мнению, более убедительным кажется определение, данное в ФЗ № 172. Напротив, определение, содержащееся в «Основах...», представляется весьма аморфным, по сути, лишь несколько более подробно представляющим то, что уже сформулировано в ФЗ № 172. Исключение составляет, пожалуй, лишь тезис о совершенствовании самой системы стратегического планирования. Как мы полагаем, понятие «государственная политика в сфере стратегического планирования» гораздо шире, чем само стратегическое планирование. Эту политику неправильно сводить к таким моментам, как «определение интересов, целей и приоритетов», «инструментов их достижения», «прогнозирование рисков» и пр., – все это есть задачи самого стратегического планирования, а не государственной политики в этой сфере. Что касается этой политики как таковой, то, по нашему мнению, ее основной смысл состоит в разностороннем обеспечении процесса стратегического планирования на всех уровнях управления (публичной власти). Это касается вопросов правового, методического, институционального, информационного и, конечно, экономического обеспечения формирования и реализации стратегий социально-экономического развития.

В этом смысле целесообразно обратиться к тому, как в «Основах...» трактуются именно основы этого вектора социально-экономической политики государства, и сравнить их с положениями ФЗ № 172. Здесь следует предположить, что эти «основы» в рассматриваемых «Основах...» включают в себя такие слагаемые, как цели, задачи и основные направления государственной политики в сфере стратегического планирования, а также механизмы их реализации и мониторинга. При этом если в ФЗ № 172 имеется указание на задачи стратегического планирования (ст. 8), то в «Основах...» имеется «корреспондирующий» раздел II «Цели, задачи и основные направления государственной политики в сфере стратегического планирования, в котором (п. 7) излагаются цели такой политики и отдельно – ее задачи, видимо, для того, чтобы избежать полного дублирования текстов двух нормативно-правовых документов.

В «Основах...» отдельным блоком выделены вопросы, касающиеся механизма реализации данного вектора социально-экономической политики государства. В ФЗ № 172 такого развернутого блока по «механизмам» нет, что подтверждает многократно сделанный экспертами вывод о том, что данный закон практически полностью игнорирует институционально-инструментальные основы стратегического планирования [2, с. 29–45]. Здесь лишь говорится о том, что Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации содержит «основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации». «Основа...» принципы стратегического планирования не повторяют, но вводят раздел «Механизмы реализации государственной политики в сфере стратегического планирования», хотя собственно институционально-инструментальный аппарат этих «механизмов» данный раздел документа конкретно не раскрывает.

Однако, несмотря на такие ухищрения, полностью избежать дублирования и явного смешения понятий в «Основах...» все же не удалось, что еще раз подтверждает отсутствие у авторов документа четкой грани между стратегическим планированием как практикой плановой деятельности и государственной политикой в этой сфере. Так, в «Основах...» (п. 6 «а») отмечается, на совершенствование этой политики предполагает осуществление «координации стратегического управления и мер бюджетной политики». Это повторяет п. 1 ст. 8 ФЗ № 172, где говорится, что к числу задач стратегического планирования относится «координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики». Далее, в «Основах...» (п. 12 «в») к механизмам реализации государственной политики в сфере стратегического планирования отнесено определение ресурсов «для достижения целей и реализации задач социально-экономической

ческого развития и обеспечения национальной безопасности...». Этот элемент «механизма» в «Основах...» является практически дословным повторением п. 6 ст. 8 ФЗ № 172, где в числе задач стратегического планирования значится такой момент, как определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Подобных более или менее явных повторов при сличении текста «Основ...» и ФЗ № 172 можно обнаружить немало. В этой связи закономерно возникает вопрос: а в чем, собственно, реальное продвижение «Основ...» в правовом и методическом обеспечении практики стратегического планирования и в чем конкретно их воздействие на систему государственного и муниципального управления?

Совершенствовать закон, а не дублировать и противоречить ему

Все сказанное выше свидетельствует о наличии известных сложностей с тем, как следует позиционировать «Основы...» в системе документов, регулирующих процесс стратегического планирования, и каким в этом смысле может быть их практическое влияние на стратегический сегмент государственного управления в целом.

Здесь сразу следует обратить внимание на три обстоятельства.

Во-первых, эксперты многократно указывали на то, что ФЗ № 172 на стадии законопроекта разрабатывался только в контексте государственного стратегического планирования. После того, как на заключительной стадии подготовки документа в него включили ряд положений относительно муниципального стратегирования, определение «государственное» из названия закона было снято. Однако «Основы...» снова приняли этого определение (по сути, ограничение). Действительно, за исключением ряда частных обращений, «Основы...» проблематику муниципального социально-экономического стратегирования не рассматривают. По нашему мнению, это совершенно неправомерно.

Это ограничение регулятивных рамок «Основ...» еще можно было бы понять, если бы в документе речь шла о плановой деятельности как таковой, которая на каждом уровне управления, действительно, характеризуется существенными особенностями. Но речь идет именно о принципиальных основах государственной политики в сфере стратегического планирования. Таковое для всех уровней управления (в т. ч. и муниципального) является объектом государственного регулирования. Названное выше ограничение представляется еще более неправомерным на фоне конституционных новаций 2020 г., которые инте-

грировали государственное и муниципальное управления в единый институт «публичной власти», целостно действующий и в системе стратегического планирования.

Во-вторых, следует иметь в виду то, что «Основы...» – это не закон, а подзаконный нормативно-правовой акт, и вносить какие-либо коррективы в ФЗ № 172 или как-то по-иному трактовать его ключевые положения «Основы...» юридически неправомерно. Не случайно, в ФЗ № 172 сказано, что данный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями. В этом смысле при наличии каких-то разночтений между ФЗ № 172 (актуальная редакция 2020 г.) и «Основами...» органы государственного и муниципального управления по-прежнему должны руководствоваться именно законом, а не «Основами...». Сказанное в полной мере касается и регионального законодательства по стратегическому планированию.

Наконец, в-третьих, даже с учетом названных выше ограничений, понятие «руководствоваться» применительно к рассматриваемым «Основам...» можно принять лишь с существенными оговорками. Причина – уже названное выше ощущение логической незавершенности документа, отсутствие достаточной конкретности или законченности его положений, вызывающее еще к неким дополнительным комментариям и разъяснениям. Во многом это относится к таким уже названным документально-институциональным новациям «Основ...», как «архитектура документов стратегического планирования» и «циклы стратегического планирования». Заметим сразу, что в ФЗ № 172 упоминания такой «архитектуры» и подобных «циклов» вообще нет. Однако введение этих понятий в «Основы...» не является противоречием закону, т. к. идея внутренней согласованности документов, идея единой последовательности их разработки и реализации в полной мере отвечает тем принципам стратегического планирования, которые закреплены в ФЗ № 172.

Беда в том, что ряд важных новаций, которые можно было бы расценить как значимое дополнение к ФЗ № 172, в «Основах...» даются крайне схематично, отчего крайне сложно «привязать» их к действующим законодательным положениям и к реальной практике управления. Возьмем, например, тезис об индикативном планировании. Этот тезис нам представляется очень важным, поскольку в современных условиях и при различных обстоятельствах экономическая политика государства, в том числе и за рубежом, неизбежно строится на сочета-

нии (балансе) директивных и индикативных методов управления [5, с. 30–56; 16; с. 17–21; 20; с. 287–306; 21, с. 83–126].

«Основы...» не просто обращаются к институту индикативного планирования, но и закрепляют за ним едва ли не центральное место в стратегировании социально-экономического развития. В документе (п. 29) говорится: «Основными инструментами системы стратегического планирования являются индикативное планирование, предусматривающее формирование комплекса согласованных показателей, характеризующих состояние и цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а также проведение балансовых расчетов и разработка на их основе мер для достижения поставленных целей и их ресурсной обеспеченности». В документе делается акцент на внедрении в практику государственного и муниципального управления современных методов прогнозирования, моделирования, индикативного планирования, балансовых расчетов и информационных технологий.

Однако в ФЗ № 172 ни об индикативном планировании, ни о балансовых расчетах ничего не говорится. Идея использования балансовых расчетов в принципе сомнения не вызывает: советская экономика строилась на тысячах балансовых расчетов (как материальных, так и финансовых балансов). Да и сегодня проект любого бюджета или крупного инвестиционного проекта, по сути, это тоже балансовый расчет. А вот с индикативным планированием ситуация намного сложнее. Документ не дает ответа на вопрос о соотношении стратегического и индикативного планирования. Является ли индикативное планирование сущностью стратегического планирования или только его сегментом, или одним из его инструментов? Если да, то не ясно, как следует разграничивать индикативные и иные (директивные?) сегменты (методы) стратегирования в действующей практике управления. «Основы...» на этот счет никаких четких разъяснений не дают, отчего все адресации документа к идее индикативного планирования просто теряют всякий практический смысл.

Во многом аналогичная ситуация складывается и вокруг идеи циклов стратегического планирования. В ФЗ № 172 эта идея также не обозначена. Напротив, в «Основах...» она получает широкое развитие как основа (последовательность) разработки, реализации и корректировки документов стратегического планирования. Так, в п. 5 документа указывается, что в рамках цикла стратегического планирования обеспечивается строгое соблюдение последовательности разработки и утверждения документов стратегического планирования. Но сразу же возникают вопросы: кем будет устанавливаться и контролироваться эта последовательность? на каких принципах она вообще будет формироваться?

Кроме того, идею названных циклов в «Основах...» можно понимать и как обеспечение единого временного горизонта документов стратегического планирования на всех уровнях управления. Было бы крайне важно, чтобы эти установки «Основ...» преодолели ситуацию, при которой документы стратегического планирования федерального и регионального уровня редко «проживают» весь отведенный им срок действия и часто тихо замещаются новыми подобными документами без подведения итогов сделанного ранее. Что касается стратегических документов регионального уровня, то, как часто о них говорят, их «циклы» определяются в основном сроками сменяемости высших должных лиц соответствующих субъектов Федерации.

Существенным преимуществом «Основ...» по сравнению с ФЗ № 172 выступает большое внимание к проблемам показателей, используемых в процессе стратегического планирования. В документе отмечается, что система показателей формируется в соответствии с архитектурой документов стратегического планирования и обеспечивает согласованность этих документов, разрабатываемых в рамках прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации. Мы полагаем эту установку «Основ...» чрезвычайно важной, поскольку *система показателей для мониторинга и итоговой оценки остается одним из наиболее уязвимых мест нашей практики стратегического планирования*. Согласованность целевых показателей – по содержанию и по временному горизонту сама по себе выступает важным свидетельством системности и взаимной увязанности документов стратегического планирования всех уровней. Однако пока эта проблема далека от полного решения. Примером может служить откровенно убогий перечень показателей для оценки такого документа, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации⁸ (Приложение к данной стратегии 5). Этих показателей всего 5. Они охватывают лишь малую долю тех целевых установок, которые содержатся в Стратегии пространственного развития и которые могут быть переведены в количественно измеримые индикаторы. Кроме того, эти показатели никак не согласуются с показателями иных документов стратегического планирования.

В качестве очевидной новации «Основы...» указывают на необходимость разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой, которой «определяются характер подчиненности, очередность разработки и утверждения документов стратегического планирования исходя из их места в системе стратегического

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094.

планирования, периода (продолжительности) действия, а также этапа цикла стратегического планирования, в рамках которого разрабатывается документ». «Основы...» определяют данную архитектуру как иерархическую систему последовательно связанных документов стратегического планирования, обеспечивающую преемственность целей, сбалансированность по задачам и их ресурсному обеспечению.

Архитектуру документов стратегического планирования, как мы полагаем, можно трактовать «по горизонтали» и «по вертикали». В первом случае речь идет о согласованной по всем параметрам разработке, принятии и реализации документов стратегического планирования на одном уровне управления (например, на федеральном или региональном). Во втором случае речь идет о согласованной по всем параметрам процедуре разработки, принятия и реализации документов стратегического планирования по всей вертикали управления в рамках одного объекта такого планирования. Вопрос очень важный и имеющий глубокий практический смысл. Как уже было отмечено, ФЗ № 172 понятие «архитектуры» не использует, но сама идея согласованной по всем параметрам процедуры разработки, принятия и реализации документов стратегического планирования в нем, несомненно, присутствует. Отсюда возникает вопрос: а что, собственно, здесь добавляют «Основы...»? Ведь документ не раскрывает, кто и на какой методической базе будет эту «архитектуру» определять и в каком нормативно-правовом документе она будет фиксироваться.

Всех названных выше известных повторов и даже противоречий между ФЗ № 172 и «Основами...», конечно, было бы лучше избежать, но в целом они не имеют критического значения. В силу чрезвычайно общего характера постановок, даваемых в «Основах...», эти повторы и противоречия не могут слишком негативно повлиять на практику государственного управления. Однако есть случаи, когда противоречия между двумя названными нормативно-правовыми документами действительно приобретают значимый деконструктивный характер. Это вопрос о составе документов стратегического планирования.

В ФЗ № 172 система таких документов четко представлена. В «Основах...» она воспроизводится, но с известными модификациями, недопустимыми с точки зрения неправомерности попыток корректировать закон положениями подзаконного акта. Так, в числе документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне, закон указывает на 4 позиции: а) ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; б) Стратегия социально-экономического развития РФ; в) стратегия национальной безопасности, а также другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ; г) стратегия научно-технологического развития РФ.

В целом, «Основы...» повторяют эти позиции, однако с одной «поправкой». Позиция «Стратегия социально-экономического развития РФ» здесь подменена такой крайне расплывчатой группировкой, как «документы стратегического планирования социально-экономического развития, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития».

Такая подмена кажется нам необоснованной. Перечень данной категории документов стратегического характера, по терминологии правоведов, носит «закрытый» характер, и изменения в нее могут быть внесены только путем принятия иного закона. Так, в 2016 г. (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ) в этом список была добавлена позиция относительно Стратегии научно-технологического развития РФ. Таким образом, проблема «Основ...» не только в том, что они безосновательно «выкидывают» из сферы государственного управления такой ключевой документ, как Стратегия социально-экономического развития РФ, но и в том, что они переводят «закрытый» характер названного выше перечня документов в «открытый». Другими словами, такая общая формулировка, как «документы стратегического планирования социально-экономического развития, определяющие национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач...», позволяет до бесконечности насыщать практику стратегического планирования все новыми и новыми документами, ключевые требования к которым четко не сформулированы, а достаточная взаимная согласованность может не просматриваться. Также не ясно, должны ли эти документы отвечать принципам стратегического планирования, установленным в ФЗ № 172. Нет полной убежденности в том, что эти документы вообще смогут сыграть роль полноценного субститута «базовой» стратегии, т. е. документа, для которого должно быть характерно не только общее целеполагание, но и четкое определение механизмов реализации этих целей, а также необходимых для этого экономических, информационных, институциональных и иных ресурсов.

Можно указать и на иные «вольности» «Основ...» по сравнению с ФЗ № 172. Так, в числе документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования на федеральном уровне на долгосрочный период, изъята такая позиция, как прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период. По непонятным причинам в «Основы...» не попал и такой важный документ, как федеральные схемы территориального планирования.

Заключение

В целом, мы полагаем, что рассматриваемые «Основы...» должны получить позитивную оценку, по крайней мере, за особое внимание к проблеме мониторинга и корректировки документов стратегического планирования [8, с. 61–75], к вопросам адекватного информационного и научно-методического обеспечения этой практики управления. Однако ряд позиций этого документа все же нуждаются в серьезном уточнении.

Так, документ не отвечает своему названию: по сути, это основы не государственной, а только федеральной политики в сфере стратегического планирования. Хотя эта политика на уровне субъектов Федерации также является государственной, но в документе она не раскрывается. «Основы...» должны четко позиционировать практику стратегического планирования в системе иных элементов планового управления, так или иначе используемых в экономике преимущественно рыночного типа (бюджетный процесс, система государственных закупок, различные виды государственно-частного партнерства и пр.).

Нуждаются в серьезной аргументации причины и последствия изъятия из блока федеральных документов стратегического планирования «базовой» Стратегии социально-экономического развития страны и ее замены некими иными документами.

Сюда же, несомненно, следует отнести и такую задачу, как указание на пути согласования стратегий социально-экономического развития с документами по национальной и экономической безопасности. В действующем ФЗ № 172 неоднократно говорится о ключевой роли стратегии национальной безопасности, как основы всех иных документов стратегического планирования, однако механизмы реализации этой «ключевой роли» конкретно не раскрываются, отчего не ясно: реализуется ли вообще эта роль или нет [3, с. 146–154]. Существенным недостатком «Основ...», по нашему мнению, является отсутствие указания на необходимость использования сценарного варианта плановых разработок, на необходимость априорной разработки моделей стратегического управления на случай чрезвычайных ситуаций экономике, типа разного рода пандемий [11, с. 62–68]. Аналогичным пробелом можно считать отсутствие в «Основах...» прямого указания на такой инструмент политики стратегического планирования, как государственно-частное партнерство [19, с. 27–32].

Логично предположить, что целый ряд положений «Основ...» целесообразно закрепить как изменения и дополнения к ФЗ № 172 в целях полной согласованности этих документов. Для обеспечения

конструктивного вклада в практику стратегического планирования «Основы...» (также как, например, Стратегия пространственного развития) должны быть дополнены Планом их реализации с перечнем необходимых нормативно-правовых и методических документов, раскрывающих конкретные стороны и процедуры воздействия «Основ...» на практику стратегического планирования в стране и ее регионах.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Афиногенов Д.А., Назаров В.П.* О некоторых неотложных задачах по совершенствованию государственной политики в области стратегического планирования // *Власть*. 2020. Т. 28. № 2. С. 16–26.
2. *Бухвальд Е.М.* Стратегическое планирование в России: в тупике или на перепутье? // *ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика*. 2019. № 5. С. 29–45.
3. *Бухвальд Е.М.* Безопасность и целеполагание в системе стратегического планирования // *Экономическая наука современной России*. 2021. № 1 (92). С. 146–154.
4. *Васильев В.И.* Местное самоуправление: закон четвертый // *Журнал российского права*. 2004. № 1 (85). С. 5–14.
5. *Вертакова Ю.В.* Развитие системы индикативного и стратегического планирования при реализации государственной экономической политики на всех уровнях управления // *Известия Юго-Западного государственного университета*. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7. № 4 (25). С. 30–56.
6. *Глазунова И.В.* Стратегическое планирование как метод административно-правового регулирования // *Вопросы устойчивого развития общества*. 2021. № 8. С. 143–151.
7. *Домаков В.В., Матвеев В.В.* Философские коллизии «стратегического планирования» и его правового обслуживания // *Национальная безопасность и стратегическое планирование*. 2020. № 2 (30). С. 17–28.
8. *Емельянов А.С.* Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // *Журнал российского права*. 2021. Т. 25. № 8. С. 61–75.
9. *Лаврентьев А.Р.* О системе документов стратегического планирования в современной России. / В сб.: *Государство и право в изменяющемся мире: национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации*. Нижний Новгород. 2020. С. 229–249.
10. *Ленчук Е.Б.* Стратегическое планирование как инструмент ускорения социально-экономического развития России // *Экономическое возрождение России* 2021. № 3 (69). С. 25–30.
11. *Маркова Е.С., Кузнецов М.М.* Оценка инструментов стратегического планирования в условиях пандемии // *Инновационная экономика и право*. 2021. № 1 (16). С. 62–68.
12. *Мирошников С.Н.* О реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Местное самоуправление в Российской Федерации*. 2007. № 3. С. 4–8.

13. Парфенов Д.А. Перспективы реализации системы стратегического планирования в современной России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. Т. 11. № 4. С. 6–11.
14. Самыгин Д.Ю. Сущность и значение стратегического планирования в решении национальных задач // Финансовый бизнес. 2021. № 4 (214). С. 172–177.
15. Смирнова О.О. Контуры трансформации стратегического планирования в России: от документов к стратегическому управлению // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 2. С. 148–161.
16. Смирнова О.О. Стратегическое индикативное планирование: принципы и возможности применения // Инновации. 2020. № 6 (260). С. 17–21.
17. Суханова Д.Е. Стратегическое планирование в Российской Федерации: понятие, сущность и проблемы реализации. / В сб.: Развитие системы стратегического планирования в Российской Федерации. Орел: Среднерусский институт управления. 2020. С. 145–149.
18. Чмышенко Е.Г., Чмышенко Е.В. Современные проблемы стратегического планирования в российской экономике // Экономические науки. 2020. № 184. С. 123–127.
19. Щукина Т.В. Форма стратегического планирования российской экономики – государственно частное партнерство: к вопросу правового регулирования // Вопросы экономики и права. 2021. № 153. С. 27–32.
20. Barker, T.S., Smith, H.W. Strategic planning: Evolution of a model // Innovative Higher Education. 1997. No. 21. Pp. 287–306.
21. Sutherland J.W. Structured Strategic Contingency Planning. In: Towards a Strategic Management and Decision Technology. Springer. Dordrecht. 1989. Pp. 83–126.

REFERENCES

1. Afinogenov D.A., Nazarov V.P. On some urgent tasks for the improvement of state policy in the field of strategic planning // Power. 2020. Vol. 28. No. 2. Pp. 16–26. (In Russ.).
2. Buchwald E.M. Strategic planning in Russia: at a dead end or at a crossroads? // STAGE: Economic Theory. Analysis. Practice. 2019. No. 5. Pp. 29–45.
3. Buchwald E.M. Security and goal-setting in the strategic planning system // Economic science of modern Russia. 2021. No. 1 (92). Pp. 146–154. (In Russ.).
4. Vasiliev V.I. Local self-government: the fourth law // Journal of Russian Law. 2004. No. 1 (85). Pp. 5–14. (In Russ.).
5. Vertakova Yu.V. Development of the system of indicative and strategic planning in the implementation of state economic policy at all levels of management // Proceedings of the Southwestern State University. Series: Economics. Sociology. Management. 2017. Vol. 7. No. 4 (25). Pp. 30–56. (In Russ.).
6. Glazunova I.V. Strategic planning as a method of administrative and legal regulation // Issues of sustainable development of society. 2021. No. 8. Pp. 143–151. (In Russ.).
7. Domakov V.V., Matveev V.V. Philosophical collisions of “strategic planning” and its legal service // National security and strategic planning. 2020. No. 2 (30). Pp. 17–28.
8. Emelyanov A.S. Monitoring and control in the mechanism of strategic planning // Journal of Russian Law. 2021. Vol. 25. No. 8. Pp. 61–75. (In Russ.).

9. *Laurentiev A.R.* About the system of strategic planning documents in modern Russia. In the collection: State and Law in a Changing World: national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation. Nizhniy Novgorod. 2020. Pp. 229–249. (In Russ.).
10. *Lenchuk E.B.* Strategic planning as a tool to accelerate the socio-economic development of Russia // Economic revival of Russia 2021. No. 3 (69). Pp. 25–30. (In Russ.).
11. *Markova E.S., Kuznetsov M.M.* Evaluation of strategic planning tools in a pandemic // Innovative Economics and Law. 2021. No. 1 (16). Pp. 62–68.
12. *Miroshnikov S.N.* On the implementation of the Federal Law “On general principles of the organization of Local Self-Government in the Russian Federation” // Local Self-government in the Russian Federation. 2007. No. 3. Pp. 4–8. (In Russ.).
13. *Parfenov D.A.* Prospects for the implementation of the strategic planning system in modern Russia // Humanities. Bulletin of the Financial University. 2021. Vol. 11. No. 4. Pp. 6–11. (In Russ.).
14. *Samygin D.Yu.* The essence and importance of strategic planning in solving national problems // Financial business. 2021. No. 4 (214). Pp. 172–177. (In Russ.).
15. *Smirnova O.O.* Contours of transformation of strategic planning in Russia: from documents to strategic management // MIR (Modernization. Innovation. Development). 2020. Vol. 11. No. 2. Pp. 148–161. (In Russ.).
16. *Smirnova O.O.* Strategic indicative planning: principles and application possibilities // Innovation. 2020. No. 6 (260). Pp. 17–21. (In Russ.).
17. *Sukhanova D.E.* Strategic planning in the Russian Federation: concept, essence and problems of implementation. In the collection: Development of the strategic planning system in the Russian Federation. Orel: Central Russian Institute of Management. 2020. Pp. 145–149. (In Russ.).
18. *Chmyshenko E.G., Chmyshenko E.V.* Modern problems of strategic planning in the Russian economy // Economic sciences. 2020. No. 184. Pp. 123–127. (In Russ.).
19. *Shchukina T.V.* The form of strategic planning of the Russian economy – public-private partnership: on the issue of legal regulation // Issues of economics and law. 2021. No. 153. Pp. 27–32. (In Russ.).
20. *Barker, T.S., Smith, H.W.* Strategic planning: Evolution of a model // Innovative Higher Education. 1997. No. 21. Pp. 287–306.
21. *Sutherland J.W.* Structured Strategic Contingency Planning. In: Towards a Strategic Management and Decision Technology. Springer. Dordrecht. 1989. Pp. 83–126.

Дата поступления рукописи: 13.12.2021 г.

ABOUT THE AUTHOR

Buchwald Evgeny Moiseevich – Dr. Sci. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Center for Federal Relations and Regional Development of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia
buchwald@mail.ru

INRESOLVED ISSUES OF “PUBLIC POLICY FRAMEWORK FOR STRATEGIC PLANNING”

The article analyses the main provisions of the “Public policy framework for strategic planning”. The premise of the document was the intention to fill in those obvious gaps and ambiguities of the Federal law No.172 on strategic planning in the Russian Federation. The adoption of the “Public policy framework for strategic planning” was preceded by extensive work by a number of scientific communities and the expert community as a whole. However, as it is shown in the article, the final version of the document significantly diverged from the preliminary developments. The final version of the “Public policy framework for strategic planning” is in conflict with Federal law No.172, including a number of significant provisions. The most important point is the document does not contain clear ideas on the target function of the law and concrete ideas to revise the practice of strategic planning in the country.

Keywords: *“Public policy framework for strategic planning”, strategic planning, legal regulation, federal, regional and municipal level of strategic planning.*

JEL: H79, O18, R11.