

JEL: N42, O20, O21, O51, P11, H83

УДК: 332.14, 338.2, 339.97

DOI: 10.31857/S2686673023020037

EDN: PAHFPP

Опыт функционирования системы стратегического планирования в США и возможности его использования в России

Е.И. Кравченко

*ФГБНУ НИИ мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова
РАН (ИМЭМО РАН)*

Российская Федерация, 117997, Москва, улица Профсоюзная, дом 23

Researcher ID: 42253 PИИЦ ID: 1010569

ORCID: 0000-0001-5484-5322 e-mail: edenhazard@yandex.ru

Резюме: В современном мире всё большее внимание уделяется вопросам стратегического планирования как на корпоративном, так и на государственном уровне. Устойчивое социально-экономическое развитие государства, повышение качества жизни граждан и обеспечение безопасности зависят, наряду с другими факторами, от эффективности стратегического планирования. Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. установлены правовые основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы стратегического планирования в области социально-экономического развития и национальной безопасности России. На сегодняшний день подход к стратегическому планированию в России характеризуется и системными недостатками, и проблемами практической реализации. Особую актуальность теме придаёт непростая экономическая и геополитическая ситуация, в которой недостаточно эффективная организация планирования увеличивает риски многократно. Вследствие этого крайне важно обратиться к мировому опыту государственного стратегического планирования. В статье рассматривается система планирования, сложившаяся в США. Комплексность подхода, гибкость, эффективность, гармонизация целей различных уровней, плотная взаимосвязь всех элементов системы стратегического планирования (планирование, прогнозирование, бюджетирование, управление), строгий мониторинг и контроль ключевых показателей эффективности делают её возможной основой для совершенствования системы, существующей в нашей стране.

Ключевые слова: планирование, стратегическое планирование, стратегическое планирование в США, российская система стратегического планирования, стратегия национальной безопасности США, GPRA, GPRAMA, Федеральный закон № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.

Для цитирования: Кравченко Е.И. Опыт функционирования системы стратегического планирования в США и возможности его использования в России. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2023; 53(2): 33-48.

DOI: 10.31857/S2686673023020037 EDN: PAHFPP

Strategic Planning System Experience in the United States and its Possible Applications in Russia

Evgeny I. Kravchenko

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences

23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation

Researcher ID: 42253 ПИИЦ ID: 1010569

ORCID: 0000-0001-5484-5322 e-mail: edenhazard@yandex.ru

Abstract: In the modern world, more and more attention is paid to the issues of strategic planning both at corporate and state levels. Sustainable socio-economic development of the state, improving quality of life of citizens and ensuring security depend, along with other factors, on effectiveness of strategic planning. Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 «On Strategic Planning in the Russian Federation» establishes the legal framework for the building and development of an integrated system of strategic planning in the field of socio-economic development and national security of Russia. Today, the approach to strategic planning in Russia is characterized by both systemic shortcomings and practical implementation problems. Of particular relevance to the topic is current difficult economic and geopolitical situation, in which inefficient organization of planning increases the risks many times over. As a consequence, it is extremely important to consider the world experience of state strategic planning. The article is focused on the planning system that has developed in the United States. The complexity of the approach, its flexibility, efficiency, harmonization of goals at various levels, tight integration of all elements of the strategic planning system (planning, forecasting, budgeting, management), strict monitoring and control of key performance indicators make it a possible basis for improving the system that exists in our country.

Keywords: planning, strategic planning, US strategic planning, Russian strategic planning system, US national security strategy, GPRA, GPRAMA, Federal Law №172-FZ

For citation: Kravchenko, E.I. Strategic Planning System Experience in the United States and its Possible Applications in Russia. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2023; 53(2):33-48. DOI: 10.31857/S2686673023020037 EDN: PAHFPP

ВВЕДЕНИЕ

Каждый субъект экономической системы в целях поступательного развития должен производить перманентный анализ и оценку собственной деятельности. На основании такого анализа корректируются дальнейшие направления действий, которые следует предпринять для наилучшего продвижения вперёд. Требуется тщательное планирование конкретных мер, то есть распределение ресурсов и процессов во времени, отвечающее определённым целям и задачам. Данный процесс, несомненно, является крайне важным для любого субъекта хозяйствования. При этом применяются различные типы планирования, в зависимости от направления приложения усилий, сроков и поля деятельности, и наиболее важным и всеобъемлющим является такая разновидность планирования, как стратегическое. Любопытно, что сам термин «стратегия» означает «ис-

кусство полководца» [Blackerby P., 1994], и лишь со временем полномочия стратегов стали расширяться и включать не только военную сферу, но и гражданскую [Schendel D., Ansoff I., Channon D., 1980].

В XX веке понятие стратегии стало одним из элементов экономической науки. Один из классиков стратегического планирования, А. Чандлер, дал ему следующую дефиницию: «определение основных долгосрочных целей и задач предприятия и утверждение курса действий, распределение ресурсов, необходимых для достижения этих целей». Стратегическое планирование обычно также включает в себя указание исполнителей намеченных процессов и временные рамки достижения запланированных целей.

Наиболее важным для экономической системы в целом является стратегическое планирование на государственном уровне, так как все процессы, происходящие в экономике, испытывают на себе влияние общегосударственных факторов. Каждое внесённое в законодательные акты изменение, каждое перенаправление ресурсов из одних отраслей в другие вызывает значимые изменения в функционировании экономических субъектов более низких уровней. Тщательно разработанные и эффективные в реализации стратегические планы государства являются залогом развития экономики страны в целом. В связи с этим фокус данной работы был сделан именно на стратегическом планировании уровня государств. При этом мировой опыт подобной деятельности чрезмерно широк для осуществления его сколько бы то ни было репрезентативного анализа. Поэтому приводится опыт стратегического планирования страны, которая является по многим параметрам мировым экономическим лидером – Соединённых Штатов Америки. Кроме того, что США имеют богатый опыт прогнозирования и планирования на различных уровнях и являются родоначальниками многих научных теорий в данном поле экономической науки, современная система стратегического планирования здесь выстроена весьма эффективно и нередко выступает в качестве ориентира для других государств. В связи с этим представляется весьма актуальным рассмотреть систему стратегического планирования в США с целью понимания, что из опыта данной страны может быть полезным для совершенствования аналогичной системы в Российской Федерации.

НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

Наша страна имеет давнюю историю стратегического планирования – с начала существования СССР. Это и план электрификации ГОЭЛРО, который называют первым стратегическим планом в мировой истории (1920 г.), и знаменитые «пятилетки». Советский подход, несмотря на положительные моменты, изобилует проблемами, во многом связанными с абсолютно директивным подходом и отсутствием гибкости [Диденко Д.В., 2019].

После распада СССР новое государство остро нуждалось в определении ориентиров своего развития, особенно в турбулентных постперестроечных условиях. Однако достижение поставленных целей зачастую было затруднено ввиду наличия проблем различного рода, не в последнюю очередь связанных с переходом к новой экономической системе.

Организация стратегического планирования на общегосударственном уровне требовала законодательной фиксации, и наконец был принят соответствующий нормативный акт. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [3] установил правовые основы для разработки, построения и функционирования системы стратегического планирования в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности. Естественно, данный шаг не решил всех накопившихся проблем. Как показала реальная практика стратегического планирования, в этой сфере имеются серьёзные трудности и недостатки [Ленчук Е.Б., Войтоловский Ф.Г., Кувалин Д.Б., 2020]. Можно сказать, что одной из наиболее серьёзных проблем является обилие разрозненных ведомственных, отраслевых, региональных, муниципальных стратегий и программ, зачастую не связанных друг с другом, а иногда и вступающих в противоречие по целям, задачам, срокам, целевым показателям эффективности [Варнавский В.Г., 2021]. Отсюда можно сделать вывод о том, что координация планов различных уровней государственного устройства является достаточно затруднённой, полноценный обмен и увязка данных между государственными институтами так и не возникли – этим и объясняется отсутствие согласованности и гармонизации планов. Данная ситуация не может вести к эффективному развитию экономики государства: предпринимаемые усилия должны идти в одном направлении и уж тем более не мешать друг другу. В связи с этим в Указе Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 [2] прямо отмечается, что система стратегического планирования нуждается в совершенствовании и требует принятия мер правового и организационного характера, направленных на повышение её эффективности [2]. Без подобной активности достижение общегосударственных целей, например, достаточно подробно раскрытых в документе «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» [1], будет крайне затруднено. Важным шагом стало принятие в 2021 г. документа «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования». Исходной посылкой его подготовки стало намерение восполнить очевидные пробелы и неясности, изначально обозначившиеся в №172-ФЗ [Бухвальд Е.М., 2022]. Однако таких усилий, по мнению автора, недостаточно, преодоление и решение проблем данной системы должно осуществляться с использованием имеющегося зарубежного опыта, и не в последнюю очередь с учётом опыта США.

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В США

США имеют весьма богатый опыт в области стратегического планирования. Современные его основы зародились в этой стране в корпоративном секторе и были во многом связаны с разработанной в Гарвардской школе бизнеса стратегической моделью, ставшей одной из первых методик стратегического планирования.

Осознание необходимости стратегического планирования происходило в 1950-е годы, а основные теоретические положения были разработаны в 1960-е, и весьма скоро оно стало стандартным инструментом управления практически в каждой компании из списка *Fortune Global 500*.

При этом вплоть до середины 1980-х годов стратегическое планирование оставалось в основном уделом коммерческих организаций. Государственный и частный сектор оставались непересекающимися областями, и столь эффективная практика составления важнейших программ-планов оставалась вне поля зрения государственных органов. Так, местные органы составляли комплексные планы, которые касались эффективности землепользования и услуг, федеральные органы исполнительной власти полагались на планы, обычно ограниченные узкими цепочками полномочий в организационной структуре [Candy V., Gordon J., 2011].

Лишь в 1980-х годах с появлением концепции «Новое государственное управление» (*New Public Management, NPM*) инструменты стратегического менеджмента стали активно применяться в государственном управлении. Произошло это в связи с тем, что прежние методы планирования перестали быть эффективными в борьбе с растущими проблемами, связанными с финансированием, эффективностью, кадрами, коррупцией и сбором налогов.

Вице-президент и в дальнейшем президент корпорации «Форд» (*Ford Motor Corporation*) Роберт Макнамара сумел провести эффективное реформирование компании с помощью современных систем планирования, организации и управления. Вскоре после этого (в 1961 г.) он стал министром обороны США и одним из пионеров внедрения бизнес-практик в государственном секторе, связав мероприятия по планированию с бюджетом через систему планирования, программирования и бюджетирования (*PPBS*). Благодаря использованию систематического анализа потребностей в обороне удавалось составить долгосрочный программно-ориентированный оборонный бюджет и пятилетний план обороны [James Van Ravensway, Roger E. Hamlin, 2015], которые были одобрительно встречены многими экспертами.

Позднее на высшем уровне президент США Джимми Картер представил федеральному правительству новый метод бюджетного планирования – бюджетирование с нулевой базой (*ZBB*), применяемое в то время корпорациями «Ксерокс» (*Xerox Corporation*) и «Тэксас инструментс» (*Texas Instruments Incorporated*) [9].

Одним из наиболее ярких примеров применения методов стратегического планирования на региональном уровне стали штаты Орегон и Техас. Так, в Орегоне был разработан «Контрольный план штата Орегон» (*Oregon Benchmarks*) – документ, описывающий долгосрочные цели штата, такие как, например, «Сокращение подростковой беременности» и «Улучшение системы образования к 2000 году». Несомненно верным и без преувеличения прорывным шагом стало создание рабочей группы, состоявшей из госслужащих, представителей частного сектора, некоммерческих организаций и экспертов из научных кругов. Стратегический план штата составили четыре элемента: ключевые цели, формулировка миссии, контрольные показатели и показатели эффективности [Gerald R. Kissler, Karmen N. Fore, Willow S. Jacobson, William P. Kittredge, Scott L. Stewart, 1998]. Следующим шагом стала привязка стратегического плана к бюджетному процессу.

Такая практика со временем распространилась за пределы Техаса и Орегона, и система стратегического планирования была в итоге утверждена на федеральном уровне в США. Позднее этот опыт переняли и другие страны.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В США

Что касается законодательных основ стратегического планирования в США, основополагающим нормативным актом здесь является изданный в целях повышения эффективности работы федеральных ведомств в 1993 году закон «О результатах деятельности правительства» (*GPR*) [5] – комплексный документ, регулирующий все необходимые вопросы разработки и применения стратегических планов. Показав свою высокую эффективность, законодательный акт оставался без изменений в течение семнадцати лет, затем в 2010 году вышел новый закон, вносящий изменения в прежний – «Об обновлённых результатах деятельности правительства» (*GPR Modernization Act, GPRAMA*) [6], который действует до текущего момента.

Данные нормативные акты не просто дают возможность, а напрямую обязывают федеральные ведомства заниматься стратегическим планированием. Вообще и закон «О результатах деятельности правительства», и закон «Об обновлённых результатах деятельности правительства» были инициированы членами Конгресса США, которые основывались на убеждении, что стратегическое планирование могло бы привести к повышению продуктивности функционирования государственных институтов. Критиками данного закона отмечаются и другие предпосылки его принятия, например, политические мотивы, которые заключаются в стремлении усилить контроль политических лидеров над государственными институтами и их кадрами, повысив внешнюю легитимность их взаимодействия благодаря общим целям, указанным в стратегии [John M. Bryson, Lauren Hamilton Edwards, David M. Van Slyke, 2017].

При этом нормы акта 2010 года внесли в закон существенные изменения, установив более чёткую систему оценки результатов деятельности, определив структуру управления и улучшив взаимосвязь между планами ведомств, конкретными программами и информацией о последующих результатах деятельности. Новый закон требует более частой отчётности и проверок (ежеквартально, а не ежегодно), направленных на расширение использования информации о результатах деятельности при принятии программных решений.

В соответствии с нормами закона в настоящее время федеральные агентства (департаменты) должны разрабатывать стратегический план не реже одного раза в три года на следующий пятилетний период. Сроки подготовки отчётности по актуализации стратегических планов изменились в целях оптимизации, так как нет смысла требовать обновления стратегического плана незадолго до начала работы новой администрации: смена политического руководства зачастую приводит к появлению новых целей, и может сложиться такая ситуация, когда существующие планы окажутся неактуальными. Такой принцип иллюстрирует практический и гибкий подход к стратегическому планированию на государственном уровне: нелогично выполнять лишнюю работу и затем менять приоритеты, более разумным будет просто подождать некоторое время с разработкой новых стратегических планов.

Каждое ведомство, готовящее стратегический план, проводит ряд консультаций с представителями Конгресса США с целью учёта мнений и предложений его представителей, а также согласования целей и задач. Такой подход позволяет избежать разногласий между государственными органами, делая Конгресс не просто консультационным органом, но и основным координатором стратегического планирования в стране вследствие того, что сюда стекаются все данные по планам различных государственных институтов и предоставляется возможность их гармонизации. Нормы нового закона требуют от ведомств чёткого описания целей и ресурсов, которых они намерены придерживаться и использовать для реализации своих планов. Ведомство должно ясно формулировать цели, обозначать этапы их реализации, устанавливать список должностных лиц, ответственных за достижение каждой цели, а также указывать мероприятия, необходимые для этого процесса, применимые нормативные правовые акты, стратегии и другие виды деятельности, обеспечивающие достижение каждой цели. Таким образом, каждый государственный орган, осуществляющий стратегическое планирование, ставится в определённые достаточно жёсткие рамки, что, безусловно, делает его деятельность по планированию более структурированной и соответствующей действительно насущным и важным задачам, стоящим перед ним.

В этом законе также был введён новый процесс проверки эффективности деятельности федеральных ведомств. При этом контроль над эффективностью и использованием федерального финансирования осуществляет Административно-бюджетное управление США (*The Office of Management and Budget*), отвечающее в первую очередь за подготовку и исполнение федерального бюджета. Это ещё

одна сильная сторона системы стратегического планирования США: контрольные функции переданы органу, ответственному за основной бюджет страны, что позволяет как осуществлять контрольные функции более эффективно и в увязке с основной задачей Управления, так и упростить сбор статистических данных.

В свою очередь, функции прогнозирования социально-экономических показателей и анализа фискальных и экономических процессов ещё с 1975 г. возложены на Управление Конгресса США по бюджету. Работа этого федерального ведомства, в частности, позволяет оценить нагрузку на бюджет в результате принятия законов, на основании чего вырабатываются адаптивные, более эффективные и менее затратные экономические решения. Именно Конгресс США снова выступает в данном случае в роли координатора и целеуказателя всего процесса стратегического планирования в стране – это облегчает исполнение вышеперечисленных задач и делает их выявление и разработку более простыми ввиду наличия всей необходимой информации.

Крайне важным моментом является то, что в нормах нового закона прописан чёткий алгоритм, которому необходимо следовать в случае невозможности достижения поставленных целей. При этом алгоритм различается в зависимости от периодичности недостижения показателей эффективности на один, два, три года подряд. С нашей точки зрения, подобная ясно прописанная мера в РФ могла бы помочь максимальному снижению негативных последствий в случае невозможности достижения поставленных целей в текущем периоде, сделала бы действия разработчиков стратегических планов более рациональными, продуманными и лишенными желания во что бы то ни стало наверстать упущенное: на практике нередки случаи, когда при отсутствии планируемого результата в следующем периоде берутся повышенные обязательства вместо детального анализа причин невыполнения плана.

Соответственно, хотя в США и осуществляется достаточно строгий мониторинг исполнения поставленных целей и исполнения ключевых показателей эффективности, как итоговых, так и промежуточных, но система стратегического планирования является довольно гибкой в связи с имеющейся возможностью внесения корректировок в ключевые показатели эффективности при отклонении фактически достигнутых результатов от запланированных.

Отдельного упоминания заслуживает факт того, что закон усиливает требования к плану работы федерального правительства, закрепляет необходимость разработки его приоритетных целей и в то же время отдельно требует от ведомств иметь собственные приоритетные цели, которые должны быть связаны с общенациональными. Это принципиальный момент, который делает все элементы системы стратегического планирования действительно связанными друг с другом. В законе кроме требования к проведению ежеквартальных обзоров хода исполнения планов также прописана обязательная публикация отчётности на официальных ресурсах сети Интернет в свободном доступе, что повышает

транспарентность данной деятельности и усиливает в том числе и общественный контроль планирования.

Данные меры, во-первых, ведут к росту эффективности планирования отдельных ведомств, усилению контроля над данным процессом, повышению гибкости и адаптивности планирования, а также содействуют созданию полноценного и устойчивого общеведомственного процесса стратегического планирования, а во-вторых, могут быть использованы в России.

СТРУКТУРА И СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В США

Стратегический план федерального уровня принимается на период каждого четырёхлетнего президентского цикла – Стратегия национальной безопасности США. Современное понимание стратегий связано с принятием в 1986 г. закона «О реорганизации Министерства обороны США» (закон Голдуотера – Николса). После этого Стратегия принималась ежегодно, но с 2002 г произошёл переход именно к четырёхлетней системе. Стратегия задаёт вектор развития всей страны по наиболее значимым внутригосударственным и внешним направлениям, играющим ключевую роль в развитии общества и государства, и учитывает основные интересы общества [Беляев В.П., Беляева Г.С., Бидова Б.Б., 2019]. Представляется весьма разумным подход привязки стратегии планирования к исполнению своих обязанностей каждым отдельным президентом страны, а соответственно, и отдельной администрацией со своей особенной политикой и взглядами на различные вопросы, связанные с функционированием государства. Это позволяет не только избежать ситуаций, когда действующий документ-план противоречит взглядам нового руководства страны (это, в свою очередь, обычно приводит к затратам времени и ресурсов на адаптацию и сворачивание старых инициатив), но и также повышает возможности учёта и оценки конкретных достижений каждой очередной Стратегии. В связи с этим, если так можно выразиться, косвенным полезным эффектом становится рост эффективности действий президента и правительства: многие ошибки и недостаточность усилий нет возможности «списать» на предыдущую администрацию.

Действующая на октябрь 2022 года Стратегия национальной безопасности США включает в себя следующие блоки: защита территорий, их граждан, американских ценностей и образа жизни; содействие благосостоянию и процветанию нации; поддержание стабильности и безопасности посредством силы; распространение влияния США за рубежом [8].

На основании приоритетов Стратегии национальной безопасности США происходит формирование взаимосвязанных стратегических документов, разработанных с использованием методов нормативного прогнозирования.

На федеральном уровне в США принимается большое количество документов стратегического планирования, которые подразделяются по общим тематическим блокам (национальная безопасность, здравоохранение, энергетика и т. д.).

Целостность системы стратегического планирования в США обеспечивается комплексным подходом и широким охватом актуальной проблематики в различных отраслях [7]. При этом список документов не является ограниченным или строго фиксированным: по мере возникновения новых проблем и вызовов, требующих выработки полноценной стратегии и взаимодействия различных государственных институтов, вводятся дополнительные стратегии (как было, например, в случае с *COVID-19*), а по мере достижения эффективных решений другие документы могут быть исключены из списка при отсутствии необходимости их продления. Что характерно, в большинстве документов стратегического планирования США прослеживается идея глобального лидерства страны во всех сферах жизни мирового сообщества.

Стратегическое планирование в США, как и в других странах, осуществляется на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочные периоды. Особенностью системы является акцент на краткосрочном планировании (один год), большая часть документов принимается именно для этого периода. Таким образом достигается гибкий и хорошо контролируемый характер системы: результаты годовых планов легче анализировать, требуется меньше времени на корректировку действий. Сбор статистических данных по годовому интервалу осуществляется также более оперативно. В этом снова можно увидеть влияние политических традиций: в четырёхлетнем цикле каждого президентства гораздо проще ориентироваться и демонстрировать результаты по итогам выполнения годовых планов [Сильвестров С.Н., Бауэр В.П., Еремин В.В., 2019].

Система стратегического планирования в США является четырёхуровневой и включает в себя федеральный уровень, уровень федеральных ведомств, уровень штатов, уровень муниципалитетов.

Как и во многих других вопросах в принципе, отдельные регионы (штаты) в США имеют довольно широкие полномочия в вопросах реализации пространственного и экономического планирования на своём уровне. При этом для достижения собственных целей штаты нередко пользуются федеральными грантами, предоставляемыми, например, такими институтами, как Управление экономического развития (входит в структуру Министерства торговли США) и Партнёрство устойчивых сообществ (Департамент транспорта, Департамент жилищного и городского строительства, Агентство по охране окружающей среды) [Клименко А.В., Королёв В.А., Двинских Д.Ю., Рычкова Н.А., Сластихина И.Ю., 2016]. При таком подходе выполняется сразу несколько принципиально важных условий: регионы получают большую степень автономии в выработке своих планов, имеют расширенные финансовые возможности для их реализации и в то же время являются объектом федерального контроля, то есть снова

происходит увязка целей на общегосударственном уровне (в связи с выделением финансирования).

Государственное планирование отраслевого развития осуществляется по принципу «снизу – вверх», что в корне отличается от российской практики, где движение идёт строго «сверху – вниз». Российский подход имеет под собой идею централизации системы стратегического планирования в стране, упрощённого целеполагания, контроля и финансирования программ более низких уровней. Однако подход «снизу – вверх» в гораздо большей степени учитывает потребности более низких по сравнению с федеральным уровнем. Суть подхода заключается в той простой мысли, что каждый субъект лучше знает, какие цели ставить перед собой и какие меры и шаги предпринимать для их достижения [Ищенко А.А., 2021]. Однако же это совершенно не означает отсутствия контроля со стороны федерального правительства или возможности ставить стратегические цели исключительно по своему желанию – система контроля и согласования целей планов и стратегий в США работает весьма эффективно.

К либерализации процесса разработки документов стратегического планирования и прогнозирования относится и практика широкого и повсеместного (на всех уровнях) привлечения к данному процессу не только различных органов государственной власти, но и научно-исследовательских институтов, аналитических центров, университетов, профильных ассоциаций, структурных стратегических подразделений крупных корпораций и независимых экспертов. Безусловно, подобная активность по привлечению консультантов разного рода присутствует и в Российской Федерации, однако масштабы её несравнимы с США и явно недостаточны. При этом в США давно распространена не только практика адресного привлечения «третьих лиц», но и в принципе общественное обсуждение документов стратегического планирования. Аналогичная практика относительно недавно появилась и в нашей стране, однако в целом её механизм не столь продуман, а активность общества гораздо ниже, нежели в США.

Наконец, помимо федеральных ведомств, часть задач по обеспечению стратегических ориентиров возложена на Федеральную контрактную систему США. Данная государственная структура – одна из наиболее эффективных систем государственных закупок в мире, где размещаются краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные государственные заказы [Вовченко Н.Г., Епифанова Т.В., Гурин О.Ю., 2015]. Доля таких заказов в общей структуре расходов федерального бюджета США составляет 35% [4]. Является бесспорным факт того, что все стратегические программы требуют закупок определённых товаров и оборудования, а также оплаты услуг сторонних организаций. При этом часть закупок, естественно, осуществляется из бюджетов напрямую. Однако для федерального бюджета (впрочем, как и для бюджетов всех уровней) крайне нежелательна потеря контроля и весьма вероятное завышение части сумм контрактов. В свою очередь, заказы, размещаемые федеральными ведомствами в рамках Федеральной контрактной системы США, имеют чёткие сроки выполнения, стоимость, размер вознагражде-

ний, получаемых компанией-исполнителем или компанией-поставщиком. Фактически такие заказы директивно планируются на федеральном уровне, что позволяет сделать вывод о наличии в США системы смешанного (индикативно-директивного) планирования. Подобная система позволяет весьма эффективно осуществлять планирование государственных закупок с максимальной экономией и предсказуемостью расходов из федерального бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стратегическое планирование на государственном уровне является неотъемлемой частью не только экономических процессов, совместно представляющих собой экономическую систему страны, но и крайне важным фактором благополучия населения, нормального функционирования здравоохранения, социального обеспечения и других сторон общественной жизни, а также национальной безопасности и обеспечения суверенитета. Президент РФ, правительство России и другие властные институты предпринимают большие усилия для построения эффективной системы стратегического прогнозирования и планирования, в том числе в законодательном поле. Однако объективным является тот факт, что система планирования в России не является совершенной и даже в целом полностью сформированной. При этом неоднократно сообщалось о фактах неэффективного планирования на всех уровнях государственной системы, невозможности своевременного или принципиального достижения целей и банального воровства из соответствующих бюджетов. Всё вместе это говорит о недостатках системы в целом и контроля её функционирования в частности. Данная ситуация является существенной преградой к полноценному соответствию статуса страны с развитой экономикой [Амосов А.И., 2018].

В свою очередь, США имеют богатый опыт стратегического планирования с высокой эффективностью. Безусловно, система стратегического планирования США имеет уязвимости и недостатки, что отмечается экспертами из разных стран. Однако несомненным является факт того, что подход к стратегическому планированию в данной стране является высокоэффективным, а система отличается устойчивостью, большим запасом прочности и перспективами дальнейшего развития.

В условиях необходимости совершенствования системы стратегического планирования в РФ на фоне сложных экономических обстоятельств целесообразно предложить указанные в основном тексте статьи положения из опыта стратегического планирования США в качестве возможной основы для такого совершенствования в нашей стране.

При этом бездумное копирование подходов, применяемых в США, без их тщательного анализа, сопоставления с российской действительностью и консультирования у экспертных сообществ, бизнес-структур и общества в целом будет малоэффективным и потенциально может привести к разрушению того,

что уже было выстроено в отечественной системе стратегического планирования. К сожалению, такая практика наблюдалась уже неоднократно в российской истории, и повторения подобных ошибок допустить нельзя.

ИСТОЧНИКИ

1. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/ (accessed 11.09.2022).
2. Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111080023> (accessed 01.09.2022).
3. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании». Available at: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (accessed 21.08.2022).
4. Budget of the U.S. Government: Fiscal Year 2023. Office of Management and Budget. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2023-BUD/pdf/BUDGET-2023-BUD.pdf> (accessed 29.07.2022).
5. Government Performance and Results Act (GPRA) of 1993. Available at: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/20> (accessed 20.07.2022).
6. GPRA Modernization Act of 2010. Available at: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2142> (accessed 11.07.2022).
7. Homeland Security Digital Library. Available at: <https://www.hsdl.org/?collection&id=4> (accessed 21.09.2022).
8. National Security Strategy of the United States of America of December 2017. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 09.09.2022).
9. Zero-Based Budgeting: Zero or Hero? Deloitte Analysis, 2015. Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Process-and-Operations/gx-us-operations-cons-zero-based-budgeting.pdf> (accessed 18.08.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Амосов А.И. О взаимосвязи задач формирования цивилизованных рынков и перехода к новому индустриальному развитию. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2018. № 6 (92). С. 103-114.
- Беляев В.П., Беляева Г.С., Бидова Б.Б. К вопросу о понятии национальных интересов и особенностях их юридического закрепления в североамериканской традиции. *Право и государство: теория и практика*. 2019. № 8 (176). С. 52-54.

Бухвальд Е.М. Основы государственной политики в сфере стратегического планирования: нерешенные проблемы. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2022. № 1 (92). С. 32-49.

Варнавский В.Г. Крупномасштабные проекты в системе стратегического планирования Российской Федерации / Труды 14-й Международной конференции "Управление развитием крупномасштабных систем" (MLSD-2021). М.: Институт проблем управления им В.А. Трапезникова РАН, 2021. С. 43-48.

Вовченко Н.Г., Епифанова Т.В., Гурин О.Ю. Особенности формирования федеральной контрактной системы США: организационно-институциональный аспект. *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология*. 2015. № 2 (31). С. 105-115.

Диденко Д.В. Опыт государственного стратегического планирования в СССР в теоретических и эмпирических исследованиях. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2019. Т. 12. № 5. С. 211-228. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.14

Ищенко А.А. О правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития в зарубежных странах. *Административное и муниципальное право*. 2021. № 3. С. 1-20.

Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Рычкова Н.А., Сластихина И.Ю. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 2): препринт WP8/2016/04 (ч. 2), Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.

Ленчук Е.Б., Войтоловский Ф.Г., Кувалин Д.Б. Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы. *Проблемы прогнозирования*. 2020. № 6. С. 46-55.

Сильвестров С.Н., Бауэр В.П., Еремин В.В. К анализу поучительного для России опыта применения инструментария стратегического планирования развития экономики во Франции, США и КНР. *Российский экономический журнал*. 2019. №1. С. 41-57.

REFERENCES

Amosov A.I. O vzaimosvizi zadach formirovaniia tsivilizovannykh rynkov i perekhoda k novomu industrial'nomu razvitiu [On the relationship between the tasks of the formation of civilized markets and the transition to a new industrial development] (In Russ.). *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2018. No. 6 (92). pp. 103-114.

Belyaev V.P., Belyaeva G.S., Bidova B.B. K voprosu o ponatii natsional'nykh interesov i osobennostiakh ikh iuridicheskogo zakrepleniia v severoamerikanskoj traditsii [To the question of the concept of national interests and the peculiarities of their legal consolidation in the North American tradition] (In Russ.). *Law and State: Theory and Practice*. 2019. No. 8 (176). pp. 52-54.

Blackerby P. History of Strategic Planning. *Armed Forces Comptroller magazine*, Vol. 39, No. 1, 1994, pp. 23-24.

Buchwald E.M. Osnovy gosudarstvennoi politiki v sfere strategicheskogo planirovaniia: nereshennye problemy [Inresolved Issues of "Public Policy Framework for Strategic Planning"] (In Russ.). *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2022. No. 1 (92). pp. 32-49.

Candy, V., & Gordon, J. The Historical Development Of Strategic Planning Theories. *International Journal of Management & Information Systems (IJMIS)*, 15(4), 2011, pp. 71-90.

Didenko D.V. Opyt gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniia v SSSR v teoreticheskikh i empiricheskikh issledovaniiaakh [Experience of state strategic planning in the USSR in theoretical and empirical studies] (In Russ.). *Economic and social changes: facts, trends, forecast*. 2019. Vol. 12. No. 5. pp. 211-228. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.14

Gerald R. Kissler, Karmen N. Fore, Willow S. Jacobson, William P. Kittredge and Scott L. Stewart. State Strategic Planning: Suggestions from the Oregon Experience. *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, 1998, pp. 353-359.

Ishchenko A.A. O pravovoi prirode strategicheskogo planirovaniia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia v zarubezhnykh stranakh [On the legal nature of strategic planning of socio-economic development in foreign countries] (In Russ.). *Administrative and municipal law*. 2021. No. 3. S. 1-20.

James Van Ravensway, Roger E. Hamlin. Strategic Planning in U.S. Municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, December 2015, pp. 55-70.

John M. Bryson, Lauren Hamilton Edwards & David M. Van Slyke. Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, Vol. 20, No. 3, 2017, pp. 317-339.

Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskikh D.Yu., Rychkova N.A., Slastikhina I.Yu. Aktual'nyi opyt zarubezhnykh stran po razvitiu gosudarstvennykh sistem strategicheskogo planirovaniia [Actual experience of foreign countries in the development of state strategic planning systems] (Part 2): preprint WP8/2016/04 (In Russ.), National Research University "Higher School of Economics". Moscow, Publishing House of the Higher School of Economics, 2016.

Lenchuk E.B., Voitolovsky F.G., Kuvalin D.B. Strategicheskoe planirovanie v gosudarstvennom upravlenii: opyt, vozmozhnosti i perspektivy [Strategic planning in public administration: experience, opportunities and prospects] (In Russ.). *Problems of forecasting*. 2020. No. 6. pp. 46-55.

Schendel, D., Ansoff, I., & Channon, D. Statement of editorial policy. Statement of editorial policy. *Strategic Management Journal*, Wiley, Chichester, 1980, pp. 1-5.

Silvestrov S.N., Bauer V.P., Eremin V.V. K analizu pouchitel'nogo dlia Rossii opyta primeneniia instrumentariia strategicheskogo planirovaniia razvitiia ekonomiki vo Frantsii, SShA i KNR [To the analysis of the instructive experience for Russia, the use of tools for strategic planning of economic development in France, the USA and China] (In Russ.). *Russian Economic Journal*. 2019. No. 1. pp. 41-57.

Varnavsky V.G. Krupnomasshtabnye proekty v sisteme strategicheskogo planirovaniia Rossiiskoi Federatsii [Large-scale projects in the system of strategic planning of the Russian Federation] (In Russ.) / Proceedings of the 14th International Conference "Managing the development of large-scale systems" (MLSD-2021). Moscow, V.A. Trapeznikov Institute of Management Problems RAN, 2021, pp. 43-48.

Vovchenko N.G., Epifanova T.V., Gurin O.Yu. Osobennosti formirovaniia federal'noi kontraktnoi sistemy SShA: organizatsionno-institutsional'nyi aspekt [Features of the formation of the US federal contract system: organizational and institutional aspect] (In Russ.). *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. 2015. No. 2 (31). pp. 105-115.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КРАВЧЕНКО Евгений Игоревич, аспирант ФГБНУ «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук» (ИМЭМО РАН). Российская Федерация, 117997, Москва, улица Профсоюзная, дом 23.

Evgeny I. KRAVCHENKO, Post-Graduate Student of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (the RAS). 23, Profsoyuznaya St., Moscow, 117997, Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 8.12.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 20.12.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 22.12.2022.