

Генезис законодательного обеспечения стратегического планирования в России: ключевые изменения в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Смирнова О.О. ^{1, 2}

¹ Центр научно-методологического сопровождения стратегического планирования, Москва, Россия

² Всероссийская академия внешней торговли, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ:

Существенные поправки не вносились в Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» с 2014 года, и по сути, основная практика стратегического планирования и его нормативное обеспечение сосредоточены вокруг разработки документов стратегического планирования. Вместе с тем вызовы сегодняшнего дня и Указ Президента 2021 года «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» говорят о том, что назрела необходимость актуализации указанного федерального закона. Основные направления поправок в указанный закон предложены в данной статье. Также в публикации автором обосновывается, что современная действительность требует перехода от стратегического планирования на основании документов к стратегическому планированию на основе инструментария и принципов стратегического планирования и стратегического управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: стратегическое планирование, принципы стратегического планирования, управление, нормативное обеспечение, поправки в федеральный закон.

The genesis of legislative support for strategic planning in Russia: key amendments to the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation"

Smirnova O.O. ^{1, 2}

¹ Center for Scientific and Methodological Support of Strategic Planning, Russia

² Russian Foreign Trade Academy, Russia

Введение

Современная практика стратегического планирования сконцентрирована на разработке документов стратегического планирования и подготовке методических рекомендаций по разработке таких документов. Существенные поправки не вносились в Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ», а редакционные поправки,

внесенные в обсуждаемый федеральный закон, также касались исключительно документов стратегического планирования. Однако вызовы и мировые тенденции требуют принципиально иного подхода к вопросам стратегического планирования и управления.

Актуальность данной публикации состоит в расшивке существующей проблематики стратегического планирования в стране и предложении нового инструментария, соответствующего требованиям сегодняшнего дня, реализованного в виде поправок в Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ». В данной публикации представлена как систематизация текущей проблематики стратегического планирования, так и основные направления поправок в указанный Федеральный закон, разработанные лично автором, включая конкретные формулировки нормы права.

Целью исследования является представление направлений изменений в законодательство РФ, обеспечивающих рабочий инструментарий планирования в противовес отжившей тупиковой практике несистемного умножения документов. Представленные нормы права могут носить дискуссионный характер, и автор будет признателен, если указанная публикация станет основой для профессиональной дискуссии, что также является определенной целью данной публикации. Однако как данное исследование, так и потребности сегодняшнего дня исключают вопросы нау-

ABSTRACT:

Since 2014, the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation" has not been significantly amended; and, in fact, the main practice of strategic planning and its regulatory support is focused on the development of strategic planning documents. At the same time, today's challenges and the Presidential Decree of 2021 "On Approval of the Fundamentals of State Policy in the Field of Strategic Planning in the Russian Federation" indicate the need to update this federal law. The main directions of amendments to this law are suggested in the article. The author substantiates that modern reality requires a transition from strategic planning based on documents to strategic planning based on tools and principles of strategic planning and strategic management.

KEYWORDS: strategic planning, strategic planning principle, management, regulatory support, amendment, federal law

JEL Classification: O31, O33, Q35, C20

Received: 18.05.2024 / **Published:** 30.07.2024

© Author(s) / Publication: PRIMEC Publishers
For correspondence: Smirnova O.O. (7823091@bk.ru)

CITATION:

Smirnova O.O. [2024] Genesis zakonodatelnogo obespecheniya strategicheskogo planirovaniya v Rossii: klyucheveye izmeneniya v Federalnyy zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii» [The genesis of legislative support for strategic planning in Russia: key amendments to the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation"]. *Ekonomika, predprinimatelstvo i pravo*. 14. (7). – 3323–3340. doi: [10.18334/epp.14.7.121143](https://doi.org/10.18334/epp.14.7.121143)

кообразных и теоретизированных предложений в законодательство, оторванных от знаний реальности и практики. По мнению автора (что и составляет авторскую гипотезу публикации), сегодня невозможно сформулировать идеальную модель стратегического планирования в государстве. На деле сегодня надо выйти из замкнутого круга «документы ради документов», запустить управленческие процессы (процессный подход) в стратегическом планировании.

Научную новизну составляет подход предложения поправок в законодательство о стратегическом планировании, основанный на систематизации практики, потребностей общества и норм, определенных иными нормативными актами Российской Федерации, включая Указ Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». Данный подход основан на сформулированной и обоснованной в данной публикации «триаде» стратегического планирования «документы – реализация принципов – стратегическое управление». Акцент сделан на системном, а не «точечном» подходе к изменениям в Федеральный закон № 172-ФЗ. Представленные поправки в Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» в букве нормы права касаются таких существенных вопросов, как стратегическое управление; национальные интересы и стратегические национальные приоритеты; национальные цели и национальные проекты; ресурсное обеспечение целей и задач; принципы и инструменты стратегического планирования, включая балансовые расчеты и индикативное планирование, а также формирование ориентиров для инвесторов при принятии долгосрочных инвестиционных решений; циклы стратегического планирования и порядок осуществления корректировки документов; межведомственная координация, мониторинг и контроль в сфере стратегического планирования, включая вопросы ответственности.

Документы планирования в единстве и противоречии

Сразу после инаугурации вступивший в должность Президент России подписал Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [4]. Указом определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, установлены целевые показатели, также Правительству Российской Федерации поручено представить следующие национальные проекты: «Продолжительная и актив-

ОБ АВТОРЕ:

Смирнова Ольга Олеговна, доктор экономических наук, доцент [7823091@bk.ru]

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Смирнова О.О. Генезис законодательного обеспечения стратегического планирования в России: ключевые изменения в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Экономика, предпринимательство и право. – 2024. – Том 14. – № 7. – С. 3323–3340. doi: 10.18334/epp.14.7.121143

ная жизнь»; «Семья»; «Молодежь и дети»; «Кадры»; «Инфраструктура для жизни»; «Эффективная транспортная система»; «Экологическое благополучие»; «Эффективная и конкурентная экономика»; «Туризм и гостеприимство»; «Международная кооперация и экспорт»; «Экономика данных и цифровая трансформация государства» [4].

В условиях отсутствия стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, которая, в соответствии с требованиями Федерального закона № 172-ФЗ (ст. 16) [1], также должна была быть разработана на 6 лет, можно было бы рассматривать данный указ президента как базовое целеполагание в системе стратегического планирования на срок полномочий президента страны [21] (*Smirnova, 2020*). Тем более что Указом № 633 зафиксировано, что «цикл стратегического планирования определяется сроком полномочий Президента Российской Федерации» (ст. 35) [2].

Однако надо понимать, что национальные проекты необходимо рассматривать именно как проекты, при разработке которых используется функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации [6] и регламентируется разработка и реализация положением о проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [5]. Нацпроекты являются программными документами, направленными на достижение определенных целей и задач в рамках развития страны, они охватывают определенные отрасли экономики или социальные сферы и направлены на улучшение качества жизни граждан и развитие страны в целом [21] (*Smirnova, 2020*). Однако эти проекты не заменяют стратегическое планирование, которое включает в себя долгосрочные цели и стратегии развития страны.

Следовательно, очевиден вывод, что национальный проект не является документом стратегического планирования, как и множество документов, таких как мастер-планы, направления цифровой трансформации и проч. Эти документы сегодня популярны и многочисленны, но зачастую их наличие не закреплено в нормативной правовой базе, а разработка не регламентирована никакими документами.

Таким образом, мы выявили явную необходимость определения четкого закрытого нормативно зарегламентированного перечня документов стратегического планирования, необходимых к разработке, отраженного в Федеральном законе «О стратегическом планировании в РФ» [11] (*Bogdanova, Smirnova, 2015*).

Также можно проанализировать вопросы целеполагания. Так, Указом от 7 мая 2024 года определены национальные цели. При этом базовым документом стратегического планирования Стратегией национальной безопасности РФ [3] определены национальные интересы, стратегические национальные приоритеты, а также цели и задачи в рамках реализации стратегических национальных приоритетов [3]. При лаконичном сопоставлении (*табл. 1*) очевидно несоответствие целеполаганий.

Таким образом, принципиально важным является то, что вне зоны внимания в действующей конфигурации документов стратегического планирования остаются национальные интересы, определенные в Стратегии национальной безопасности

Российской Федерации [3] как объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии. При этом национальные интересы зачастую не учитываются в других документах стратегического целеполагания и не принимаются в расчет при постановке целей, а значит, не обеспечены реализацией через всю вертикаль стратегического управления. Иными словами, в настоящее время система государственного управления нацелена на достижение целей, которые не связаны с жизненно важными потребностями страны.

Таблица 1

Сопоставление перечня национальных целей, национальных интересов и стратегических национальных приоритетов

Национальные цели [4]	Национальные интересы (сокращенно) [3]	Стратегические национальные приоритеты [3]
1) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи; 2) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности; 3) комфортная и безопасная среда для жизни; 4) экологическое благополучие; 5) устойчивая и динамичная экономика; 6) технологическое лидерство; 7) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы	1) сбережение народа России; 2) защита конституционного строя; 3) поддержание гражданского мира и согласия в стране; 4) развитие безопасного информационного пространства; 5) устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе; 6) охрана окружающей среды; 7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей; 8) поддержание стратегической стабильности	1) сбережение народа России и развитие человеческого потенциала; 2) оборона страны; 3) государственная и общественная безопасность; 4) информационная безопасность; 5) экономическая безопасность; 6) научно-технологическое развитие; 7) экологическая безопасность и рациональное природопользование; 8) защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти; 9) стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество

Источник: составлено автором.

Анализ несоответствия и противоречий можно продолжить, но данный вопрос не является предметом исследования данной публикации. В целом из вышеприведенных примеров очевидна необходимость устранения вышеназванных и иных противоречий и внесения поправок в Федеральный закон о стратегическом планировании.

Анализ практики реализации положений Федерального закона № 172-ФЗ

Однако не только названные противоречия приводят к необходимости поправок в законодательство. Целесообразно кратко проанализировать практику реализации положений Федерального закона № 172-ФЗ.

С момента вступления в силу Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» в 2014 году в него было внесено несколько поправок, причем все они касались исключительно документов стратегического планирования. Так, были добавлены или скорректированы отдельные статьи в части прогноза научно-технологического развития Российской Федерации (поправки 2023 г.), схем территориального планирования (поправки 2020 года), прогноза научно-технологического развития Российской Федерации (поправки 2017 и 2019 гг.), стратегий субъектов Российской Федерации (поправки 2017 г.), стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (поправки 2016 г.) [1]. Таким образом, все изменения касались исключительно документов стратегического планирования.

По факту тенденции на разработку документов сохранились, что дискредитирует в таком виде уже само стратегическое планирование [19] (*Smirnova, 2015*). Стратегическое планирование в России уже многие годы сконцентрировано на разработке разрозненных и несистематизированных документов [16] (*Zhikharevich, Gres, 2022*), что завело реализацию закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в тупик [21] (*Smirnova, 2020*). Под вышеназванными (и уже неоднократно отмеченными в различных публикациях [16] (*Zhikharevich, Gres, 2022*)) проблемами реализации Федерального закона можно было бы поставить точку и в качестве вывода указать, что «так и не удалось разработать содержательно сопряженный пакет документов стратегического планирования, определяющих перспективы развития страны на период до 2030 г., который первоначально предполагалось иметь еще к началу 2016 г.» [13] (*Bukhvald, 2022*). Однако такой упрощенный подход к вопросам стратегического планирования, основанный исключительно на статичных документах и спорах по конкретным показателям, создает основные проблемы современной реализации Федерального закона № 172-ФЗ [21] (*Smirnova, 2020*).

Логичным и актуальным сегодня шагом (после наведения порядка и координации документов стратегического планирования) должна стать задача по построению системы стратегического планирования, построенная на основе принципов стратегического планирования. Вместе с тем к этому шагу (построение системы и реализация принципов) не было даже попытки приступить.

Надо отметить, что помимо реализации принципов надо было предусмотреть еще и инструментарий для реализации указанных принципов. Возьмем, например, реализацию принципа сбалансированности. В соответствии со ст. 7 п. 5 закона № 172-ФЗ «принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации» [1]. Таким образом, реализацию этого принципа невозможно построить без разработки системы балансов, методических подходов к балансовым расчетам как по отрасли, так и в формате межотраслевых балансов.

Принцип сбалансированности в прогнозах среднесрочного и долгосрочного социально-экономического развития реализуется через разработку системы балансов продукции и основных ресурсов, отражающих их воспроизводство и использование в производственных процессах и вне экономики: трудовые ресурсы, финансовые, материальные, природные и другие. Воспроизводство и использование каждого вида ресурсов представляется в системе различных балансов: сводных, комплексных и частных. Система национальных счетов, включая систему балансов в виде таблиц «затраты – выпуск», представляют систему балансов продукции и финансовых ресурсов. Они подкрепляются системой балансов труда, денежных доходов и расходов населения, основных фондов (основного капитала), инвестиционных ресурсов и других. Основой баланса производства и использования продукции как основного ресурса процесса экономического воспроизводства являются разрабатываемые ретроспективные и прогнозные таблицы (система таблиц) «затраты – выпуск». Модели межотраслевого баланса, базирующиеся на разработке ретроспективных и прогнозных таблиц «затраты – выпуск», являются важнейшим инструментом прогнозных и аналитических исследований российской экономики, поскольку основываются на структурно-балансовом подходе к представлению макроэкономических и межотраслевых связей в экономике. Использование моделей межотраслевого баланса при разработке среднесрочного и долгосрочного прогноза позволяет обеспечивать сбалансированность и обоснованность его основных проектировок в части производства и конечного использования продукции, образования доходов, формирования ресурсов для производства продукции и дальнейшего развития экономики. Разработка ретроспективных и прогнозных таблиц «затраты – выпуск» основывается на ретроспективной информации, представляемой органами статистики, Банком России и федеральными органами исполнительной власти, прогнозных проектировках, представляемых Минэкономразвития России, и учитывает этажность и технологию разработки среднесрочного прогноза.

Таким образом, на первый взгляд, простая задача – «обеспечить принцип сбалансированности» – выливается в большую работу.

В рамках работы Центра научно-методологического обеспечения стратегического планирования в 2023 году под руководством автора данной публикации ведущие ученые нескольких российских институтов, включая институты РАН, начали прорабатывать данный вопрос. Были разработаны методические подходы к построению системы балансовых расчетов, включающей вопросы построения системы балансовых расчетов ресурсного обеспечения, а также финансовых балансов, балансов трудовых ресурсов и межотраслевого баланса трудовых ресурсов, а также описание методик проведения балансовых расчетов, включающих общие принципы осуществления балансовых расчетов, обоснование объемов и состава исходных данных, пошаговый алгоритм балансовых расчетов, способы интерпретации и представления результатов.

Подбор методик и алгоритмов балансовых расчетов для отраслей, муниципалитетов, регионов, страны в целом, что само по себе было непростой задачей, так как

научная школа и культура произведения балансовых расчетов по стране, отраслям и регионам – просто потеряна, последние лет 30 этим вопросом научные школы не занимались. Вместе с тем сложной оказалась задача методических подходов и методик балансовых расчетов в целях сквозного расчета, например, в формате «муниципалитет – регион – страна». Но основной вопрос для построения достоверных версий балансов и сценарных условий для балансировки прогнозных оценок производства с ресурсами основного капитала и обеспечивающими их инвестициями в основной капитал, а также для достоверных версий региональных балансов были и остаются достоверные и сопоставимые исходные данные, выстраивание системы которых уже само по себе является сложной, объемной задачей, требующей системного подхода и кропотливого исполнения.

Важно обратиться к словам Президента РФ, который отметил: «Ситуация в мире и в России динамично развивается, появляются новые факторы, тенденции, риски. Иногда происходящие события ощутимо меняют намеченные планы. В подобных условиях, конечно, необходимы механизмы быстрой корректировки и донастройки принятых планов и программ, чтобы мы использовали имеющиеся у нас наработки, для того чтобы отработать алгоритм действий фактически в автоматическом режиме» [7]. Таким образом, очевидно, что без выстроенной архитектуры документов планирования и без инструментария реализации принципов невозможно выполнить поставленную президентом страны задачу.

Что нового привнес нам Указ «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»

Подписанный Президентом РФ в 2021 году Указ «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [2], по мнению автора, внес два существенных момента в вопросы стратегического планирования в стране. Во-первых, Указ № 633 попробовал отразить позицию сегодняшнего дня в сфере стратегического планирования, чего не было отражено в Федеральном законе [1]. Во-вторых, Указ № 633 внес понятие «стратегическое управление». Этот элемент стал полноценным продолжением уже отмеченных шагов в формировании системы стратегического планирования. Таким образом, Указ № 633 сформировал «триаду» стратегического планирования: «документы – реализация принципов – стратегическое управление».

Исходя из вышеобозначенной триады «документы – реализация принципов – стратегическое управление», автор также хотел бы систематизировать нововведения, которые привнес Указ № 633, по указанным трем позициям.

В части документов стратегического планирования очевидно, что попытки сократить огромное количество новых и несистемных документов продолжаются, и в этой связи в целях совершенствования организации разработки документов стратегического планирования в Указе № 633 отражена архитектура документов стратегиче-

ского планирования с поименованием конкретных документов и последовательности их разработки [2] (иерархии документов стратегического планирования).

В части реализации принципов стратегического планирования и инструментария стратегического планирования для реализации принципов указом № 633 сделан акцент на межведомственной координации как «деятельности по формированию комплекса мер, направленных на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности» (п. 51 Указа) [2], а также на формировании цикла стратегического планирования, который определяется сроком полномочий Президента Российской Федерации, «является единым для всех участников стратегического планирования» (п. 9, п. 15, п.34, п. 35 Указа). Поименованы индикативное планирование и балансовые расчеты, которые названы «основными инструментами системы стратегического планирования (ст. 29 Указа), а также определено, что (п. 96) Указа [2] основными направлениями государственной политики в сфере стратегического планирования является «внедрение современных методов прогнозирования, моделирования, индикативного планирования, балансовых расчетов и информационных технологий».

Перечень принципов стратегического планирования пополнил принцип непротиворечивости показателей, «непротиворечивость целей, задач и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, сроков их реализации, показателей и объемов необходимых ресурсов» (п. 42д Указа). Также отражена необходимость формирования ориентиров для инвесторов при принятии долгосрочных инвестиционных решений. Инструментом обозначена Единая цифровая информационно-аналитическая платформа стратегического планирования, которая призвана обеспечить информационное обеспечение стратегического планирования (п. 14 Указа).

В части стратегического управления определено место национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации в государственной политике в сфере стратегического планирования (п. 3 Указа). Отражены вопросы ресурсного обеспечения как «эффективного использования ресурсов для достижения целей и реализации задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности» (п. 7 Указа). Отражены задачи мониторинга, координации и контроля в сфере стратегического планирования (п. 6 Указа), а также ответственность участников стратегического планирования при реализации полномочий в сфере стратегического планирования (п. 7 Указа).

Безусловно, самый важный элемент Указа – это появление термина «стратегическое управление» и то, что реализация этих функций отнесена к полномочиям Президента РФ. Надо отметить, что в Федеральном законе № 172-ФЗ этот термин уже отражался, как и отражены отдельные элементы управления, такие как мониторинг и контроль (ст. 40–42) [1]. Однако раскрытия термина и функционала страт управления не последовало.

Системный подход к изменениям в Федеральный закон № 172-ФЗ

Представляется, что основные поправки в указанный Федеральный закон должны раскрыть в норме права такие существенные вещи, как стратегическое управление; национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации; национальные цели и национальные проекты; ресурсное обеспечение целей и задач; принципы и инструменты стратегического планирования, включая балансовые расчеты и индикативное планирование, а также формирование ориентиров для инвесторов при принятии долгосрочных инвестиционных решений; циклы стратегического планирования и порядок осуществления корректировки документов; межведомственная координация, мониторинг и контроль в сфере стратегического планирования, включая вопросы ответственности. Также целесообразно включение госкомпаний в перечень участников стратегического планирования.

Исходя из указанных выше трех направлений «документы – реализация принципов – стратегической управление» и вызовов, отраженных в Указе № 633, а также из вышеназванных в начале публикации предпосылок, автор предлагает рассмотреть системный подход к изменениям в закон № 172-ФЗ [1], отвечающий реалиям и вызовам сегодняшнего дня.

Поправки в части архитектуры и перечня документов стратегического планирования

В законе 172-ФЗ необходимо дать определение, что такое архитектура документов стратегического планирования, дополнив **статью 3** «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» [1] этим термином в возможной редакции: «архитектура документов стратегического планирования это порядок и последовательность разработки документов стратегического планирования, в соответствии с которым определяются характер подчиненности, очередность разработки и утверждения документов стратегического планирования исходя из их места в системе стратегического планирования, периода (продолжительности) действия, а также этапа цикла стратегического планирования, в рамках которого разрабатывается документ». В статье 11 «Документы стратегического планирования» [1] целесообразно отразить, что документы разрабатываются строго в соответствии с единым порядком разработки, корректировки и утверждения документов стратегического планирования. Согласованность документов стратегического планирования в рамках их архитектуры обеспечивается за счет строгого соблюдения на основе единого порядка последовательности их разработки, корректировки и утверждения документов стратегического планирования.

В целях систематизации разработки документов стратегического планирования целесообразно отразить две нормы:

1. Документы, поименованные к разработке в законе № 172-ФЗ, поименовать как документы стратегического планирования. Иные документы (мастер-планы, направ-

ления цифровой трансформации и проч.) – не являются документами стратегического планирования, их целесообразно поименовать как документы проектного управления и нормативно зафиксировать взаимоувязку документов стратегического планирования и проектного управления.

2. Оразить, что перечень документов стратегического планирования утверждается Президентом Российской Федерации. Разработка иных документов стратегического планирования – нелегитимна.

Представляется, что такой подход может сократить число и последовательность разработки документов стратегического планирования наряду с инструментарием и внедрением архитектуры, а жестко регламентированный порядок разработки и утверждения документов стратегического планирования приведет работу по разработке документов стратегического планирования к систематизации.

Поправки в части формирования системы стратегического планирования и реализации принципов стратегического планирования

В части формирования системы стратегического планирования и реализации принципов стратегического планирования необходимо главу 3 «Система стратегического планирования» [1] дополнить положениями о том, что система стратегического планирования строится по принципу иерархии во главе со стратегическим управлением, определяющим направления внутренней и внешней политики по определению долгосрочных приоритетов, стратегических национальных приоритетов и национальных целей развития Российской Федерации, а также при использовании базовых принципов (инструментов) организации функционирования системы стратегического планирования, таких как **циклы стратегического планирования**, архитектура документов стратегического планирования и цикл стратегического планирования, индикативное планирование, балансовые расчеты, единая система показателей на базе научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования.

В части принципов стратегического планирования необходимо каждый пункт (принцип) статьи 7 «Принципы стратегического планирования» [1] расширить уточнением, определяющим алгоритм работы данного принципа, а также дополнить принципом иерархического формирования архитектуры документов стратегического планирования, который означает процесс формирования последовательно связанных документов стратегического планирования, обеспечивающий преемственность целей, сбалансированность по задачам и их ресурсному обеспечению.

В целях реализации положений Указа № 633 [2] о циклах стратегического планирования дополнить статью 11 «Документы стратегического планирования» закона № 172-ФЗ [1] пунктом с конкретными сроками корректировки документов стратегического планирования в соответствии с местом документа стратегического планирования и иерархии (архитектуре) документов стратегического планирования.

Очевидно, что разновекторность сроков утверждения и реализации документов стратегического планирования мешает реализации и синхронизации работы [9]. Однако отменить все документы стратегического планирования в стране невозможно. В этой связи в рамках задач по реализации циклов стратегического планирования автор предлагает следующий подход, когда по итогам Ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации:

- в течение 1 месяца корректируются и приводятся в соответствие документы стратегического планирования в части целеполагания на федеральном уровне;
- в течение 2 месяцев – в части целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне;
- в течение 3 месяцев – документы на уровне субъекта РФ.

В части ресурсного обеспечения необходимо дать определение «ресурсное обеспечение документов стратегического планирования», а также статью 7 Закона № 172-ФЗ [1] дополнить инструментарием реализации принципа ресурсной обеспеченности [21]. Целесообразно главу 13 «Реализация документов стратегического планирования» (ст. 43 «Реализация документов стратегического планирования на федеральном уровне» и ст. 44 «Реализация документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации») [1] дополнить пунктами о ресурсном обеспечении документов стратегического планирования соответствующего уровня власти.

В части индикативного планирования главу 3 «Система стратегического планирования» [1] дополнить отдельной статьей, раскрывающей суть, принцип (алгоритм) работы индикативного планирования. Возможно использовать следующий подход в части принципа и алгоритма индикативного планирования:

1) система индикативного планирования должна включать четыре основных взаимно пересекающихся административно-территориальных контура: глобальный контур (прогноз), контур Российской Федерации, контур субъекта Российской Федерации, контур муниципалитета;

2) контуры структурируют экономику по сферам (материальное производство и нематериальная сфера), отраслям, комплексам, секторам экономики, межотраслевому взаимодействию в территориальной привязке, отражая интеграционную иерархическую структуру, характеризующуюся взаимодействием разных уровней принятия и реализации решений, контроля и регулирования процессов на разных этапах создания совокупного общественного продукта и национального дохода: в различных отраслях [10] и межотраслевых комплексах, на разных стадиях общественного воспроизводства.

В статью 7 «Принципы стратегического планирования» [1] внести пункт о принципе работы индикативного планирования. В статью 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» [1] внести понятие «пороговые (предельно допустимые) значения индикатора (показателя)». Добавить в статью 42 «Порядок осуществления контроля реализации документов стратегического планирования» [1] положения с необходимости мониторинга и контроля на принципах индикативного

планирования. Внести положения о том, что контроль осуществляется в том числе и на основании достижения поставленных индикаторов в документах стратегического планирования [20] (*Smirnova, 2020*).

В статью 8 «Задачи стратегического планирования» [1] внести пункт о задачах индикативного планирования в рамках стратегического планирования с примерной формулировкой: «определение индикаторов социально-экономической политики, измеримых показателей целей и задач социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации» [2].

В статью 10 «Полномочия участников стратегического планирования» [1] внести пункт об измеримых индикаторах индикативного планирования. Возможный подход, когда Президент РФ «определяет количественное значение индикаторов целей и задач стратегического управления» [21] (*Smirnova, 2020*), а Правительство РФ «определяет последовательность разработки ... системы целевых показателей (индикаторов)...» [20] (*Smirnova, 2020*).

Главу 3 «Система стратегического планирования» [1] дополнить отдельной статьей, раскрывающей суть, принцип (алгоритм) работы индикативного планирования, включающей:

- увязку целей и задач СП с измеримыми индикаторами;
- декомпозицию индикаторов в стратегиях нижнего уровня (отраслевых, региональных);
- унификацию индикаторов нижнего уровня и возможность агрегирования на федеральном уровне;
- проведение модельных расчетов по обоснованию достижимости целевых значений индикаторов.

В части балансовых расчетов дополнить главу 3 [1] отдельной новой статьей «Балансовые расчеты», где определить, применительно к чему такие расчеты относятся, на основе каких данных (исчисляемых и неисчисляемых), а также минимальный достаточный (схематичный) алгоритм таких расчетов.

Поправки в части стратегического управления

Необходимо **статью 3** «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» [1] дополнить термином «стратегическое управление». Стратегическое управление возможно определить как деятельность органов публичной власти под руководством Президента Российской Федерации, направленную на обеспечение национальных интересов Российской Федерации и достижение национальных целей (развития или безопасности и развития) Российской Федерации и осуществляемую с использованием системы стратегического планирования [15] (*Ershov, Nikitina, 2022*).

Статью 7 «Принципы стратегического планирования» [1] дополнить функциями стратегического управления, такими как:

- 1) формирование документов стратегического планирования;
- 2) организация или построение структуры управления и реализации стратегических планов;
- 3) координация и согласование стратегических решений;
- 4) мотивация к достижению поставленных стратегических результатов;
- 5) мониторинг и контроль обоснованных сроков, распределения ресурсов, ответственности, а также своевременной корректировки документов стратегического планирования и показателей.

Статья 10 «Полномочия участников стратегического планирования» [1] дополнить полномочиями Президента РФ в части стратегического управления и стратегического планирования, а именно:

«Президент Российской Федерации

- 1) осуществляет стратегическое управление и руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования;
- 2) определяет цели и задачи стратегического управления в Российской Федерации [2];
- 3) устанавливает порядок организации и функционирования системы стратегического планирования;
- 4) определяет порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, общие требования к содержанию и структуре документов стратегического планирования и их корректировке, другие вопросы организационного характера [2];
- 5) утверждает перечень документов стратегического планирования, подлежащих разработке (корректировке)».

Исходя их функций управления, очевидно, что надо усилить в федеральном законе [1] положения о контроле и мониторинге. В этой связи целесообразно дополнить статью 40 [1] пунктом «Предмет мониторинга». В этой связи предлагается следующая формулировка: «Предметом мониторинга являются: достижение комплексного эффекта от реализации документов (документа) стратегического планирования [17] (*Nazarov, 2021*); показатели (индикаторы) документов стратегического планирования; пороговые значения индикаторов стратегического планирования [9] (*Afinogenov, 2022*); ресурсная обеспеченность стратегического планирования (реализации целей/задач, отраженных в документе стратегического планирования; своевременная корректировка документа стратегического планирования [12] (*Bogdanova, Smirnova, 2015*); др.»

Также целесообразно разработать подзаконный нормативный акт «Порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования».

В части контроля дополнить статью 42 «Порядок осуществления контроля реализации документов стратегического планирования» положениями о необходимости мониторинга и контроля на принципах индикативного планирования. Внести поло-

жения о том, что контроль осуществляется в том числе и на основании достижения поставленных индикаторов в документах стратегического планирования [18, 20] (*Nazarov, Afinogenov, 2024; Smirnova, 2020*). Контроль реализации документов стратегического планирования осуществляется по степени достижения целевых значений индикаторов, установленных документами стратегического планирования.

В части кадрового обеспечения стратегического планирования необходима новая глава в ФЗ «Научно-методологическое, информационно-аналитическое и кадровое обеспечение стратегического планирования», где целесообразно указать общие требования к квалификации кадрового состава от муниципального уровня до исполнительного федерального органа исполнительной власти. Определить порядок обучения соответствующих кадров и ответственность.

Также необходимо отметить, что для полноценного функционирования системы стратегического планирования и управления эту систему необходимо дополнить новыми институтами [14] (*Vilisov, 2016*).

Заключение

Система стратегического планирования является многомерной структурой, включающей все уровни государственного управления. В этой связи ее законодательное обеспечение должно соответствовать действующей практике и задавать новый тренд на систематизацию и эффективность. Этот подход и обосновывает необходимость оперативного внесения изменений и дополнений в действующее законодательство и в первую очередь в Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

На взгляд автора, сегодня необходимо сосредоточиться на реализации принципов, подходов, методик и алгоритмов. Причем эта работа должна вестись параллельно с разработкой нормативной базы в целях реальности исполнения и доступности этих расчетов специализированными центрами.

Нельзя сказать, что вопросы стратегического управления сегодня должны уйти на второй план. Но для эффективной работы на этом направлении, так же как и для реализации предыдущего шага (принципы – инструменты), нужна большая работа и проработка вопросов систем управления, соответствующих современным требованиям общества и власти к эффективным системам управления, отвечающим задачам как повышения качества жизни граждан, повышения эффективности реализации проектов и эффективного распределения ресурсов, так и целям комплексного обеспечения суверенитета и безопасности страны.

Безусловно, в условиях быстроменяющегося мира необходима новая система стратегического управления, соответствующая вызовам времени и новому образу общества. Однако без наработанного инструментария, без устранения противоречий в нормах права и без поправок в Федеральный закон № 172-ФЗ, соответствующих текущим вызовам и задачам, переходить к вопросам новой системы стратегического управления преждевременно.

ИСТОЧНИКИ:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 23.06.2016 N 210-ФЗ, от 03.07.2016 N 277-ФЗ, от 30.10.2017 N 299-ФЗ, от 31.12.2017 N 507-ФЗ, от 18.07.2019 N 183-ФЗ, от 31.07.2020 N 264-ФЗ, от 17.02.2023 N 28-ФЗ). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения: 10.05.2024).
2. Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244> (дата обращения: 10.05.2024).
3. Указа Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 10.05.2024).
4. Указ Президента РФ от 7 мая 2024 г № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202405070015> (дата обращения: 10.05.2024).
5. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 N 1288 (ред. от 21.12.2023) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151 (дата обращения: 10.05.2024).
6. Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. Правительством РФ 6 июня 2018 г.). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71870048> (дата обращения: 10.05.2024).
7. Заседание Совета Безопасности 27 сентября 2021 года «О мерах по совершенствованию системы стратегического планирования в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66777> (дата обращения: 10.05.2024).
8. Совещание по вопросам стратегического планирования? 6 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2538/> (дата обращения: 10.05.2024).
9. Афиногенов Д.А. Государственная политика в сфере стратегического планирования // Вестник МГИМО-Университета. – 2022. – № 4. – с. 167–176.
10. Бахтизин А.Р., Ильин Н.И., Качан М.В. Развитие системы стратегического управления в условиях цифровизации // Экономические стратегии. – 2022. – № 1 (181). – с. 20–33.
11. Богданова Ю.Н., Смирнова О.О. Дорожная карта разработки базовых документов стратегического планирования и прогнозирования в реализацию федерального

- закона № 172-ФЗ // Материалы ежегодного Форума молодых стратегов. – 2015. – с. 45–83.
12. Богданова Ю.Н., Смирнова О.О. Последовательность разработки и требования к базовым документам для реализации закона № 172-ФЗ // Современные научные исследования и инновации. – 2015. – № 10 (54). – с. 247–285.
 13. Бухвальд Е.М. Основы государственной политики в сфере стратегического планирования: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2022. – № 1. – с. 32–49.
 14. Вилисов М.В. Роль законодательства о стратегическом планировании в формировании государственной политики // Власть. – 2016. – № 6. – с. 5–14.
 15. Ершов Н.А., Никитина А.С. К вопросу о понятии стратегического планирования в государственном управлении // Наука через призму времени. – 2022. – № 6 (63). – с. 55–56.
 16. Жихаревич Б.С., Гресь Р.А. 25 лет российского стратегирования (1997–2022): опыт измерения тенденций // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2022. – № 4(71). – с. 11–22.
 17. Назаров В.П. Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования в Российской Федерации в условиях новых вызовов и угроз. / диссертация доктора политических наук : 23.00.02., 2021. – 463 с.
 18. Назаров В.П., Афиногенов Д.А. Основы государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и стратегическое планирование. – Москва, 2024.
 19. Смирнова О.О. Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – № 21. – с. 55–58.
 20. Смирнова О.О. Формирование отечественной модели индикативного планирования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2020. – № 3. – с. 266–279.
 21. Смирнова О.О. Контуры трансформации стратегического планирования в России: от документов к стратегическому управлению // Мир (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2020. – № 2. – с. 148–161.

REFERENCES:

- Afinogenov D.A. (2022). *Gosudarstvennaya politika v sfere strategicheskogo planirovaniya* [State policy in the field of strategic planning]. *Vestnik of MGIMO University*. (4). 167–176. (in Russian).
- Bakhtizin A.R., Ilyin N.I., Kachan M.V. (2022). *Razvitie sistemy strategicheskogo upravleniya v usloviyakh tsifrovizatsii* [Development of the strategic management system in the context of digitalization]. *Economic strategies*. (1 (181)). 20–33. (in Russian).
- Bogdanova Yu.N., Smirnova O.O. (2015). *Dorozhnaya karta razrabotki bazovykh dokumentov strategicheskogo planirovaniya i prognozirovaniya v realizatsiyu federalnogo zakona № 172-FZ* [Roadmap for the development of basic strategic planning and forecasting documents for the implementation of Federal Law No. 172-FZ]. *Materialy ezhegodnogo Foruma molodyh strategov*. 1 45–83. (in Russian).

- Bogdanova Yu.N., Smirnova O.O. (2015). *Posledovatelnost razrabotki i trebovaniya k bazovym dokumentam dlya realizatsii zakona № 172-FZ* [The sequence of development and requirements to the basic documents for the implementation of the law № 172-fl “the strategic planning in the russian federation”]. *Modern scientific researches and innovations*. (10 (54)). 247–285. (in Russian).
- Bukhvald E.M. (2022). *Osnovy gosudarstvennoy politiki v sfere strategicheskogo planirovaniya: nereshennyye problemy* [Inresolved issues of “public policy framework for strategic planning”]. *Bulletin of the Institute of Economics of RAS*. (1). 32–49. (in Russian).
- Ershov N.A., Nikitina A.S. (2022). *K voprosu o ponyatii strategicheskogo planirovaniya v gosudarstvennom upravlenii* [On the issue of the concept of strategic planning in public administration]. *Nauka cherez prizmu vremeni*. (6 (63)). 55–56. (in Russian).
- Nazarov V.P. (2021). *Razvitie teoreticheskikh i metodologicheskikh osnov strategicheskogo planirovaniya v Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh novykh vyzovov i ugroz* [Development of theoretical and methodological foundations of strategic planning in the Russian Federation in the context of new challenges and threats] (in Russian).
- Nazarov V.P., Afinogenov D.A. (2024). *Osnovy gosudarstvennoy politiki v oblasti obespecheniya natsionalnoy bezopasnosti i strategicheskoe planirovanie* [Fundamentals of state policy in the field of national security and strategic planning] (in Russian).
- Smirnova O.O. (2015). *Aktualnye voprosy gosudarstvennogo planirovaniya ili pervye deystviya* [Current issues of state planning or first steps]. *MIR (Modernization. Innovation. Research)*. (21). 55–58. (in Russian).
- Smirnova O.O. (2020). *Formirovanie otechestvennoy modeli indikativnogo planirovaniya* [Sreation of a model of indicative planning]. *MIR (Modernization. Innovation. Research)*. (3). 266–279. (in Russian).
- Smirnova O.O. (2020). *Kontury transformatsii strategicheskogo planirovaniya v Rossii: ot dokumentov k strategicheskomu upravleniyu* [The contours of the transformation of strategic planning in Russia: from documents to strategic management]. *Mir(Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie)*. (2). 148–161. (in Russian).
- Vilisov M. V. (2016). *Rol zakonodatelstva o strategicheskome planirovanii v formirovaniy gosudarstvennoy politiki* [The role of legislation on strategic planning in public policy]. *Power*. (6). 5–14. (in Russian).
- Zhikharevich B.S., Gres R.A. (2022). *25 let rossiyskogo strategirovaniya (1997–2022): opyt izmereniya tendentsiy* [25 years of russian strateging (1997–2022): experience in measuring trends]. *Scientific Journal «Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development»*. (4(71)). 11–22. (in Russian).