

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ В РОССИИ

В статье анализируются история отечественного стратегического планирования, а также его основные проблемы. Россия является пионером стратегического планирования (план ГОЭЛРО, 1920 г.). Однако в последние десятилетия управление развитием страны осуществлялось «в ручном режиме» с горизонтом прогнозирования 2–3 года. Слабым звеном были «размытость» целевых показателей, бессистемность планов, их оторванность от реальности и взаимная рассогласованность. Нормативное правовое обеспечение стратегического планирования было фрагментированным. Принятый недавно Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» заложил правовую основу разработки и реализации государственного стратегического планирования и шире — управления развитием страны.

Ключевые слова: муниципалитеты, национальная безопасность, стратегическое планирование, субъект Российской Федерации, федеральные целевые программы

На завершающем этапе работы весенней сессии палат Федерального Собрания, после почти двух лет «простоя» был наконец принят и впоследствии подписан Президентом России Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Что означает это событие для экономики и правовой системы страны, составляющих ее регионов и простых граждан?

История вопроса

Исторический опыт говорит о том, что в мировой экономике и политике лидирующие позиции всегда занимали страны и народы, которые руководствовались эффективными национальными стратегиями. Строго говоря, стратегическому планированию столько же лет, сколько и самому человечеству, но в своем нынешнем виде оно сложилось не так давно. При этом Россия является практически первопроходцем в данной области, имея за плечами без малого столетний опыт разработок долгосрочных планов развития экономики страны и их реализации. Первым документом стратегического планирования

принято считать План восстановления и развития народного хозяйства страны на базе электрификации (ГОЭЛРО, 1920 г.)¹. В дальнейшем отечественное стратегическое планирование развивалось на базе ВСНХ и Госплана СССР.

Довольно удачный советский опыт разработок долгосрочных планов развития экономики подтолкнул внедрение механизмов стратегического планирования в зарубежных странах: в США (30–40-е гг. XX в. – Новый курс Рузвельта, План Маршалла и др.), в странах Западной Европы (50–60-е гг. XX в.), в странах Юго-Восточной Азии (60–80-е гг. XX в.). Наибольший прогресс был достигнут во Франции и Японии.

Таким образом, на сегодняшний день накоплен значительный мировой опыт в области стратегического планирования. Причем во многих государствах оно относится к конституционно-правовым институтам (Испания, Португалия, ФРГ), принимаются законы о планировании (Ирландия), развита система органов, осуществляющих различные виды прогнозирования и планирования.

На этом фоне в самом СССР в последние десятилетия его существования стратегическое планирование (комплексное научно-техническое и социально-экономическое прогнозирование) *было далеким от идеала*. По мнению ряда исследователей, именно провалы в этой сфере способствовали потере темпов развития и распаду страны².

Переход к рыночной экономике разрушил действовавшие на тот момент механизмы планирования, заменив их верой в «невидимую руку рынка». В результате Россия длительное время *практически не располагала нормативными актами системного характера* в данной области.

На федеральном уровне действовал Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». В соответствии с которым под стратегическим планированием понималось определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения ее национальной безопасности посредством реализации стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития. Среди инструментов стратегического планирования указывались концепции, доктрины, стратегии, программы, проекты и планы устойчивого развития России с учетом задач обеспечения национальной безопасности. Однако стоит отметить, что

¹ Государственный план электрификации России утвержден VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 г.

² «Планирование стало важным инструментом всего партийного руководства экономикой и страной в целом. Считалось, что оно позволяет сознательно использовать объективный экономический закон планомерного, пропорционального развития. На деле же централизованное планирование стало олицетворять абсолютную власть партии и руководства страны над ее экономикой и всей общественной жизнью. На деле все это со временем стало приводить к перепроизводству средств производства, недопотреблению населения, форсированному приоритетному развитию военно-промышленного комплекса, к остаточному методу обеспечения жизненного уровня населения и социальных потребностей всего общества и в конечном счете к прогрессирующему замедлению роста эффективности производства, темпов роста последнего, углублению диспропорций, к массированным внешним займам, импорту продовольствия и к развалу советской плановой экономики» (Кудров В. Крах советской модели экономики. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. С. 98–101).

длительное время данный Указ имел статус «Для служебного пользования», что существенным образом снизило эффективность его использования в процессе управления развитием страны. Кроме того, документ в основном определял взаимосвязи между различными типами документов стратегического планирования³, чего для современного управления развитием явно недостаточно.

Если же судить по результатам использовавшихся механизмов управления развитием, можно сделать вывод о том, чего данный Указ не содержал, хотя должен был, а именно — четких указаний на процедуры и конкретные механизмы стратегического планирования. Более 20 лет эти вопросы на нормативном уровне не были урегулированы. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» оказался не очень удачным и к настоящему времени явно устарел. Государственное управление социально-экономическим развитием осуществлялось «в ручном режиме» с горизонтом прогнозирования 2–3 года.

Проблемы стратегического планирования Российской Федерации

В качестве характерного примера современного состояния стратегического планирования в России можно привести определение приоритетов развития Дальнего Востока и прилегающих территорий.

Начиная с 2002 г. одобрено и отчасти реализовано немало концепций и программ развития (затрагивающих развитие) макрорегиона. Это и Федеральная целевая программа (далее — ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года»⁴, и ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»⁵, и Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.⁶, и Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, известная как Стратегия-2020⁷ (здесь Дальнему Востоку посвящен целый блок). И, разумеется, ряд таких «свежих» государственных программ, как: «Региональная политика и федеративные отношения»⁸; «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»⁹; «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости

³ Подробнее об этом см.: Дмитриев М. В ожидании перспектив. Долгосрочное планирование и управление территориальным развитием в России все еще в зачаточном состоянии / Российская Бизнес-газета, 10 нояб. 2009 г. № 727 (43).

⁴ Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480.

⁵ Утв. Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2006 г. № 478.

⁶ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.

⁷ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

⁸ Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307.

⁹ Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308.

бюджетов субъектов Российской Федерации»¹⁰.

Однако такого рода планирование сложно назвать эффективным, поскольку обилие планов так и не трансформировалось в рывок социально-экономического развития макрорегиона. Дальний Восток, как и десять лет назад, — очень проблемный регион. Причем проблемы его вызваны не только объективными факторами (большая протяженность территории, суровый климат, давление сопредельных государств), но и *отсутствием внятной государственной политики* в его отношении.

Причина в том, что взаимосогласованность многочисленных стратегий на федеральном и на региональном уровне оставляет желать лучшего. Количество концептуальных документов не перешло в качество управления. Слабым звеном отечественного стратегического планирования по-прежнему остается «размытость» целевых показателей развития, бессистемность планов, их оторванность от реальности.

Встает вопрос и о соотносимости планомерных изменений государства как сложной социальной системы с изменениями в окружающей среде. Управление в целом и государственное управление — в частности должны опережать изменения в окружающей среде, поиск и апробирование различных вариантов управляющего воздействия должны происходить в ускоренном темпе, чтобы выбранное воздействие шло в реальном масштабе времени¹¹. Отечественные традиции стратегического планирования этого, как правило, не подразумевают. Программы и доктрины появляются постоянно, однако направлены они в основном на урегулирование тех состояний системы, *которые она пережила задолго до начала преобразований*. Поэтому происходит борьба не с «болотом», а с «комарами»; не с причинами, а со следствиями тех или иных системно-структурных проблем.

Еще одна проблема отечественного стратегического планирования — не всегда правильное использование программного управления (в прикладном системном анализе данный тип управления называется «управление простой системой»).

Это наиболее простой тип управления, когда управленческое воздействие (программа) вызывает ожидаемую реакцию системы. Программное управление называют также управлением без обратной связи: средства вложены, цель достигнута, программа закрывается. На практике программное управление выливается в формирование федерального бюджета на основе государственных программ развития¹².

Недостаток данного типа управления в том, что его не всегда удается реализовать в практике государственного строительства, тем более если речь идет о крупномасштабных проектах. Программное управление

¹⁰ Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 310.

¹¹ См.: Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010. С. 43.

¹² По информации с официального сайта Министерства экономического развития РФ, в соответствии с перечнем государственных программ разрабатываются 42 государственные программы РФ, из них: 39 утверждены Правительством РФ и 3 находятся в стадии разработки. Также в настоящее время федеральными органами исполнительной власти — ответственными исполнителями государственных программ разрабатываются планы реализации государственных программ на трехлетнюю перспективу. Подробная информация о государственных программах РФ размещена на портале государственных программ по адресу: programs.gov.ru.

предназначено для решения наиболее *простых и однотипных проблем*, для исправления однофакторных проблемных ситуаций.

Так, например, ФЦП «Электронная Россия»¹³ при удовлетворительной реализации вполне может привести к упрощению выдачи гражданам страны целого ряда справок и документов. Однако она не приведет к «прорыву» в области социального обеспечения или, например, к увеличению продолжительности жизни в стране, поскольку решение данных многофакторных проблем лежит за рамками программных методов управления.

В этой связи обращают на себя внимание процессы, происходящие в последние годы в области реализации ФЦП. Их результатом стала, по сути, *дискредитация* самого института федеральных целевых программ. И это вполне закономерно. Программное управление в данном случае применяется не к решению конкретных острых проблем, требующих неординарных подходов и концентрации средств, а к преодолению неких комплексных диспропорций в развитии страны и ее макрорегионов, к чему программные средства управления мало приспособлены. В результате программные средства управления превратились в текущие меры поддержки регионов и отраслей, а то и просто — в способ финансирования деятельности государственных органов.

В 2006–2008 гг. Правительство РФ, реализуя утвержденную в 2006 г. «Программу социально-экономического развития России на 2006–2008 гг.»¹⁴, проводило политику переориентации ФЦП на поддержку макрорегионов (Северного Кавказа, Дальнего Востока). Сокращение количества программ сопровождалось укрупнением их объектов: если до 2000 г. каждая программа была привязана к отдельному субъекту Федерации, то в последующий период одна программа обычно охватывала сразу несколько регионов (например, федеральная программа «Юг России»¹⁵, программа по развитию регионов Дальнего Востока и Забайкалья¹⁶ и др.). С одной стороны, понятно желание разработчиков ФЦП подходить к развитию макрорегионов комплексно. Но, с другой — вполне очевидно, что этой цели нельзя было достичь посредством программных методов управления в силу сложности и многофакторности сложившихся территориальных и отраслевых диспропорций.

Кроме ФЦП, направленных на развитие территорий, действовало значительное число масштабных программ общенационального значения: «Развитие транспортной системы России», «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации», «Жилище», «Социальное развитие села», «Культура России», «Национальная технологическая база» и др. Не очень понятно, как столь многофакторные проблемы разработчики ФЦП намеревались решать при помощи программных средств управления — тем более что практика уже показала несостоятельность целого ряда программ.

Так, например, ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг. не только не решила

¹³ Утв. Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65.

¹⁴ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 378-р.

¹⁵ Утв. Постановлением Правительства РФ от 14 января 2008 г. № 10.

¹⁶ Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480.

жилищную проблему, но по некоторым позициям даже усугубила ее¹⁷. По данным Росстата, за период действия данной ФЦП, одной из главных задач которой было заявлено наращивание темпов строительства, наблюдалось снижение темпов роста строительных работ. Объяснение данного феномена было дано Счетной палатой РФ.

По ее данным, ФЦП «Жилище» получила меньше всего средств из федерального бюджета по сравнению с другими национальными проектами (программа была профинансирована всего на 19,6%). «Наибольшее недофинансирование было допущено по ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг. и ФЦП «Развитие Калининградской области на период до 2010 года», — говорилось в итоговом отчете Счетной палаты по результатам проверки финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета (т.е. один из национальных проектов был недофинансирован более чем на 80%)¹⁸. Это, однако, не помешало принятию новой ФЦП «Жилище» на 2011–2015 гг. с аналогичными характеристиками.

Хроническое недофинансирование федеральных целевых программ приобрело устойчивые формы. По информации Председателя Правительства РФ, в I квартале 2012 г. по 14 ФЦП кассовое исполнение не превышало 5%, по 7 — финансирование вообще не было начато¹⁹. «Хромают» также контроль за реализацией программ развития и финансово-экономическое обоснование многих программ. Отсутствуют четкие процедуры и критерии оценки эффективности проектов. Последствия, которые будет иметь их реализация, *часто вообще не прогнозируются*. Соответственно, результативность многих программ крайне низка.

Для отечественного программного управления в целом характерны следующие основные «пробелы»²⁰:

- отсутствие специально разработанного и официально утвержденного порядка формирования, реализации и взаимосогласования федеральных, межрегиональных, региональных и муниципальных программ развития;
- слабость целеполагания, отсутствие четкой системы критериев отбора регионов и направлений, на которые распространяется действие программ, а также критериев определения объема средств;
- отсутствие целевых индикаторов и показателей, позволяющих оценивать ход реализации программ;
- методическая необоснованность процесса разработки программных заданий, приводящая к тому, что программы оказываются конгломератами отдельных не связанных друг с другом и не обеспечивающих

¹⁷ По данным Уполномоченного по правам человека в РФ В. Лукина, в 2010 г. возросло число жалоб россиян в т.ч. по жилищным вопросам / URL: <http://www.fcpdom.ru/index.php?s=news&id=457>.

¹⁸ Более подробно об этом см. URL: <http://lenta.ru/articles/2005/12/12/programma/>.

¹⁹ Информация оглашена на заседании Правительства РФ 14 июня 2012 г.

²⁰ Подробнее об этом см.: Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект (Сулакшин С.С. и др. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2009. С. 172). Аналогичные выводы отражены в отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка сбалансированности стратегий социально-экономического развития федеральных округов и отдельных субъектов Федерации на примере Дальнего Востока, Байкальского региона и Сибири», проведенного Счетной палатой РФ в 2011 г.

- достижение конечных целей мероприятий;
- непрозрачность процедуры формирования перечня строек и объектов программ, существенным образом затрудняющая контроль за ходом их реализации;
- слабая увязка стратегий и программ развития с документами территориального планирования, в т.ч. из-за незавершенности разработки этих документов.

Программные средства в управлении развитием отдельных территорий, отраслей и страны используются зачастую не по назначению, что во многом и объясняет их, ставшую уже хронической, неэффективность.

Федеральные законы о бюджете, в особенности перспективные бюджетные планы (на 3 года), также можно рассматривать в качестве документов краткосрочного стратегического планирования. Однако нельзя не отметить, что бюджетные акты по своей природе узконаправленны, да и в целом пока несовершенны. Как отметил Президент в одном из своих бюджетных посланий, «стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует достоверная оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) во взаимосвязи с их ролью в достижении поставленных целей государственной политики, а также оценка всех длящихся расходных обязательств. Предстоит трезво оценить приоритетность стратегических задач, сопоставив их с реальными возможностями. Только комплексный подход к принятию стратегических решений, в полной мере учитывающий уроки кризиса, новые внутренние и внешние условия развития российской экономики, позволит перераспределить ресурсы в пользу эффективных направлений государственной политики»²¹.

Таким образом, сложившееся к настоящему моменту нормативное правовое регулирование вопросов стратегического планирования можно рассматривать как фрагментированное. Перспективных концепций развития принимается множество, не только на федеральном, но и на региональном, и даже на местном уровнях. Но составляются они без взаимного согласования, вследствие чего часто не способствуют развитию государственной системы, а напротив — *препятствуют ей*.

Такая ситуация не может считаться нормальной в условиях нарастания необходимости формирования системы государственного стратегического планирования.

Новеллы закона о стратегическом планировании

В связи со сложившейся ситуацией 23 апреля 2012 г. на расширенном заседании коллегии Министерства экономического развития РФ Президент страны сделал программное заявление: «Нам нужна эффективная, надежная система долгосрочного планирования и прогнозирования, которая не только определяла бы тенденции развития, но и отвечала на вопрос, какая последовательность шагов необходима по каждому из на-

²¹ Бюджетное послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» от 29 июня 2010 г.

ших приоритетов». По словам главы государства, планировался переход к другой структуре бюджета: «По сути меняются принципы госуправления и расходования бюджетных средств, во главу угла ставится результат, достижение конкретных, предметных целей по важнейшим направлениям. Вновь повторю: все госпрограммы должны быть плотно увязаны с системой стратегического планирования, с долгосрочным прогнозом социально-экономического развития нашей страны».

1 октября 2012 г. в Государственную Думу Правительством РФ был внесен проект федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»²², разработанный в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»²³. Цель законопроекта — создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Впоследствии данный закон был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом РФ.

Законом были установлены правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Закон содержит следующие значимые правовые новеллы.

Первая новелла. Конкретизация категориального аппарата стратегического планирования.

Во-первых, стратегическое планирование определяется как деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности.

Во-вторых, система государственного стратегического планирования определяется как механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

²² Название закона впоследствии было скорректировано.

²³ СЗ РФ. 7 мая 2012 г. № 19. Ст. 2333.

В-третьих, целеполагание описывается как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; при этом цель социально-экономического развития определена как состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными либо качественными показателями.

В-четвертых, планирование определяется как деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

В-пятых, программирование определяется как деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания и т.д.

Необходимо обратить внимание на принципиальную важность нормативного закрепления института целеполагания — впервые в отечественном законодательстве, а также постановку во главу угла управления развитием страны неких целей, которые к тому же характеризуются определенными качественными и количественными показателями.

Вторая новелла. Законом четко закреплены полномочия федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования. Введение муниципального уровня стратегического планирования также стало одной из новелл закона — показательно, что данная норма появилась уже в процессе подготовки законопроекта ко второму чтению.

Третья новелла. Законом закреплены принципы стратегического планирования, среди которых принципы: единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевой принцип.

Особо следует отметить *принцип преемственности и непрерывности*.

Суть его в том, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования. Принцип результативности и эффективности стратегического планирования означает, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности должен основываться

ся на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования.

Уже упомянутый нами принцип измеряемости целей предусматривает возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности с использованием либо количественных, либо качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, применяемых в процессе стратегического планирования. Принцип же соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Четвертая новелла. Регулирует закон также институт мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, т.е. деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Традиционно в отечественном законодательстве институт мониторинга реализации конкретных документов (включая мониторинг законодательства и правоприменительной практики) *не находил должного законодательного закрепления*. А если и находил — то без указания на связь результатов такого мониторинга и коррекции реализуемых документов²⁴.

Пятая новелла. Законопроектом также подробно урегулированы, во-первых, задачи стратегического планирования (среди них — очень важная задача координации государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики).

Во-вторых, субъекты стратегического планирования²⁵ и их полномочия.

В-третьих, разные типы документов государственного стратегического планирования, к которым закон относит документы стратегического планирования:

- разработанные в рамках целеполагания (ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию, стратегию социально-

²⁴ Так, например, Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», передавший функцию составления докладов о состоянии законодательства Министерству юстиции РФ, был направлен на придание информации о состоянии правоприменения определенного статуса в процессах управления развитием. Однако об учете предложений докладов в нормотворческой деятельности и об устранении указанных в них недостатков в законодательстве речь в Указе не идет, что можно расценивать как пробел в правовом регулировании.

²⁵ Среди них Президент РФ, палаты Федерального Собрания, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные органы власти.

экономического развития РФ, стратегию национальной безопасности РФ);

- разработанные в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу (отраслевые документы стратегического планирования РФ, стратегию пространственного развития РФ, стратегии социально-экономического развития макрорегионов);
- разработанные в рамках прогнозирования (прогноз научно-технологического развития РФ, стратегический прогноз РФ, прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный и среднесрочный период, бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период);
- разработанные в рамках планирования и программирования (основные направления деятельности Правительства РФ, государственные программы РФ, государственная программа вооружения, схемы территориального планирования РФ, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти);
- регионального уровня;
- местного уровня.

В-четвертых, создание федерального государственного реестра документов стратегического планирования, а также обеспечивающей формирование и обработку данных федеральной информационной системы стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

В-пятых, впервые предусмотрена ответственность за нарушение законодательства в сфере стратегического планирования: лица, виновные в этом, несут дисциплинарную, гражданско-правовую и административную ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Как уже отмечалось, в процессе работы над законом его текст пережил серьезные трансформации. В стадии второго чтения в него было внесено более 120 поправок, подчас кардинально изменяющих текст законопроекта. Таким образом в законе появилась статья, содержащая принципы стратегического планирования, а также статья, посвященная информационному обеспечению стратегического планирования, предусматривающая создание федеральной информационной системы стратегического планирования. Кроме того, стратегическое планирование «шагнуло» на муниципальный уровень.

Основные направления совершенствования закона о стратегическом планировании

Однако, несмотря на большую работу, некоторые недостатки закона — с момента его внесения и вплоть до самого принятия — сохранились.

Прежде всего это *рамочный характер* правового регулирования, заключающийся в прописывании наиболее общих вопросов — понятийного аппарата и разновидностей документов стратегического планирования.

Очевидно, что полноценная реализация закона потребует создания большого массива подзаконного регулирования.

В законе не прописаны *механизмы обеспечения* согласованности различных документов стратегического планирования. Нечетко прописана взаимозависимость и очередность разработки этих документов на различных уровнях государственного управления.

Несомненна *недостаточная увязанность* положений законопроекта с *актами бюджетного процесса*. В особенности при подготовке проектов бюджетов бюджетной системы РФ, несмотря на то, что Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 Правительству РФ было поручено подготовить и внести в Государственную Думу законопроект, предусматривающий именно координацию стратегического управления и мер бюджетной политики. Очевидно, что законом это поручение главы государства выполняется лишь частично.

Но, несмотря на все свои недостатки, закон остро необходим современной России как акт, *закладающий правовую основу* разработки и реализации государственного стратегического планирования и шире — управления развитием страны. Это тот минимум, с которого необходимо начинать работу над выстраиванием эффективной модели стратегического планирования. Тем более что вопрос о привязке бюджетного планирования к стратегическому, пусть медленно, но решается — имеется в виду начало перехода страны на программный бюджет с 2014 г.

Однако следует иметь в виду и то, что полноценная реализация закона возможна лишь в случае принятия всех перечисленных в нем документов стратегического планирования, а также ряда актов, обеспечивающих их реализацию, что представляет собой весьма сложную задачу как для теории, так и для практики государственного управления. Но решать эту задачу придется, поскольку стратегическое планирование является на сегодняшний момент едва ли не единственным инструментом обеспечения бескризисного развития государства как сложной социальной системы. Функционирование системы стратегического управления особенно актуально в период финансового кризиса и бюджетного дефицита.

Древний философ полагал, что «для корабля, который не знает, куда он плывет, не может быть попутного ветра». Закон о стратегическом планировании не гарантирует появление этого ветра — но он помогает четко определить ту «гавань», куда следует плыть государственному кораблю.