

DOI: 10.37930/1990-9780-2023-3-77-75-86

С. В. Кислицын¹

О РАЗВИТИИ СИСТЕМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В условиях ограниченного доступа к ряду технологий, товаров, услуг и источников инвестиций комплексное определение приоритетов развития становится серьёзной многоуровневой задачей. Рассматриваются проблемы функционирования систем стратегического планирования и вопросы их адаптации к меняющимся внутривосточным и международным условиям. Делается предположение о необходимости их выстраивания в качестве сложных саморегулирующихся систем. Описывается зарубежный опыт в сфере планирования, проводится краткий анализ развития зарубежных моделей, их структурной организации. Рассмотрены проблемы лагов, связанных с внедрением или трансформацией систем стратегического планирования. Показано, что данный процесс требует планомерной работы и не может быть экстренным ответом на возникающие угрозы. Для обеспечения социально-экономического и технологического развития необходимо наличие систем стратегического планирования. В зависимости от меняющейся ситуации роль планирования в экономической политике может возрастать и ослабевать, что не должно приводить к слою самой системы. Отмечается, что для реализации данных условий необходимо наличие инфраструктуры, обеспечивающей оптимальное взаимодействие институтов; позволяющей осуществлять точечное регулирование и ограничивающей общее число действующих элементов.

Ключевые слова: системы стратегического планирования, институты государственного управления, стратегическое планирование в США, дирижизм, директивное планирование.

УДК 330.352

Российская система стратегического планирования (ССП) в своём современном виде существует с 2014 г. Принятый тогда Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» остаётся центральным документом в организации работы всего механизма. В дополнение к нему в 2021 г. был принят Указ Президента Российской Федерации №633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». Вопросы дальнейшего развития и трансформации действующей системы продолжают обсуждаться в политических и экспертных кругах.

Изменения во внешней политике и внешнеэкономических связях Российской Федерации в 2022 г. обострили вопрос дальнейшего развития стратегического планирова-

¹ Сергей Владимирович Кислицын, руководитель Центра изучения стратегического планирования Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН) (117997, РФ, Москва, Профсоюзная, 23), канд. полит. наук, e-mail: skislitsyn@imemo.ru

ния. Санкции против физических и юридических лиц ограничили приток зарубежных инвестиций и перспективы развития торговли с рядом крупных экономик, затруднили доступ к высоким технологиям и различным услугам. Ухудшение международной обстановки привело к серьёзным вызовам в обеспечении национальной безопасности, обострив проблемы инфраструктурного, научно-технологического, промышленного развития страны.

В этих условиях необходимы новые стратегические подходы. Существуют различные точки зрения: от необходимости создания квазицентрализованной системы (Госплан 2.0) до проведения следующего этапа приватизации. Широкий спектр мнений не противоречит базовому положению о необходимости ССП в Российской Федерации. Вместе с тем текущие и возникающие вызовы требуют её адаптации.

Проблемы стратегического планирования привлекают большое внимание отечественных исследователей. Среди последних публикаций по данной теме можно выделить работы А. А. Блохина и Д. Б. Кувалина [1], А. А. Дынкина и В. Д. Миловидова [2], Е. Б. Ленчук [3], С. Ю. Глазьева [4].

В данном исследовании основное внимание уделяется работе ССП с точки зрения её внутренних взаимосвязей. Рассматривается вопрос стабильного взаимодействия систем в меняющихся условиях.

Стратегическое планирование в меняющихся условиях

Общие задачи российского социально-экономического развития определяются проблемами развития реального сектора, формирования новых источников роста, в том числе путём внедрения новых технологий, ускорения темпов научно-технического прогресса и активизации инвестиционной деятельности [3, с. 24]. После 2022 г. создан ряд серьёзных (в первую очередь санкционных) ограничений доступа к необходимым средствам, технологиям, товарам и услугам. В связи с этим требуется принятие целого комплекса антикризисных мер.

Внимание к проблемам стратегического планирования усилилось вместе с дискуссиями о мобилизации российской экономики. Данная тема обсуждается относительно регулярно – в случае появления серьёзных экономических и управленческих вызовов, например, дефолта 1998 г., мирового финансового кризиса 2008 г. [5, с. 31], обострения международной обстановки в 2022 г.

Под мобилизационной экономикой можно понимать усиление государственного регулирования в ряде критически важных отраслей и в области финансов, задействование принципа ведущего звена, подразумевающего концентрацию ресурсов на наиболее важных направлениях. Это – специфический инструмент кризисного регулирования, связанный скорее с чрезвычайными ситуациями в сфере безопасности [5, с. 33]. По мере прохождения шоков, адаптации общества и экономики к меняющимся условиям обсуждение мобилизационных мероприятий сходит на нет.

Однако эффективность реакции на возникающие вызовы не может сводиться к способности экономической системы мобилизоваться. Важны её готовность к возникающим рискам и угрозам, а также качество взаимодействия элементов внутри системы – степень их согласованности и управляемости. Для этого недостаточно отработанных мобилизационных принципов, успешная адаптация требует отлаженной и стабильной работы системы стратегического планирования.

При этом меняться могут не только внешние, но и внутренние условия. Как показывают исследования Г. Б. Клейнера, модели организационно-экономического уклада в России трансформируются. Эволюция последних десятилетий идёт от «экономики

предприятий» позднесоветского периода в сторону «экономики физических лиц», далее – к «экономике групп собственников» и, наконец, «социально-политических систем». Вместе с этими изменениями трансформируется и система регулирования: от хаотичного управления в 1990-е в сторону «ручного» в 2000-х и далее – локально-системного с 2010-х годов [6, с. 62–66]. Однако однозначный долгосрочный прогноз состояния экономики России в структурно-организационном плане весьма затруднителен. Очевидно, что её эволюция не будет линейной. Трансформационные процессы охватывают не только нашу страну, но и мир в целом, что делает возможным реализацию многих сценариев. Перестройка системы международных отношений, современные тенденции научно-технического прогресса (включая развитие Индустрии 4.0), кризис классических идеологий – всё это повышает степень непредсказуемости мирового развития. Более того, становление полицентричной системы международных отношений усиливает две противоположных тенденции. С одной стороны, происходит дальнейшее развитие процессов глобализации и международного разделения труда. Одновременно с этим усиливается фрагментация мировой экономики: происходит ограничение доступа конкурентов к отдельным группам товаров и услуг; развивается френдшоринг; усиливаются политические мотивы в принятии решений. Всё это требует повышения степени координации как на государственном, так и на корпоративном уровне.

Для экономической теории и её различных школ государственное участие в регулировании хозяйственной деятельности является одним из краеугольных противоречий. Принципиально разное отношение к этому вопросу прослеживается в обществе, и зачастую оно носит идеологический контекст, тем более в России с её неоднозначным советским прошлым. Смена предпочтений в области экономической политики может изменять отношение к стратегическому планированию. В этих условиях сама система должна носить универсальный характер, адаптироваться к зачастую неоднозначным путям развития.

С точки зрения системного подхода такие изменения соответствуют характеристикам сложных саморазвивающихся систем. Как отмечал академик В. С. Степин, одним из их свойств является способность к переходу от одного типа саморегуляции к другому. В процессе своего развития такие системы создают новые внутренние уровни, что влияет на существовавшие ранее взаимосвязи, а следовательно, меняются структура и целостность, перестраиваются принципы управления [7, с. 249–295].

В этом контексте экономика – это сложная саморазвивающаяся система. Она обладает свойствами как саморазвития, так и саморегуляции, что, помимо прочего, зависит от человеческой деятельности, принимаемых решений, психологических реакций и их совокупностей. Это означает смену с течением времени потребностей, приоритетов, условий и задач. В этой связи стратегическое планирование представляется одним из инструментов управления, важнейшими задачами которого являются научное обоснование целей и приоритетов, а также определение путей и средств их достижения [8, с. 6]. Для обеспечения стабильности и преемственности работы в меняющихся условиях оно должно быть адаптивным, обладать гибкостью и способностью к изменению собственной значимости как целиком, так и на отдельных направлениях. Важность таких характеристик подтверждает зарубежный опыт.

Зарубежный опыт стратегического планирования

Иностранные ССП основываются на схожих принципах цикличности и непрерывности функционирования, имеют иерархические уровни. Вместе с тем в большин-

стве случаев наличие более длительной истории развития позволяет проследить некоторые закономерности.

Далеко не во всех странах есть институты, выполняющие функции централизующего элемента в ССП. В некоторых случаях эти задачи распределены между органами власти. Кроме того, если государство не выполняет какие-либо функции, корпорации вынужденно берут их на себя [9, с. 19]. Практика взаимобмена между корпоративным сектором и государством очевидна, тем более что последнее может рассматриваться как частный случай корпорации. В этой связи оно может заимствовать отдельные методы и формы обеспечения и повышения эффективности. Например, в России действует ряд государственных стандартов для корпоративного управления, устанавливающих принципы стратегического менеджмента, внедрения инноваций, ряда других аспектов долгосрочного планирования деятельности и развития [2, с. 12].

Говоря о государственных моделях стратегического планирования, можно выделить ряд характерных закономерностей. Первая касается особенностей директивного планирования: не существует примеров, когда бы плановая или социалистическая рыночная экономика (современная китайская модель) сформировались в результате эволюции капиталистического государства «в левом» направлении. Такие модели утверждались путём слома предшествовавших систем, проведения революционных изменений и как следствие – переделом собственности.

Обратное следствие – встраивание плановых экономик в мировую капиталистическую систему – сопровождалось ослаблением государственного контроля и расширением возможностей самоуправления предприятий и организаций, их приватизацией, отменой государственной монополии на внешнюю торговлю. Центральные органы планирования в социалистических странах либо упразднялись, либо теряли часть своих полномочий.

Как результат – на данный момент централизованных плановых экономик в их традиционном, советском, восприятии не существует. В 1980–1990-х гг., во время разрушения мировой социалистической системы, они переродились в рыночные или смешанные формы, сочетающие государственное участие в ряде важнейших отраслей и частное предпринимательство. Такие модели действуют в Китае, Вьетнаме, на Кубе. Здесь составляются среднесрочные планы развития, хотя и не имеющие такой высокой детализации, как раньше. Государства этих стран контролируют ключевые для национальных экономик предприятия. Однако деятельность этих предприятий ориентирована на мировой рынок, что предполагает соответствующие модели их управления и принятия решений, зависимость от конъюнктуры спроса и других внешних условий. Яркие примеры – китайский автоконцерн FAW и кубинская компания БиокубаФарма. Отдельные попытки возврата к централизованной плановой модели предпринимались в Корейской Народно-Демократической Республике, однако, и здесь они не принесли положительных результатов [10].

Бывшие социалистические страны Восточной Европы, а также Российская Федерация в своем отказе от плановой экономики ушли гораздо дальше. У них нет специализированных государственных органов, отвечающих за централизованное планирование. Эти функции распределяются внутри систем государственного управления. Ввиду проведённых кампаний по приватизации примеры рыночных социалистических экономик стран Азии здесь не релевантны.

Важно выделить опыт индикативного планирования во Франции. Становление политики дирижизма также сопровождалось национализацией ряда производств. Несмотря на частично компенсационную основу, она проводилась в условиях серьёзных

социальных изменений, связанных с падением фашистского режима Виши (1940–1945 гг.) и глубоким кризисом народного хозяйства.

В первом французском плане Монне 1947 г. правительством задавались требования к базовым отраслям: добыче ископаемых, энергетике, сельскому хозяйству, производству стали, цемента, транспорта [11, с. 59]. Французская экономика стала показывать стабильный рост, подчеркнём – она не развивалась в состоянии автаркии. С 1948 по 1951 г. была получена помощь в размере 2,5 млрд долларов по плану Маршалла, в стране росло количество иностранных компаний. В 1952 г. было создано Европейское объединение угля и стали, началась экономическая интеграция с ФРГ.

Начиная с 1970-х гг. дирижизм постепенно утрачивал свое влияние, акцент делался на установление общих макроэкономических показателей. Этому способствовали развитие европейского экономического сообщества, создание транснациональных корпораций, проведение обратной приватизации [11, с. 57]. В результате воздействия мировой конъюнктуры на хозяйственную динамику и консолидации частномонополистического капитала к концу 1990-х гг. во Франции произошёл отказ от национального программирования. В 2013 г. Генеральный комиссариат планирования заменяется Генеральным комиссариатом по стратегии. Его задача – координация работы экспертных институтов в области экономического анализа, прогнозирования, социального обеспечения и международных исследований. Комиссариат и подведомственные организации используются в качестве консультативного органа с целью определения социально-экономической политики и выработки общих стратегических подходов.

Альтернативным вариантом остаются капиталистические страны, которые внедряли систему стратегического планирования без слома своей экономической модели или передела собственности. Здесь функции государства преимущественно сводятся к созданию стимулирующих мер (субсидий, налоговых послаблений, грантов) в отраслях, развитие которых представляется первоочередным. Вариант планирования с ограниченным вовлечением государства в регулирование экономической деятельности развивался в США. В данном случае государство больше сосредоточено на обеспечении работы федеральных агентств, где цельность и прозрачность механизма позволяют выявлять и оценивать возникающие проблемы, а в случае необходимости усиливать контроль по отдельным направлениям.

В США система стратегического планирования стала формироваться только в начале 1990-х гг. Цель этого процесса – повышение эффективности работы государственного аппарата, выстраивание непосредственных связей между поставленными задачами и результатами их реализации. Акцент делался на формировании институциональной инфраструктуры. Изначально она была определена Законом о работе правительства и её результатах (Government Performance and Results Act, GPRA) и затем обновлена в 2010 г. (GPRA Modernization Act, GPRMA).

Американская ССП, отвечающая за социально-экономическое развитие страны, опирается в первую очередь на бюджет и прописанные в нём программы. В работе всего механизма задействован ряд органов федеральной власти, включая Белый дом и администрацию президента, в том числе Административно-бюджетное управление, аппарат советника президента по национальной безопасности, совет экономических консультантов. Не менее важную функцию выполняет Федеральная резервная система, которая готовит обзоры текущего состояния и прогнозы дальнейшего развития национальной экономики. Наконец, Конгресс США не только участвует в формировании и утверждении бюджета – его профильные комитеты активно вовлечены в выработку стратегических программ в своих зонах ответственности.

Рассмотрим задачи и основные черты системы:

1. *Стратегические планы.* Приоритетные цели федерального правительства определяются на долгосрочный период и должны обновляться и/или пересматриваться, как минимум, каждые 4 года – с приходом в Белый дом каждой новой администрации. Важнейшую функцию выполняет Административно-бюджетное управление в составе аппарата президента. Его директор в координации с федеральными агентствами обязан определять приоритетные направления и цели работы, обеспечивать повышение качества управления и функционирования федерального правительства.

С учётом целей, поставленных на федеральном уровне, в течение года готовятся стратегические планы агентств, участвующих в работе системы. Их срок также четыре года, и они могут быть скорректированы в случае изменений, препятствующих их реализации. При этом каждые два года агентства должны консультироваться по реализации планов с профильными комитетами Конгресса. В стратегические планы входят: определение общих задач и зон ответственности агентства, а также обоснование целей, соответствующих реализации федеральных приоритетов. В документе должно быть указано, каким образом ведомства предполагают реализовать поставленные цели, за счёт каких средств и инструментов, а также изложены принципы сотрудничества с ведомствами, участвующими в реализации федеральных программ.

Как минимум, каждые четыре года (что соответствует сроку работы одной администрации) федеральное правительство обязано обновлять свои стратегические цели в течение следующего (после выборов) фискального года. В своей работе оно должно определять две-три приоритетных задачи, соответствующих поставленным федеральным целям.

2. *Исполнительные планы* ориентируются на стратегические задачи и детально раскрывают их реализацию. Согласно закону, федеральное правительство обязано устанавливать цели своей деятельности на текущий и один последующий фискальные годы. Также оно определяет круг федеральных агентств, прочих организаций, программы, расходы и законодательную базу, необходимые для реализации поставленных целей. Правительство задаёт квартальные индикаторы, отображающие процесс реализации стратегических планов и оценивающие вклад участвующих в системе институтов. Вместе с тем данные индикаторы могут иметь качественные характеристики и не быть связанными с заданными или желаемыми макроэкономическими показателями.

Ориентируясь на поставленные задачи, агентства обязаны предоставлять свои исполнительные планы, где раскрываются цели, поставленные федеральным правительством, устанавливаются индикаторы следующего, нижнего, уровня. Срок их подготовки – не позже первого понедельника каждого февраля. На эту дату агентства обязаны размещать документы в открытом доступе на своей странице в интернете и уведомлять об этом правительство.

3. *Отчёты о работе* в рамках ССП предоставляются агентствами на регулярной основе, не позже, чем через 150 дней после окончания фискального года. Если поставленные показатели не были достигнуты, институты обязаны пояснить, по каким причинам это произошло и что планируется сделать для исправления ситуации. Если цели представляются не реализуемыми в принципе, агентства должны дать соответствующее обоснование и предложить альтернативные действия. В случае их нереализации в течение двух лет происходит оценка выявленных проблем или пересмотр поставленных целей с привлечением профильных комитетов Конгресса.

4. *Список приоритетных целей* (обычно 2-3) определяется агентством каждые два года. Они должны раскрывать задачи, поставленные как непосредственно феде-

ральным правительством, так и в рамках стратегических и исполнительных планов. Контроль за их реализацией передаётся назначаемым ответственными лицам. О ходе реализации приоритетных целей агентства должны отчитываться ежеквартально.

Характерно, что американская система стратегического планирования позволяет учитывать сокращение количества дублирующих документов и механизмы защиты от предоставления лишней отчётности; выдвигает требования к компетентности представителей федеральных агентств, задействованных в системе планирования.

Вместе с тем задача обеспечения непрерывности, согласованности и отчётности в рамках прописанных требований привела к необходимости создания в каждом из агентств, подчиняющихся правительству США, плановых отделов, занятых исключительно обслуживанием требований, прописанных GPRAMA. Помимо составления планов, определения приоритетных целей и отчётов по их реализации, агентства обязаны вести учёт документов, предоставленных Конгрессу в рамках работы системы стратегического планирования.

В работе всего механизма существуют и объективные проблемы. Отсутствие прописанных требований к определению целей и показателей может иметь политический подтекст. Аналогичная проблема с определением эффективности реализации действующих программ, где не проработаны конкретные требования, а потому возможны субъективные и неоднозначные оценки. Кроме того, реализация может зависеть от внешних факторов, не связанных с деятельностью агентства, имеющих как негативное, так и положительное воздействие. Это затрудняет объективную оценку качества проделанной работы.

Таким образом, система, действующая в США, позволяет в зависимости от ситуации перемещаться по взаимосвязанным уровням стратегического планирования, а также видеть вклад отдельных органов власти в реализацию общих задач. Кроме того, она даёт возможность федеральному правительству определять круг агентств, непосредственно вовлечённых в функционирование системы. Она же наделена обратной связью, позволяющей проследить ключевые выявляемые проблемы, и имеет соответствующий механизм если не их решения, то, как минимум, – обязательного анализа.

Решена важная проблема, существующая в российской ССП: ограничен круг возможных документов, все они имеют общие сроки функционирования. Для сравнения, в отечественной ССП существует несколько типов документов: доктрины, стратегии, концепции, основы политики. Их определения не закреплены законодательно, не установлены общие сроки действия, не выстроена иерархия. Всего же на конец июня 2023 г. в системе ГАС «Управление» находилось 57600 документов, имеющих отношение к ССП на различных уровнях – федеральном, региональном, муниципальном, отраслевом².

Соответственно, ещё одним важным принципом для ССП является её оптимизация (рациональное упрощение), призванная установить чёткие взаимосвязи между существующими элементами и устранить дублирующие. При этом важнейшим критерием должна быть универсальность таких взаимосвязей вне зависимости от специфики деятельности или рассматриваемой отрасли. Автономность при реализации поставленных сверху задач может иметь относительную эффективность, но серьёзными проблемами, требующими дополнительного контроля, становятся согласование работы на горизонтальном уровне и объективное определение показателей. Количество документов будет возрастать с течением времени, однако число *действующих* документов

² Документы стратегического планирования // Государственная автоматизированная система «Управление». URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 29.06.2023).

должно оставаться пропорциональным количеству элементов (непосредственных участников) системы стратегического планирования.

Стратегическое планирование и временные лаги

Потребность в повышении качества работы ССП возникает на фоне кризисов экономического и политического характера. Однако внимание к данной теме и необходимость быстрой реакции никак не сочетаются со сроками внедрения такого сложного механизма, как ССП. Серьёзной проблемой становятся лаги, начинающиеся с постановки задачи, затрагивающие её реализацию и, наконец, отчётность в рамках проделанной работы. Нынешние кризисные явления в международных отношениях и серьёзные изменения в российской экономике актуализируют проблему не только обновления ССП, но и её ускоренного запуска в изменённом виде. При этом следует исключить принятие непродуманных решений, важно – не навредить.

О том, что внедрение систем планирования в рамках деятельности государственного аппарата и системы управления в целом не может быть быстрым, говорит и существующий опыт. Чем сложнее система (не важно – так она задумана или это её недостаток), тем дольше она входит в рабочую стадию. Так, запуск плановых экономик требовал значительных временных затрат. Подготовка первой советской пятилетки – с момента основания Государственной общеплановой комиссии в 1921 г. до утверждения первого Пятилетнего народнохозяйственного плана в 1928 г. – заняла семь лет. За этот период план претерпел, как минимум, три редакции. И на практике ситуация сильно отклонялась от начальных предположений. Это обусловлено как внутривостановочными противоречиями и ошибками планирования, так и серьёзными внешними вызовами, включая Великую депрессию (1929–1939 гг.). И в дальнейшем каждая пятилетка требовала значительных затрат бюрократических аппаратов на расчёт конкретных показателей и согласование множества условий между различными ведомствами.

В КНР первая пятилетка была запущена в 1953 г., через 4 года после образования государства. В её разработке участвовали советские специалисты, имевшие устоявшиеся правила, нормативы и существенные заделы в области планирования.

Несколько иная ситуация со сроками во Франции. Генеральный комиссариат по планированию был создан в 1946 г., и уже год спустя был принят план Монне, рассчитанный на период до 1950 г., затем продлённый до 1952 г. Однако, подчеркнём, что задачи касались приоритетных отраслей. К тому же Франция была открыта для крупнейших экономик мира. Правительство страны активно пользовалось услугами американских экспертов, а компании из США могли открывать в стране свои филиалы, имели ряд преференций на покупку местных предприятий, в том числе в областях нефтепереработки, электротехники, автомобилестроения. Кроме того, Соединённые Штаты получали доступ к колониальным сырьевым ресурсам и контролировали внешнеэкономическую деятельность Франции [11, с. 60].

Наконец, американская система планирования также создавалась в несколько этапов. И хотя в принципах её работы заложена высокая степень саморегуляции институтов при условии соответствия их стратегических документов вышестоящим целям, отладка механизма шла четыре года. Первый закон GPRA был принят в 1993 г., его изначальная цель – способствовать запуску реформ в стратегическом планировании с помощью нескольких пилотных проектов, в которых отрабатывались программные цели. Такие испытания межинститутских взаимосвязей касались не только министерств и прочих агентств в рамках федеральной власти, но и Конгресса США. Результаты предоставлялись через четыре года – в 1997 г., тогда же начинала действовать и сама система.

Модернизация стратегического планирования при президенте Б. Обаме (GPRAMA) проходила в течение года, хотя основа системы была привычной для федеральных агентств. Закон вступил в силу 4 января 2011 г., но первые стратегические планы, которые готовили федеральные органы, предоставлялись только в начале февраля 2012 г., при этом начальным отрезком их планирования отмечался 2013 г.

Таким образом, вне зависимости от современных темпов ряда явлений в социальной и международной жизни ССП остаются инструментами государственного регулирования и как следствие – функционирования бюрократического аппарата. Их внедрение не может быть быстрым процессом, тем более что подразумевается изменение некоторых аспектов в делопроизводстве, системе принятия решений, вероятно, потребуется частичная перестройка модели государственного управления.

Стратегическое планирование в условиях рыночной экономики может быть специфическим видом кризис-менеджмента и должно являться гибким инструментом – усиливаться и ослабевать в зависимости от средне- и долгосрочных задач и тенденций. Сама система (плановые или рыночные экономики) традиционно организуется по принципу пирамиды с центральным координирующим началом, которое либо распределено в рамках существующей системы государственного управления, либо выделено в специализированный институт. Сформулируем ряд основных выводов:

1. Стратегическое планирование необходимо как инструмент, оно позволяет структурно воспринимать долгосрочные вызовы, определять пути их преодоления. Без него невозможно решение таких сложных проблем, как ускоренная реиндустриализация и обеспечение инновационного развития [3, с. 24–25].

2. Его роль в экономической политике может возрастать и ослабевать в зависимости от развития ситуации и стоящих перед обществом и страной вызовов, угроз и целей. Следовательно, система должна быть адаптивной и обладать способностью к трансформации в меняющихся условиях. Опыт чилийской плановой структуры Cybersin, созданной при С. Альенде (1970–1973 гг.) и уничтоженной при смене режима, остаётся ярким примером затраченных ресурсов и утраты компетенций под влиянием конъюнктуры.

3. Для реализации первого и второго выводов необходимо наличие соответствующей инфраструктуры в системе стратегического планирования, т. е. институтов, определения их конкретных функций и сфер ответственности. Выстраивание принципиальных взаимосвязей с учётом их рационального упрощения – ещё одно важное свойство системы, нацеленное на стандартизацию её элементов, фиксацию числа действующих документов и пресечение необоснованных случаев дублирования.

Отметим некоторые осевые вызовы, которые могут возникать в стратегическом планировании, что следует иметь в виду при развитии отечественной системы:

- *во-первых*, инертность систем стратегического планирования. Будучи связанными с работой бюрократического аппарата и соответствующей нормативной документацией, они не могут быть изменены и перезапущены в краткосрочном периоде. Эффективная система стратегического планирования – это действенный инструмент для преодоления перспективных вызовов и выявляемых рисков. Однако её ускоренное создание или реформирование как ответ на возникшие угрозы вряд ли даст эффективные результаты;

- *во-вторых*, планирование ради планирования – неограниченный рост числа документов стратегического планирования при отсутствии контроля за их выпуском и

согласованием. Такая проблема является следствием первой. Однако её фиксация возможна путём определения минимального круга обязательных документов, которые составят основу всей системы;

• *в-третьих*, отсутствие баланса в управлении. В случае мягкого планирования это может приводить к субъективности в постановке задач и получении оценок – подобные риски существуют в американской модели. *Жёсткое* планирование ведёт к издержкам «административного торга», описанного венгерским экономистом Яношом Корнаи. По сути – к намеренному занижению планируемых показателей при одновременном завышении требуемых ресурсов [12, с. 137–157];

• *в-четвёртых*, несбалансированность системы, где отсутствуют стандартизированные принципы работы, существуют серьёзные риски «перепланирования» и «плановой вакханалии», создания необоснованных нормативов, показателей и ненужных требований.

Список литературы

1. *Блохин, А. А.* Глобальные вызовы для системы стратегического планирования в России / А. А. Блохин, Д. Б. Кувалин // Проблемы прогнозирования. – 2023. – №3. – С. 24–41. DOI: 10.47711/0868-6351-198-24-41.
2. *Дынкин, А. А.* Наука дальновидности: как преуспеть в стратегическом прогнозировании и планировании / А. А. Дынкин, В. Д. Миловидов // Проблемы прогнозирования. – 2023. – №3. – С. 6–23. DOI: 10.47711/0868-6351-198-6-23.
3. *Ленчук, Е. Б.* Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения / Е. Б. Ленчук // Инновации. – 2020. – №2(256). – С. 24–28. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.003.
4. *Глазьев, С. Ю.* О создании систем стратегического планирования и управления научно-техническим развитием / С. Ю. Глазьев // Инновации. – 2020. – №2 (256). – С. 14–23. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.002.
5. *Цакаев, А. Х.* Централизация государственного регулирования как основа перевода российской экономики на мобилизационные рельсы / А. Х. Цакаев // Проблемы прогнозирования. – 2022. – №6. – С. 27–37. DOI: 59810.1134/S1075700722060144.
6. *Клейнер, Г. Б.* От «экономии физических лиц» к системной экономике / Г. Б. Клейнер // Вопросы экономики. – 2017. – №8. – С. 56–74. DOI: 10.32609/0042-8736-2017-8-56-74.
7. *Киященко, Л.* Постнеклассика: философия, наука, культура / Л. Киященко, В. Степин. – СПб.: Издат. дом «Миръ», 2009. – 672 с.
8. *Касперович, С. А.* Прогнозирование и планирование экономики / С. А. Касперович. – Минск: БГТУ, 2007. – 172 с.
9. *Косолапов, Н. А.* Государство как корпорация и корпорация как государство: продукт глобализация или новая феноменология? / Н. А. Косолапов // Сравнительная политика. – 2011. – №2. – С. 19–37.
10. *Ланьков, А. Н.* Вперёд в прошлое: Северная Корея возвращается к плановой экономике? / А. Н. Ланьков // Международный дискуссионный клуб Валдай, 05.03.2021. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vperyed-v-proshloe-severnaya-koreya/> (дата обращения: 30.06.2023).
11. *Худокормов, Г. А.* Экономическое чудо во Франции: формирование и результаты дирижистской модели в 1944–1973 годах / Г. А. Худокормов // Мир новой экономики. – 2019. – №2. – С. 55–69. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-55-69.
12. *Корнаи, Я.* Дефицит / Я. Корнаи. – М.: Наука, 1990. – 608 с.

References

1. Blokhin A. A., Kuvalin. D. B. (2023) Global'nye vyzovy dlya sistemy strategicheskogo planirovaniya v Rossii [Global Challenges for the Strategic Planning System in Russia]. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 34, no. 3, pp. 297–307. DOI: 10.1134/S1075700723030024.
2. Dynkin A. A., Milovidov V. D. (2023) Nauka dal'novidnosti: kak preuspet' v strategicheskom prognozirovanii i planirovanii [The Science of Foresight: How to Succeed in Strategic Forecasting and Planning]. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 34, no. 3, pp. 285–296. DOI: 10.1134/S1075700723030048.
3. Lenchuk E. B. (2020) Strategicheskoe planirovanie v Rossii: problemy i puti resheniya [Strategic planning in Russia: challenges and solution]. *Innovatsii*. No. 2, pp. 24–28. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.002.
4. Glazyev S. Y. (2020) O sozdanii sistem strategicheskogo planirovaniya i upravleniya nauchno-tekhnicheskim razvitiem [On the creation of systems of strategic planning and management of scientific and technological development]. *Innovatsii*. No. 2, pp. 14–23. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.002.
5. Tsakaev A. Kh. (2022) Tsentralizatsiya gosudarstvennogo regulirovaniya kak osnova perevoda rossiiskoi ekonomiki na mobilizatsionnye rel'sy [Centralization of Government Control as a Basis for the Transition to the Mobilization Model of the Russian Economy] *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 33, no. 6, pp. 598–604. DOI: 59810.1134/S1075700722060144.
6. Kleiner G. (2017) Ot «ekonomii fizicheskikh lits» k sistemnoi ekonomike [From the economy of individuals to systemic economy]. *Voprosy Ekonomiki*. No. 8, pp. 56–74. DOI: 10.32609/0042-8736-2017-8-56-74.
7. Kiyashchenko L., Stepin V. (2009) Postneklassika: filosofiya, nauka, kul'tura [Post-nonclassical: philosophy, science, culture]. SPb.: Izdatel'skii dom «Mir». – 672 p.
8. Kasperovich S. A. *Prognozirovaniye i planirovaniye ekonomiki* [Forecasting and planning of the economy]. Minsk: BGTU, 2007. – 172 p.
9. Kosolapov N. A. (2011) Gosudarstvo kak korporatsiya i korporatsiya kak gosudarstvo: produkt globalizatsiya ili novaya fenomenologiya? [The state as a corporation and the corporation as a state: a product of globalization or a new phenomenology?]. *Sravnitel'naya politika*. №2, pp. 19–37.
10. Lan'kov A. N. (2021) Vpered v proshloe: Severnaya Koreya vozvrashchaetsya k planovoi ekonomike? [Forward to the Past: Is North Korea Returning to a Planned Economy?]. *Valdai Discussion Club*. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/vpered-v-proshloe-severnaya-koreya/> (accessed: 30.06.2023).
11. Khudokormov A. G. (2019) Ekonomicheskoe chudo vo Frantsii: formirovaniye i rezul'taty dirizhistskoi modeli v 1944-1973 godakh [“Economic Miracle” in France: Formation and Results of the Dirigisme Model in 1944–1973]. *The world of new economy*. No. 2, pp. 55–69. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-55-69.
12. J. Kornai (1990). *Defitsit* [Deficit]. M.: Nauka. – 608 p.

S. V. Kislitsyn³. On Development of Strategic Planning Systems: Conceptual Approaches and International Experience. Modern changes in the Russian economy are largely associated with the

³ *Sergey V. Kislitsyn*, Ph. D., head of the Center for Strategic Planning Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS) (23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russia), e-mail: skislitsyn@imemo.ru

growth of external challenges and risks. In conditions of limited access to many technologies, goods, services and sources of investment, a comprehensive definition of development priorities becomes a serious and multi-level task. This article describes the problems of the functioning of strategic planning systems. It considers the issues of their adaptation to changing domestic and international conditions. The author assumes the need to build them as complex self-regulating systems. The study also describes a foreign experience in the planning field and briefly analyses the development of foreign models and their structural organization. Else it considers the problems of lags associated with introducing or transforming strategic planning systems. The study finds that this process requires systematic work and cannot be an emergency response to emerging threats. The conclusion draws that strategic planning systems are necessary to ensure socio-economic and technological development. However, depending on the changing situation, the role of planning in economic policy may increase and weaken, which should not lead to the breakdown of the system itself. For implementing these conditions, it is necessary to have an appropriate infrastructure that determines the optimal interaction of institutions, allowing for point regulation while limiting the total number of functional elements.

Keywords: strategic planning systems, public administration institutions, strategic planning in the USA, dirigisme, directive planning.