

ПРЕДСТОЯЩИЕ ПЕРЕМЕНЫ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В.Цымбал

За актуальными военно-политическими событиями, которые затронули экономику и национальную безопасность РФ, пока в тени остаются законодательные инициативы в системе стратегического планирования деятельности нашего государства. А между тем продолжение режима «ручного управления» экономикой чревато большими издержками.

В первой же статье нового федерального закона № 172 от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в РФ» заявлено, что он не только устанавливает правовые основы и полномочия органов государственной власти (федеральных, региональных и муниципальных), но и «порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования». Прилагательное «иными» не раскрыто, но всеохватный, по замыслу, характер закона очевиден.

Не менее важным является и то, что новый закон рассматривает в единстве, совместно обе главные стороны нашего будущего: социально-экономическое развитие РФ и обеспечение ее национальной безопасности. Необходимость именно такой увязки интересов и управленческих возможностей государства, ограниченных законодательством, с интересами и возможностями общества была предметом научного анализа в исследованиях многих научных центров.

Однако отмечавшееся в публикациях пагубное раздвоение нашей системы государственно управления на народно-хозяйственный и «силовой» комплексы (или блоки) до сих пор сохраняется. Об этом свидетельствует отсутствие в стране главного стратегического документа, в котором эти разрозненно планируемые комплексы рассматривалось бы во взаимодействии и устанавливался баланс распределения между ними единых ресурсов государства и общества. До сих пор в РФ назывались базовыми два документа стратегического планирования: Стратегия национальной безопасности РФ (СНБ-2020), и варианты другой стратегии – Концепции социально-экономического развития РФ.

В п. 31 статьи 3 нового ФЗ № 172 упомянут некий документ стратегического планирования, названный государственной программой РФ. Этот документ должен содержать «комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых го-

сударственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ». Но, как следует из анализа дальнейших статей ФЗ, этот документ фактически «выключен» из поля действий стратегического планирования, поскольку в законе не раскрыто, кто и когда должен разрабатывать документ, кто, как и когда должен им пользоваться, выполнять. Если имеется в виду некая совокупность программ (сейчас их около 40), то кто отвечает за ее полноту и согласованность.

На практике сейчас стратегия развития РФ определяется, главным образом, не документами стратегического планирования, а совокупностью указов Президента РФ, подписанных им сразу после инаугурации, и его же дальнейшими оперативными указами, распоряжениями и указаниями. Хотя, если исходить из традиций государственного управления, сложившихся в мире, то основой стратегии государства должно быть выполнение Конституции РФ и системы других документов, состоящей из:

- документов международного права и международных договоров;
- конституционных и федеральных законов РФ, а также указов Президента РФ по проблемам, не нашедшим оперативного отражения в законодательной базе;
- неформализованных, дискутируемых, выносимых национальным сознанием на приоритетное место, социально-экономическими и политическими условиями жизни, культурными и научно-техническими достижениями, а также балансом интересов, угроз, рисков и т.п. факторов, действующих в стране и в мире.

А новый закон фактически содержит попытку узаконить сложившуюся практику. В его ст. 11 главными источниками целеполагания при стратегическом планировании на федеральном уровне названы ежегодные послания Президента РФ и только затем такие документы как стратегия социально-

экономического развития, стратегия национальной безопасности, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ.

Вопрос о том, как должны состыковываться ежегодные указания Президента РФ с долгосрочными стратегическими положениями государственной политики, остается не до конца ясным. И это очевидный недостаток закона. Есть у закона и достоинства.

В их числе то, что в понятие стратегического планирования включены все его основные части и стадии: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, а также мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования. Актуальнее было бы говорить о необходимости анализа не только и не столько документов, сколько степени выполнения фактических задач развития общества и государства. Поскольку без этого не будут выявлены причины возможных срывов планов, не будут объяснены вынужденные корректировки, не будут извлечены уроки.

Особый вопрос – вовлечение гражданского общества в процесс стратегического планирования.

Стратегические планы должны быть поняты и одобрены обществом. Однако среди участников стратегического планирования граждане не упоминаются ни на федеральном, ни на региональном, ни даже на муниципальном уровне.

В то же время общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования (ст. 13) не забыто. Заявлена цель «обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования». Однако зачем-то неоднократно в новом законе повторяется шаблонная формулировка, выражающая заботу о «государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне». Кто и на каком основании будет включать в документы стратегического планирования государства разнообразные, причем не только государственные, но и иные тайны? О какой, в частности, стратегической коммерческой тайне, скрытой от граждан, заботятся чиновники, сочинявшие эту формулировку в законе? Как это согласуется с одной из задач стратегического планирования (п.10 ст. 8), которая предусматривает «создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хо-

Таблица 1

ПЕРИОДИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

№ статьи и пункта Ф3 № 172	Понятия и формулировки действий в процессе стратегического планирования	Этапы, периоды и сроки
Ст. 15	Послание Президента РФ как основа для определения стратегических целей и приоритетов, а также указы – во исполнение послания	Ежегодно
Ст. 16	Стратегия социально-экономического развития РФ (является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ)	Разрабатывается каждые 6 лет, корректируется на основе посланий
Ст.18	Стратегия национальной безопасности РФ	Разрабатывается и корректируется каждые 6 лет на основе посланий
Ст. 19 -21	Стратегии: отраслевые, межотраслевая, пространственного развития РФ, социально-экономического развития макрорегионов	Разрабатываются и корректируются на долгосрочный период
Ст.22	Научно-технологический прогноз	Разрабатывается и корректируется каждые 6 лет на 12 и более лет
Ст. 23	Стратегический прогноз РФ	Разрабатывается и корректируется каждые 6 лет на 12 и более лет
Ст. 24	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период	Разрабатывается и корректируется каждые 6 лет на 12 и более лет
Ст. 25	Бюджетный прогноз на долгосрочный период	В соответствии с бюджетным кодексом
Ст. 26	Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период	Ежегодно на среднесрочный период
Ст. 27	Основные направления деятельности Правительства РФ	Ежегодно на 6 лет
Ст. 28	Государственные программы РФ, утверждаемые Правительством РФ	На период, определяемый Правительством РФ
Ст. 29	Государственная программа вооружения, утверждаемая Президентом РФ	На период, определяемый Президентом РФ
Ст. 31	План деятельности ФОИВ	На 6 лет, возможна корректировка

зяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования»?

Заслуживает внимания также и вопрос о периодизации процесса стратегического планирования. Периодизация для верхнего уровня показана в *табл. 1*.

Однако периодичность разработки единой координирующей государственной программы РФ или обеспечения координации множества разрозненных программ не установлена. Задающим генератором системы стратегического планирования в РФ судя по тексту закона, останутся формально единоличные послания Президента РФ.

Самой заметной новизной системы стратегического планирования в РФ станет кратность всех долгосрочных циклов 6 годам. Наверное, у такой кратности есть достоинства. Но очевиден и недостаток. В течение 6 лет горизонт прогнозирования будет ежегодно уменьшаться. Было бы логичнее внедрить «скользящий» режим планирования, при котором все документы планирования (основные направления развития, прогнозы, программы и планы) разрабатывались бы заново или ежегодно продлевались на требуемую глубину, как это уже происходит с бюджетным планированием.

В заключение отметим следующее.

Две важнейшие ветви стратегического планирования: социально-экономическое развитие РФ и обеспечение ее национальной безопасности, – рассмотрены в новом законе одновременно, однако без необходимой взаимосвязи. В частности, проблема распределения ограниченных ресурсов (людских, материальных, финансовых и т.д.) между этими ветвями (соответствующими комплексами государственного управления) должным образом не рассмотрена. Работы двойного назначения не будут обозначены, что может привести к нерациональному расходованию средств. Возможно, этим содержанием следовало бы нагрузить специальную координирующую Государственную программу РФ. Иначе будет затруднен рациональный трансферт новых знаний, технологий и комплектующих изделий, а также кадров из «оборонного» или «силового» блока экономики в народно-хозяйственный и наоборот. Степень привлечения гражданского общества к мероприятиям стратегического планирования представляется низкой, что не позволяет рассчитывать на осмысленную и широкую общественную поддержку планов и их успешное осуществление. ●