

DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.2>

UDC 330.173.34; 338.262
LBC 65.054

Submitted: 20.04.2019
Accepted: 22.05.2019

BALANCE OF STRATEGIC PLANNING IN RUSSIA: ON THE SYSTEMIC APPROACH TO DOCUMENTS, PROGRAMS AND PROJECTS

Olga O. Smirnova

Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow,
Russian Federation

Inna V. Mitrofanova

The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, Rostov-on-Don, Russian Federation

Abstract. Today, some elements and blocks of the strategic planning system, which is being formed, have been developed and are functioning. However, these elements still cannot respond to the system and balance requirements which are written into the Federal Law no. 172 «On Strategic Planning in the Russian Federation» (2014). The system of strategic planning in general (as an important element of the system of government regulation) which is being created has system lacunas and in particular they are: inconformity of the main structural blocks of basic federal documents, inconformity in the approaches to strategic planning and project management, disregard of national security issues in documents of strategic planning and some others which allow to provide fully both the balanced character of goals and targets of government development and resources for achieving them.

The article substantiates that project activity has not been constructed into the process of strategic planning so far and project activity documents do not take into account systemic strategic documents. Long term goal setting in project activity in part of developing the country and providing its national security has not been developed so far.

The authors emphasize the necessity of constructing a new hierarchy of strategic documents determining goal setting and tools for achieving indices of the development of the Russian Federation in sectoral and regional aspects and a transparent budgeting process directed to implementing the general goal of social and economic development of the country and providing its security. The researchers come to the conclusion that providing a balanced character and coordination of strategic planning documents in Russia is one of priority tasks.

The authors emphasize that in the process of modernizing the system of strategic planning it is necessary to pay special attention not specifically to the succession of various types of documents but also to providing correlation (consistency) of the main structural blocks, forecasted and target indicators.

Key words: strategic planning, social and economic development, government program, strategy, forecast, balance, coherence, systematic character, national security.

Citation. Smirnova O.O., Mitrofanova I.V., 2019. Balance of Strategic Planning in Russia: On the Systemic Approach to Documents, Programs and Projects. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], vol. 7, no. 3, pp. 14-24. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.2>

УДК 330.173.34; 338.262
ББК 65.054

Дата поступления статьи: 20.04.2019
Дата принятия статьи: 22.05.2019

СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ: О СИСТЕМНОСТИ ПОДХОДОВ К ДОКУМЕНТАМ, ПРОГРАММАМ И ПРОЕКТАМ

Ольга Олеговна Смирнова

Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России, г. Москва, Российская Федерация

© Смирнова О.О., Митрофанова И.В., 2019

Инна Васильевна Митрофанова

Южный научный центр РАН, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Аннотация. Сегодня в рамках формируемой системы стратегического планирования в России выстроены и функционируют отдельные ее элементы и блоки, которые пока не могут отвечать требованиям системности и сбалансированности, выдвинутому Федеральным законом № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (2014 г.). Создаваемая система стратегического планирования в целом (как важный элемент системы государственного управления) имеет системные разрывы, а именно: несогласованность основных структурных блоков базовых федеральных документов, несогласованность подходов стратегического планирования и проектного управления, игнорирование вопросов национальной безопасности в документах стратегического планирования и др., что позволяет в полной мере обеспечить сбалансированность как целей и задач развития государства, так и ресурсов для их достижения.

В статье отмечается, что пока проектная деятельность не встроена в процесс стратегического планирования, а документы проектной деятельности не ориентированы на системные стратегические документы, в части проектной деятельности не сформировано долгосрочное целеполагание в вопросах развития страны и обеспечения ее национальной безопасности.

Авторами обоснована необходимость выстраивания новой иерархии документов стратегического планирования, определяющей целеполагание и инструментарий достижения показателей развития Российской Федерации в отраслевых и региональных аспектах, а также прозрачного процесса бюджетирования, направленного на реализацию генеральной цели социально-экономического развития страны и обеспечение ее национальной безопасности; сделан вывод, что обеспечение сбалансированности и согласованности документов стратегического планирования в России является сегодня одной из приоритетных задач.

Подчеркивается, что в процессе модернизации системы стратегического планирования необходимо обратить особое внимание не столько на преемственность различных видов документов, сколько на обеспечение корреляции (соответствия) основных структурных блоков, прогнозных и целевых показателей.

Ключевые слова: стратегическое планирование, социально-экономическое развитие, государственная программа, стратегия, прогноз, сбалансированность, согласованность, системность, национальная безопасность.

Цитирование. Смирнова О. О., Митрофанова И. В., 2019. Сбалансированность стратегического планирования в России: о системности подходов к документам, программам и проектам // Региональная экономика. Юг России. Т. 7, № 3. С. 14–24. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.2>

Постановка проблемы

Сегодня стратегическое планирование (СП) в России все чаще рассматривается как важный элемент системы государственного управления. В этой связи пристальное внимание уделяется как вопросам формирования системы, ключевым принципом которой является достижение сбалансированности, так и отдельным элементам этой системы.

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ) организация и функционирование системы СП основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы СП, где принцип сбалансированности означает согласованность документов СП по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации [Федеральный закон № 172-ФЗ, 2014].

Еще только формируемой системе СП в России свойственны системные разрывы, не позволяющие в полном объеме обеспечить сбалансированность как целей, задач, так и ресурсов для их достижения. Во-первых, не увязаны основные структурные блоки базовых федеральных документов, не достигнута их преемственность и не обеспечено их взаимодействие с бюджетным процессом [Смирнова, 2015; Митрофанова, 2016].

Во-вторых, вопросы национальной безопасности не отражены в документах СП федерального уровня (в стратегии пространственного развития России, в прогнозах и др.).

В-третьих, Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. по своему содержанию и значению де-факто является документом стратегического планирования, принятым в рамках целеполагания. Однако основная проблема – отсутствие его увязки с действующими документами стратегического планирования в Российской Федерации [Указ Президента РФ № 204, 2018].

**Об увязке
основных структурных блоков
базовых федеральных документов,
их преемственности и взаимодействии
с бюджетным процессом**

Министерство экономического развития РФ (МЭР РФ) определяет в качестве ключевой причины низкой эффективности системы стратегического управления отсутствие единой архитектуры документов, обеспечивающей согласованность и сбалансированность документов СП различных уровней и сфер применения, в том числе по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам, а также наличие проблемы увязки прогнозных значений показателей в документах СП. Отмечается, что увязка стратегических документов прослеживается в той части, где имеется взаимодействие с бюджетным процессом, а именно в триаде «прогноз – стратегии – государственные программы».

Вместе с тем содержание 172-ФЗ дает представление как о последовательности разработки документов стратегического планирования [Богданова, Смирнова, 2015], так и об архитектуре стратегических документов (рис. 1).

Практика подготовки документов СП, разрабатываемых на федеральном уровне, также свидетельствует о некой логичной последовательности и взаимосвязи документов.

1. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г. разработан и размещен на сайте

МЭР РФ [Прогноз социально-экономического развития ... , 2018]. Долгосрочный прогноз сформирован по приоритетным направлениям; тренды, определяющие облик данного приоритетного направления в кратко- и среднесрочных горизонтах, находят отражение в реализуемых государственных программах Российской Федерации. В свою очередь, реализация показателей государственной программы Российской Федерации вносит вклад в достижение основных прогнозных показателей, отраженных в долгосрочном прогнозе.

2. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации определяют цели и приоритеты политики в области социального и экономического развития в среднесрочной перспективе, задают направления деятельности для федеральных органов исполнительной власти [Основные направления деятельности ... , 2018].

3. Федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) разработаны планы деятельности, отчеты по которым представляются ежегодно с целевыми индикаторами. Такой план разрабатывается в целях организации деятельности федерального органа исполнительной власти по реализации документов СП, по которым он является ответственным исполнителем или соисполнителем и содержит цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности ФОИВ. Планы деятельности включают также действия по реализации стратегии и государственных программ, по которым ФОИВ является исполнителем и/или соисполнителем.

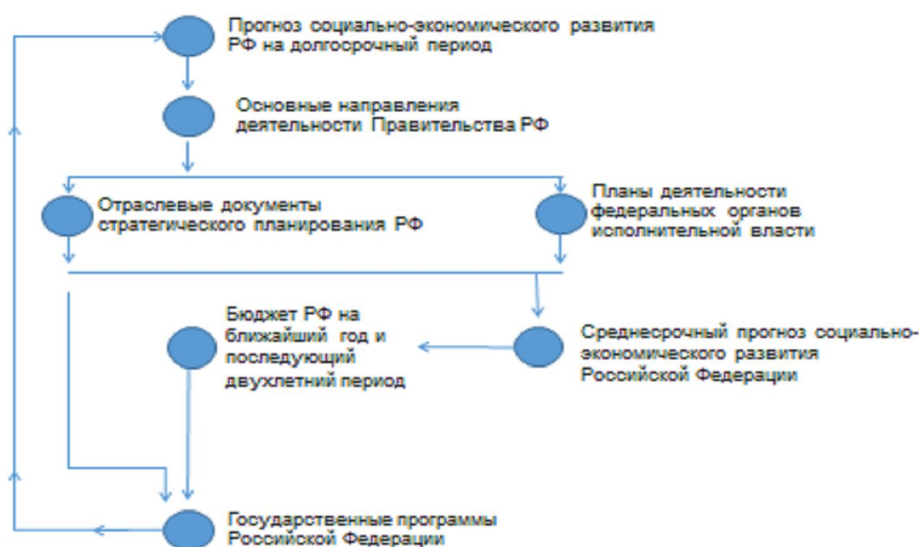


Рис. 1. Взаимосвязь федеральных документов стратегического планирования в рамках реализации Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Примечание. Составлено авторами.

4. Отраслевые документы СП определяют развитие определенной сферы или отрасли экономики; содержат оценку состояния, приоритеты, цели, задачи и показатели развития соответствующей сферы социально-экономического развития РФ. Стратегии развития секторов экономики и социальной сферы разработаны по всем направлениям деятельности и являются основой для разработки государственных программ РФ.

5. Инструментом реализации стратегии являются государственные программы. Сегодня сформирована система государственных программ, которые разрабатываются в соответствии с установленным порядком их формирования, увязанным с бюджетным процессом [Постановление Правительства РФ № 588, 2010; Постановление Правительства РФ № 1242, 2017].

6. Формируемый среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ (уточненный прогноз социально-экономического развития в плановом периоде и ожидаемые итоги социально-экономического развития в текущем финансовом году) представляется ежегодно одновременно с проектом закона о бюджете на ближайший год и последующий 2-летний период [Бюджетный кодекс РФ, 1998].

В соответствии с требованиями 172-ФЗ прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период разрабатывается в целом по России, по видам экономической деятельности и учитывается при корректировке прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период.

Среднесрочный прогноз содержит индексы промышленного производства по видам экономической деятельности, что через формируемый бюджет влияет на реализацию государственных программ Российской Федерации и, как следствие, на достижение прогнозных показателей долгосрочного прогноза [Прогноз социально-экономического развития ... , 2017]. Вместе с тем важно отметить, что сегодня основные структурные блоки вышеназванных документов не совпадают. Не совпадают также цели и показатели основных стратегических документов.

Проследим это на примере двух документов: Прогноза долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2036 г. [Прогноз социально-экономического развития ... , 2018] и Основных направлений деятельности Правительства РФ [Основные направления ... , 2018] (см. рис. 2).

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2036 г. Перечень основных разделов Прогноза									
Структура экономического роста	Тарифная политика в инфраструктурном секторе	Демографическая ситуация	Рынок труда, доходы и потребление населения	Промышленность	Транспорт	Связь	Агро- и рыбопромышленные комплексы	Отрасли социальной сферы	Охрана окружающей среды и использования природных ресурсов

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации. Перечень основных разделов ОНДП						
Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации и повышение ожидаемой продолжительности жизни	Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан	Улучшение жилищных условий	Ускорение технологического развития Российской Федерации	Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере	Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира	Создание в базовых отраслях экономики высокопроизводительных экспортно-ориентированных секторов

Рис. 2. Основные структурные блоки ОНДП и Прогноза долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2036 года

Примечание. Составлено авторами.

Из данных рисунка 2 следует, что основные структурные блоки (перечень разделов) документов СП не коррелируют и не увязаны между собой, поэтому трудно говорить об их преемственности и сбалансированности. Причем на данном конкретном документе мы пытаемся показать возможность согласованности и сбалансированности лишь двух документов СП, но и это не представляется возможным, не говоря уже о всей системе документов СП.

Таким образом, при дальнейшей модернизации системы СП необходимо обратить особое внимание не столько на преемственность различных видов документов, сколько на обеспечение корреляции (соответствия) основных структурных блоков, а также на соответствие прогнозных и целевых показателей [Богданова, Прохоров, Симонова, 2016]. Однако такая работа требует серьезной научно-методологической проработки. Тренд, который был до утверждения 172-ФЗ на разработку стратегий и стратегических документов, не изменился [Смирнова, 2015]. Как разрабатывались стратегии отраслей, субъектов РФ и пр., так и разрабатываются. Все разработанные к настоящему моменту методики и порядки касаются только документов, один документ отражает ведение реестра, тогда как в 172-ФЗ отражена необходимость разработки методик и порядка как по разработке самих документов, так и по формированию самой системы СП.

Сегодня дальнейшая работа над отдельными документами без реализации системного подхода и принципов стратегического СП может усугубить ситуацию, усилить разрозненность и несогласованность документов, что может затормозить реализацию 172-ФЗ. Становится очевидным, что на повестке дня – разработка методологии реализации системы СП и в первую очередь разработка методических подходов к реализации принципов СП, заложенных в 172-ФЗ [Принципы стратегического планирования ... , 2018].

Стратегическое планирование в контексте обеспечения национальной безопасности

172-ФЗ регулирует отношения, возникающие между участниками СП в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, ее субъектов и муниципальных обра-

зований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [Богданова, Смирнова, 2015].

Обеспечение вопросов национальной безопасности затрагивает все сферы СП: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Вместе с тем сложившаяся практика СП относит документы в сфере национальной безопасности в отдельный блок, никак не увязанный с направлениями социально-экономического развития.

Безусловно, имеются отдельные документы в сфере национальной безопасности (например, Государственная программа вооружений РФ), находящиеся как бы в стороне от общей системы СП. Вместе с тем практика СП в вопросах национальной безопасности характеризуется изолированностью и формированием отдельного «закрытого» блока документов, не увязанного со стратегическими документами социально-экономического развития Российской Федерации.

Необходимо отметить, что целевые параметры развития общества и государства определены в стратегии национальной безопасности страны как национальные приоритеты, в соответствии с которой национальными интересами России на долгосрочную перспективу являются:

- укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

- укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

- повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;

- сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- повышение конкурентоспособности национальной экономики;

- закрепление за Россией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира [Указ Президента РФ № 683, 2015].

Обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации следующих

стратегических национальных приоритетов: оборона страны; государственная и общественная безопасность; повышение качества жизни российских граждан; экономический рост; наука, технологии и образование; здравоохранение; культура; экология живых систем и рациональное природопользование; стратегическая стабильность и равноправное стратегическое партнерство [Указ Президента РФ № 683, 2015]. На обеспечение национальных интересов должна быть направлена реализация политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, составляющих содержание мероприятий по обеспечению национальной безопасности.

Вместе с тем неэффективная работа по таким национальным стратегическим приоритетам, как здравоохранение, образование, наука, культура, повышение качества жизни, экономический рост является серьезной угрозой национальной безопасности РФ. Представляется нецелесообразным отделять вопросы национальной безопасности от социально-экономического блока вопросов, но указанные задачи эффективнее решать в отдельном блоке вопросов.

Так, Министерством природных ресурсов и экологии РФ на 2016–2021 гг. [План деятельности, 2017] предусмотрена разработка «Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2030 года», которая могла бы в «закрытом» контуре включать вопросы минерально-сырьевой безопасности страны, а главное, меры по предотвращению угроз как развитию минерально-сырьевой базы, так и минерально-сырьевой безопасности России в целом. Однако в такой «объединенной стратегии» можно было бы, не разделяя ее на два стратегических документа, отразить следующие задачи:

– определение внутренних и внешних угроз минерально-сырьевой безопасности с учетом обеспечения динамичного сбалансированного развития страны, защиты внешнеэкономических, оборонных и геополитических интересов, а также на основе объективной оценки возможностей всех видов отечественного минерально-сырьевого, технологического, кадрового и инновационного потенциала во всех звеньях минерально-сырьевого комплекса;

– выделение приоритетных направлений развития минерально-сырьевой базы на основе минерально-сырьевого самообеспечения, баланса между внутренним потреблением, экспортом и вынужденным импортом;

– определение интегрированных показателей состояния минерально-сырьевой безопасности и их пороговых значений с учетом международного опыта в данной сфере и показателей социально-экономического развития страны на долгосрочный период;

– формирование мер по обеспечению минерально-сырьевой безопасности, в том числе предусмотрев: расширение геолого-разведочных работ по выявлению новых минерально-сырьевых баз и по поддержанию добывающих предприятий в депрессивных районах и в зонах особых геополитических интересов; проведение работ по геологическому изучению и освоению техногенных образований (отвалов и хвостохранилищ горнодобывающих и перерабатывающих производств); повышение инвестиционной привлекательности месторождений за счет комплексного освоения схожих по геологическим характеристикам и видам минерального сырья месторождений в рамках единого минерально-сырьевого центра.

По поводу внешних угроз национальной безопасности важно отметить, что наиболее значимыми из них сегодня являются: нарастание неопределенности, нестабильности, турбулентности и хаотизации процессов функционирования мирохозяйственной системы, стремительное увеличение числа разного рода конфликтов, вызовов, рисков, угроз и опасностей как регионального, так и глобального характера, заинтересованность США и других стран Запада в том, чтобы не допустить возрождения экономического могущества России как великой державы и препятствовать повышению ее роли в геополитике, геоэкономике и геостратегии, ведение против России информационной, финансовой и экономической войны с использованием как формальных, так и неформальных методов.

Указанные вызовы и угрозы должны нивелироваться мерами как оперативного, так и долгосрочного реагирования в документах СП. Причем стратегические векторы их предотвращения должны находить отражение как в документах социально-экономического развития, так и в стратегических документах, определяющих вопросы обеспечения национальной безопасности России.

Проектная деятельность в контуре стратегического планирования

В мае 2018 г. был опубликован новый «майский указ» Президента РФ, определяющий план

работы органов государственной власти на период до 2024 г. и на более отдаленную перспективу. Данный указ содержит 9 национальных целей, 38 целей и целевых показателей, 79 задач и 26 мероприятий по 12 стратегическим направлениям, которые направлены на обеспечение достойного качества и уровня жизни граждан, устойчивое социально-экономическое развитие.

Этот указ по своему содержанию и значению де-факто является документом СП, принятым в рамках целеполагания. Однако основной задачей является его совмещение с действующими документами СП в РФ [Указ Президента РФ № 204, 2018].

Но дело в том, что проектная деятельность сегодня не встроена в процесс СП. Документы проектной деятельности не ориентированы на системные стратегические документы, при этом в части проектной деятельности не сформировано долгосрочное целеполагание в вопросах развития страны и обеспечения национальной безопасности.

Например, такие документы, как пилотные государственные программы, выпадают из иерархии, последовательности и преемственности документов СП (долгосрочный прогноз, ОНДП и др.). Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2024 г., определенный Указом № 204, не является ни среднесрочным (разрабатывается ежегодно на очередной финансовый год и плановый период [Федеральный закон № 172-ФЗ, 2014]), ни долгосрочным прогнозом (разрабатывается на 12 и более лет).

Определенные Указом № 204 национальные цели развития Российской Федерации определены на период до 2024 г., что является среднесрочным периодом. При анализе с позиции задач сбалансированности и согласованности возникает вопрос увязки с бюджетным процессом пилотных государственных программ и оценки их вклада в реализацию целевых показателей развития РФ на фоне ранее утвержденных государственных программ [Смирнова, 2016].

Приоритетные государственные программы формируются из проектной и процессной частей. Формирование и реализация приоритетных и ведомственных проектов (программ) пилотной государственной программы осуществляются в соответствии с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Постановление Правительства РФ № 1050, 2016; Методические рекомендации ... , 2016; Методические рекомендации ... ,

2018]. Процессная часть государственной программы содержит ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия, направленные на финансовое обеспечение деятельности центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. Формирование и реализация ведомственных целевых программ осуществляются в соответствии с «Положением о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» [Постановление Правительства РФ № 239, 2005].

В этой связи возникает потребность выстраивания новой иерархии документов, определяющей целеполагание и инструментарий достижения показателей развития Российской Федерации в отраслевых и региональных аспектах, а также прозрачного процесса бюджетирования, направленного на реализацию цели социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности. Основной задачей сегодня является согласование пока существующих фактически автономно систем стратегического планирования и проектного управления.

В целом же реализация национальных программ (проектов) не может подменить собой СП, основными задачами которого являются координация государственного и муниципального стратегического управления, мер бюджетной политики, вопросов обеспечения национальной безопасности, направленных на решение задач устойчивого развития страны. Практика разработки национальных проектов говорит о разобщенности проектов и отсутствии их согласованности.

Главный вопрос в рамках данной задачи – определить системное целеполагание в вопросах социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России, а также обеспечить баланс ресурсов для их решения при совмещении стратегического и проектного подходов.

О наличии определенных проблем в реализации Указа № 204 свидетельствует существующая практика использования указов Президента как инструмента государственного стратегического управления на высшем уровне. Наиболее значимым примером является выполнение 11 «майских» указов Президента РФ от 2012 г., которыми были определены стратегические цели и задачи работы органов государственной власти на период до 2020 года. Данные указы содержали 218 поручений Правительству РФ, обеспечивающих достижение заявленных целей. Однако на совместном заседании Государственного

совета РФ и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития в 2017 г. было отмечено, что из 179 содержащихся в майских указах 2012 г. поручений, исполнение которых отслеживал ОНФ, 35 поручений исполнены, 44 не исполнены и 100 поручений исполнены частично и требуют доработки [Совместное заседание Госсовета ... , 2017]. Это означает, что эффективность указанных ранее механизмов не достигает в настоящее время даже минимально необходимого уровня в 80 %.

Таким образом, для реализации национальных целей и стратегических задач, определенных Указом № 204, целесообразно уделить внимание в первую очередь недостаткам механизмов, обеспечивающих их реализацию, существующим проблемам в системе стратегического управления, формируемых в настоящее время системами государственного СП и стратегического проектного управления.

Как уже отмечено, Правительством РФ достижение национальных целей, заявленных в Указе № 204, планируется в том числе за счет реализации «проектного подхода» и «проектного управления», призванных снизить количество межведомственных согласований, нацелить на конечный результат, однако практика разработки национальных проектов говорит о разобщенности проектов и отсутствии их согласованности.

В связи с тем, что в Указе № 204 не предусмотрены такие задачи, как укрепление обороны страны, защита конституционного строя, обеспечение суверенитета, независимости, территориальной целостности России, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов и гражданского общества, необходимо обеспечить комплексный подход при реализации как национальных целей и стратегических задач, так и стратегических национальных приоритетов (оборона страны, государственная и общественная безопасность, стратегическая стабильность и др.).

Заключение

Таким образом, в условиях отсутствия единой архитектуры и избыточности документов стратегического планирования (более 57 000 документов, из них порядка 100 федеральных и 2 400 региональных) невозможно обеспечить согласованность и сбалансированность документов СП различных уровней и сфер применения, в том

числе по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам. Одной из причин низкой эффективности стратегического управления является проблема увязки прогнозных значений показателей в документах СП, что не позволяет обеспечить скоординированную деятельность участников СП, органов государственного и корпоративного управления по реализации стратегических приоритетов, целей, задач и показателей; отсутствует возможность для мониторинга реализации соответствующих документов и, как следствие, снижается эффективность механизмов обратной связи в системе государственного управления, оценок рисков и угроз в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности. Сегодня необходима актуальный методический подход к системе реализации принципов, и в первую очередь таких, как «сбалансированность» и «согласованность», однако предстоит отдельно проработать подходы и порядки по их реализации.

5 февраля 2019 г. по указанию Президента РФ проведено первое совещание по СП с постоянными членами Совета безопасности РФ, в ходе которого была отмечена задача перехода от разработки отдельных документов к формированию системы СП с использованием современных информационных технологий, а также соответствующего методического обеспечения [Секретарь Совета безопасности РФ ... , 2019]. В этой связи обеспечение сбалансированности и согласованности документов стратегического планирования в России является сегодня одной из приоритетных задач, что требует поиска новых методических подходов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Богданова Ю. В., Смирнова О. О., 2015. Дорожная карта разработки базовых документов стратегического планирования и прогнозирования в реализации федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Форум молодых стратегов : материалы Всерос. конф. молодых ученых по вопросам государственного стратегического планирования, г. Москва, 20 мая 2015 г. М. : Международный независимый эколого-политологический университет. Т. 1. С. 45–83.
- Богданова Ю. Н., Прохоров В. Н., Симонова Ю. В., 2016. К вопросу обоснования базовых показателей социально-экономического развития в целях реализации закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» // NovaInfo.Ru. Т. 2, № 43. С. 202–212.

- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 15.04.2019), 1998. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702.
- Методические рекомендации по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти: утверждены Аппаратом Правительства РФ 12.03.2018 г. № 1937п-П6, 2018. URL: <http://government.ru/info/31672>.
- Методические рекомендации по подготовке предложения по приоритетному проекту (программе): утверждены Аппаратом Правительства РФ 20.10.2016 г. № 7955п-П6, 2016. URL: <http://government.ru/news/24986>.
- Митрофанова И. В., 2016. Модернизация региональной системы стратегического планирования: проблемы и решения // Общество: политика, экономика, право. № 5. С. 56–62.
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года : утв. Постановлением Правительства РФ 29.09.2018, 2018. URL: <http://government.ru/news/34168>.
- План деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2016–2021 годы, 2017. URL: <https://bazanra.ru/minprirody-grossii-plan-ot12042017-h3009488>.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ», 2005. URL: <https://base.garant.ru/188085>.
- Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», 2010. URL: <https://base.garant.ru/198991>.
- Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»), 2017. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», 2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009.
- Принципы стратегического планирования: методология и практика, 2018 : сб. тр. Всерос. науч.-практ. конф. Совета по изучению производительных сил ВАВТ Минэкономразвития России / ред. О. О. Смирнова. М. : Всерос. акад. внешней торговли Минэкономразвития России. 103 с.
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, 2017. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282738.
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, 2018. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/201828113>.
- Секретарь Совета безопасности РФ Николай Патрушев провел совещание по вопросам стратегического планирования, 2019 // Официальный сайт Совета безопасности РФ, 6 февраля 2019. URL: <http://scrf.gov.ru/news/allnews/2538>.
- Смирнова О. О., 2015. Актуальные вопросы государственного планирования или первые действия на «старте» за полгода после вступления в силу закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). № 21. С. 55–58.
- Смирнова О. О., 2016. Вопросы сбалансированности как основной элемент стратегического управления и предотвращения рисков в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности // NovaInfo.Ru. Т. 2, № 45. С. 224–231.
- Совместное заседание Госсовета и Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития, 2017. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54448>.
- Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», 2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669.
- Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», 2018 // Собрание законодательства РФ. № 20. Ст. 2817.
- Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», 2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.

REFERENCES

- Bogdanova Yu. V., Smirnova O. O., 2015. Dorozhnaya karta razrabotki bazovykh dokumentov strategicheskogo planirovaniya i prognozirovaniya v realizatsiyu federalnogo zakona № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii» [Roadmap for Developing Basic Documents of Strategic Planning and Forecasting in Implementing Federal Law no. 172-FZ “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. *Materialy Vserossiyskoy konferentsii molodykh uchennykh po voprosam gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya “Forum molodykh strategov”*, Moskva, 20 maya 2015 g. [Proceedings

- of the All-Russian Conference of Young Scientists on the Issues of State Strategic Planning “Forum of Young Strategists”; Moscow, May 20, 2015]. Moscow, Mezhdunarodnyy nezavisimyy ekologopolitologicheskiy universitet, vol. 1, pp. 45-83.
- Bogdanova Yu.N., Prokhorov V.N., Simonova Yu.V., 2016. K voprosu obosnovaniya bazovykh pokazatelye sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya v tselyakh realizatsii zakona № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii» [On the Issue of Substantiating the Basic Indicators of Socio-Economic Development in Order to Implement Law no. 172-FZ “On Strategic Planning”]. *NovaInfo.Ru*, vol. 2, no. 43, pp. 202-212.
- Byudzhetnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 31.07.1998 g. № 145- FZ (red. ot 15.04.2019)*, 2019 [Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 no. 145-FZ (Amended on April 15, 2019)]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702.
- Metodicheskie rekomendatsii po organizatsii proyektnoy deyatel'nosti v federalnykh organakh ispolnitel'noy vlasti: utverzhdeny Apparatom Pravitel'stva RF 12.03.2018 g. № 1937p-P6*, 2018 [Guidelines for Organizing Project Activities in Federal Executive Bodies: Approved by the Government Office of the Russian Federation on March 12, 2018 no. 1937п-П6]. URL: <http://government.ru/info/31672/>.
- Metodicheskie rekomendatsii po podgotovke predlozheniya po prioritetnomu projektu (programme): utverzhdeny Apparatom Pravitel'stva RF 20.10.2016 g. № 7955p-P6*, 2016 [Guidelines for Preparing Proposals for a Priority Project (Program): Approved by the Government Office of the Russian Federation on October 20, 2016. No. 7955п-П6]. URL: <http://government.ru/news/24986/>.
- Mitrofanova I.V., 2016. Modernizatsiya regionalnoy sistemy strategicheskogo planirovaniya: problemy i resheniya [Modernization of the Regional Strategic Planning System: Problems and Solutions]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* [Society: Politics, Economics, Law], no. 5, pp. 56-62.
- Osnovnyye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii na period do 2024 goda: utverzhdeny Postanovleniem Pravitel'stvom RF 29.09.2018*, 2018 [The Main Activities of the Government of the Russian Federation for the Period Until 2024: Approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation on September 29, 2018]. URL: <http://government.ru/news/34168/>.
- Plan deyatel'nosti Ministerstva prirodnykh resursov i ekologii Rossiyskoy Federatsii na 2016–2021 gody*, 2017 [Plan of Activities of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation for 2016–2021]. URL: <https://bazanpa.ru/minprirody-rossii-plan-ot12042017-h3009488/>.
- Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 19.04.2005 g. № 239 «Ob utverzhdenii Polozheniya o razrabotke, utverzhdenii i realizatsii vedomstvennykh tselevykh program»*, 2005 [Decree of the Government of the Russian Federation of April 19, 2005 no. 239 “On Approving the Regulations on Development, Approval and Implementation of Departmental Targeted Programs”]. URL: <https://base.garant.ru/188085/>.
- Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2010 g. № 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii»*, 2010 [Resolution of the Government of the Russian Federation of August 2, 2010 no. 588 “On Approving the Procedure for Developing, Implementing and Evaluating the Effectiveness of State Programs of the Russian Federation”]. URL: <https://base.garant.ru/198991/>.
- Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.10.2017 g. № 1242 «O razrabotke, realizatsii i ob otsenke effektivnosti otdelnykh gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii»*, 2017 (vmeste s «Pravilami razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti otdelnykh gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii»), 2017 [Resolution of the Government of the Russian Federation of October 12, 2017 no. 1242 “On Developing, Implementing and Evaluating the Effectiveness of Certain State Programs of the Russian Federation” (Including “Rules for Developing, Implementing and Evaluating the Effectiveness of Certain State Programs of the Russian Federation”)]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280803/.
- Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15.10.2016 g. № 1050 «Ob organizatsii proyektnoy deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii»*, 2016 [Resolution of the Government of the Russian Federation of October 15, 2016 no. 1050 “On Organizing Project Activities in the Government of the Russian Federation”]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009.
- Smirnova O.O., ed., 2018. *Printsipy strategicheskogo planirovaniya: metodologiya i praktika: sb. tr. Vseros. nauch.-prakt. konf. Soveta po izucheniyu proizvoditel'nykh sil VAVT Minekonomrazvitiya Rossii* [Principles of Strategic Planning: Methodology and Practice. Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference of the Council for the Study of the Productive Forces of the Russian Academy for Foreign Trade of the Ministry of Economic Development of Russia]. Moscow, Vserossiyskaya akademiya vneshney torgovli Minekonomrazvitiya Rossii. 103 p.
- Prognoz sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na 2018 god i na planovyy period 2019 i 2020 godov*, 2017 [Forecast of Socio-Economic Development of the Russian Federation for 2018 and for the Planning Period of 2019 and 2020]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282738/.

- Prognoz sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2036 goda*, 2018 [Forecast of the Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period Until 2036]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/201828113>.
- Sekretar Soveta Bezopasnosti RF Nikolay Patrushev provel soveshchaniye po voprosam strategicheskogo planirovaniya, 2019 [Secretary of the Security Council of the Russian Federation Nikolay Patrushev Held a Meeting on Strategic Planning]. *Ofitsialnyy sayt Soveta Bezopasnosti RF, 6 fevralya 2019* [Official Website of the Security Council of the Russian Federation, February 6, 2019]. URL: <http://scrf.gov.ru/news/allnews/2538/>.
- Smirnova O.O., 2015. Aktualnye voprosy gosudarstvennogo planirovaniya ili pervye deystviya na «starte» za polgodu posle vstupleniya v silu zakona «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii» [Current Issues of State Planning or the First Actions at the “Start” for Six Months After the Law “On Strategic Planning in the Russian Federation” Entered into Force]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye)* [MIR (Modernization. Innovation. Research)], no. 21, pp. 55-58.
- Smirnova O.O., 2016. *Voprosy sbalansirovannosti kak osnovnoy element strategicheskogo upravleniya i predotvrashcheniya riskov v sfere sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya i ekonomicheskoy bezopasnosti* [Issues of Balance as the Main Element of Strategic Management and Risk Prevention in the Field of Socio-Economic Development and Economic Security]. *NovInfo.Ru*, vol. 2, no. 45, pp. 224-231.
- Sovmestnoe zasedanie Gossoveta i Komissii po monitoringu dostizheniya tselevykh pokazateley sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya*, 2017 [Joint Meeting of the State Council and the Commission for Monitoring the Achievement of Target Indicators of Socio-Economic Development]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54448>.
- Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 31.12.2015 g. № 683 «O Strategii natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii»*, 2015 [Decree of the President of the Russian Federation of December 31, 2015 no. 683 “On the National Security Strategy of the Russian Federation”]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669.
- Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 07.05.2018 g. № 204 «O natsionalnykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2024 goda»*, 2018 [Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 no. 204 “On the National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period Until 2024”]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, no. 20, art. 2817.
- Federalnyy zakon ot 28.06.2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii»*, 2014 [Federal Law of June 28, 2014 no. 172- FZ “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

Information about the Authors

Olga O. Smirnova, Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor, Deputy Head of the Department, Council for the Study of Productive Resources, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Pudovkina St., 4A, 119285 Moscow, Russian Federation, 7823091@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2127-0571>

Inna V. Mitrofanova, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Leading Researcher, Laboratory of Regional Economics, Federal Research Centre The Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, Chekhov Street, 41, 344006 Rostov-on-Don, Russian Federation, mitrofanova@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1685-250X>

Информация об авторах

Ольга Олеговна Смирнова, доктор экономических наук, доцент, заместитель руководителя отделения, Совет по изучению производительных сил, Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации, ул. Пудовкина, 4А, 119285 г. Москва, Российская Федерация, 7823091@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2127-0571>

Инна Васильевна Митрофанова, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, лаборатория региональной экономики, Федеральный исследовательский центр Южный научный центр РАН, просп. Чехова, 41, 344006 г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация, mitrofanova@volsu.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1685-250X>