

Институциональная преемственность в системе стратегического планирования России

Ильин Андрей Борисович

Доктор экономических наук, доцент, декан факультета управления, SPIN-код РИНЦ: [1548-9507](#),
ORCID: [0000-0002-4055-1814](#), ilin.ab@rggu.ru

Российский государственный гуманитарный университет, Москва, РФ.

Дудник Анна Игоревна¹

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, SPIN-код РИНЦ: [6311-8609](#),
ORCID: [0000-0003-0217-2693](#), annetdd@gmail.com

Российский государственный гуманитарный университет; Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, РФ.

Аннотация

В статье исследуется феномен институциональной преемственности в системе стратегического планирования России, прослеживается ее эволюция от советской плановой системы пятилеток до современной модели управления по целям через национальные проекты. Цель исследования — выявить элементы институциональной преемственности в системе стратегического планирования России, проявляющиеся в современных национальных проектах, и оценить их влияние на эффективность государственного управления. На основе историко-генетического, сравнительно-исторического, структурно-функционального анализа были идентифицированы и систематизированы ключевые унаследованные институциональные характеристики, сохраняющие свое влияние на всех уровнях планирования: доминирование политических целей над экономическими, жесткая централизация управленческой вертикали, директивный характер целеполагания, мобилизационный механизм реализации и ориентация на количественные, а не качественные результаты. Показано, что в процессе реализации национальных проектов эти унаследованные черты порождают конкретные системные дисфункции: низкую адаптивность к внешним вызовам (что было подтверждено в период пандемии), системную имитационную деятельность, разрыв между декларируемыми целями и реальными социально-экономическими эффектами, а также воспроизводство затратной модели экономики. Несмотря на выявленные позитивные аспекты преемственности (управленческая координация, предсказуемость, кадровая преемственность), институциональная преемственность выступает структурным фактором, ограничивающим эффективность государственного стратегического управления. Перспективы повышения эффективности системы связаны с переходом от унаследованной логики централизованного директивного управления к гибкой модели, основанной на децентрализации ответственности, создании стимулов для достижения качественных общественно значимых результатов и внедрении механизмов обратной связи, ориентированных на конечный эффект. Перспективы дальнейших исследований связаны с разработкой конкретных механизмов такой трансформации.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, преемственность, национальные проекты, государственное управление, институты, централизация, пятилетка, эффективность, целеполагание, системные дисфункции.

Для цитирования

Ильин А.Б., Дудник А.И. Институциональная преемственность в системе стратегического планирования России // Государственное управление. Электронный вестник. 2026. № 114. С. 95–109. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-114-2026-95-109

Institutional Continuity in the Russian Strategic Planning System

Andrei B. Il'in

DSc (Economics), Associate Professor, Dean of Faculty of Management, ORCID: [0000-0002-4055-1814](#), ilin.ab@rggu.ru

Russian State University for the Humanities, Moscow, Russian Federation.

Anna I. Dudnik²

PhD, Senior Researcher, ORCID: [0000-0003-0217-2693](#), annetdd@gmail.com

Russian State University for the Humanities; Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The article examines the phenomenon of institutional continuity within Russia's strategic planning system, tracing its evolution from the Soviet planned economy of five-year plans to the modern model of management by objectives through national projects. The study aims to identify elements of institutional continuity in Russia's strategic planning system that manifest in modern national projects and assess their impact on the effectiveness of public administration. Based on historical-genetic, comparative-historical, and structural-functional analysis, key inherited institutional characteristics that maintain their influence at all planning levels were identified and systematized: the dominance of political goals over economic ones, rigid centralization of the management vertical, the directive nature of goal-setting, a mobilization-based implementation mechanism, and an orientation towards quantitative rather

¹ Корреспондирующий автор.

² Corresponding author.

than qualitative results. It is shown that during the implementation of national projects, these inherited traits generate specific systemic dysfunctions: low adaptability to external challenges (as was confirmed during the pandemic), systemic simulation of activity, a gap between declared goals and real socio-economic effects, and the reproduction of a cost-intensive economic model. Despite the identified positive aspects of continuity (management coordination, predictability, personnel continuity), institutional continuity acts as a structural factor limiting the effectiveness of state strategic management. Prospects for improving the system's efficiency are associated with a transition from the inherited logic of centralized directive management to a flexible model based on decentralizing responsibility, creating incentives for achieving high-quality, socially significant results, and implementing feedback mechanisms focused on the final outcome. Prospects for a further research are related to the development of specific mechanisms for such a transformation.

Keywords

Strategic planning, continuity, national projects, public administration, institutions, centralization, five-year plans, efficiency, goal-setting, systemic dysfunctions.

For citation

Ильин А.В., Дудник А.И. (2026) Institutional Continuity in the Russian Strategic Planning System. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 114. P. 95–109. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-114-2026-95-109

Дата поступления/Received:01.12.2025

Введение

В условиях новых геополитических вызовов и структурной трансформации глобальной экономики эффективная реализация национальных проектов становится критически важным фактором обеспечения технологического суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации. Будучи основным инструментом реализации майских указов президента, национальные проекты отражают приоритеты долгосрочного развития страны, что обуславливает актуальность анализа их координации с другими элементами системы государственного стратегического планирования.

Несмотря на радикальную смену политико-экономической парадигмы в конце XX века, механизмы разработки и реализации стратегических решений в России продолжают демонстрировать удивительную устойчивость базовых принципов организации. Особую значимость эта проблема приобретает в контексте реализации масштабных национальных проектов, которые стали центральным элементом современной системы управления по целям. Анализ их институциональной структуры в сравнительно-исторической перспективе позволяет выявить не только формальные заимствования, но и глубинные преемственные связи с советской плановой системой.

Цель исследования заключается в выявлении элементов институциональной преемственности в системе стратегического планирования России, которые проявляются в современных национальных проектах, и оценке влияния выявленной преемственности на эффективность современной системы государственного управления.

Проблемное поле исследования формируется вокруг фундаментального противоречия между декларируемой инновационностью современных управленческих подходов и устойчивостью традиционных институциональных практик. С одной стороны, национальные проекты позиционируются как инструмент адаптивного динамичного управления, ориентированного на достижение конкретных измеримых результатов. С другой стороны, в процессе их реализации регулярно воспроизводятся характерные черты советской плановой системы: чрезмерная централизация принятия решений, приоритет количественных показателей над качественными, ориентация на мобилизационные методы работы. Это противоречие обуславливает наличие системных дисфункций, проявляющихся в формальном отношении к отчетности, слабой адаптивности к изменяющимся условиям, разрыве между плановыми показателями и реальными социально-экономическими эффектами. Преодоление подобных противоречий представляется затруднительным без выявления глубинных институциональных связей, которые позволяют проследить преемственность не только формальных правил, но и неформальных практик, ментальных моделей и организационных структур.

Эволюция системы стратегического планирования в СССР

Формирование современной модели стратегического планирования происходило под значительным влиянием советской плановой системы. Ее становление связано с созданием в 1921 г. Государственной общеплановой комиссии (Госплан РСФСР), которая превратилась в центральный орган, определявший траекторию экономического развития страны на десятилетия вперед [Елсуков, Кириллова 2022]. Первым крупным проектом стратегического развития послереволюционной России стал план Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО), который был рассчитан на 10–15 лет. Его реализация заложила фундамент долгосрочной концепции пространственно-экономического развития (в сферах электроэнергетики, сельского хозяйства и промышленности), которая сохраняла свою актуальность на протяжении всего советского и частично постсоветского периода.

Для восстановления и реструктуризации экономики, находившейся в упадническом состоянии после революции и гражданской войны, изначально не было разработано единого стратегического долгосрочного документа. В рамках новой экономической политики использовался подход отраслевого планирования, то есть директивным способом утверждался набор ключевых показателей по разным отраслям. Баланс народного хозяйства СССР за 1923/24 хозяйственный год был основан на концепции материального производства, к которому были отнесены следующие отрасли: сельское хозяйство, промышленность, строительство, издательское дело, грузовой транспорт и торговля; позднее к этому перечню отраслей была добавлена связь, обслуживающая производство [Иванов, Рябушкин 2016]. В период 1923–1924 гг. в Советском Союзе было создано 28 и принято 19 отраслевых программ развития экономики [Didenko 2019]. С развитием планирования увеличивался и перечень товаров, по которым составлялись материальные балансы. К концу 1960-х гг. правительство СССР утверждало около 150 сводных балансов, определявших стратегические пропорции разделения критически важных ресурсов. Оперативная работа по балансовому планированию проводилась на общесоюзном уровне (в Госплане СССР и Госпланах союзных республик составлялось 1600 товарных балансов), а также отраслевом и региональном уровнях (органы материально-технического снабжения и сбыта осуществляли распределение материальных ценностей по 10500 балансам)³.

Такая всеобъемлющая система взаимосвязанных макроэкономических показателей стала основой будущих пятилетних планов. Первый пятилетний план развития народного хозяйства начал реализовываться в 1928 году. Всего было предусмотрено реализовать 13 планов, что на практике удалось осуществить не полностью. Распад Советского Союза стал причиной невыполнения последнего пятилетнего плана, рассчитанного на период с 1991 по 1995 г.

Пятилетний план развития, или пятилетка, представлял собой программный документ стратегического планирования хозяйственно-экономического развития страны, в котором излагались приоритеты развития, необходимый минимум экономических показателей и комплекс задач, предназначенных для реализации плана [Кузнецов, Камолов 2018]. Пятилетний план отражал командно-административный характер советской экономики, что выражалось в государственном и строго централизованном характере производства и распределения ресурсов. Для выполнения пятилетки выделялись различные ресурсы, как финансовые (значительные денежные дотации в экономику), так и материальные (станки, оборудование, строительные и иные материалы, кадры).

Впечатляющие экономические результаты пятилетних планов развития позволяют говорить о формировании в СССР уникальной системы стратегического планирования, которая определяла

³ Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2011.

логику развития советского государства на десятилетия вперед и заложила основы для последующих моделей программно-целевого управления.

Анализ устойчивых институциональных характеристик советской системы пятилетнего планирования

Советская система пятилетнего планирования, институционализируемая с конца 1920-х годов, представляла собой уникальный социально-экономический и управленческий феномен. Ее ключевые институциональные характеристики, сформированные в условиях однопартийной системы и государственной собственности на средства производства, демонстрируют высокую степень структурной целостности.

Прежде всего, в основе лежала не экономическая составляющая, которая была бы направлена на удовлетворение потребительского спроса населения страны. Основной функцией советского планирования была реализация политических и идеологических установок правящей партии, будь то ускоренная индустриализация, достижение военно-стратегического паритета или построение «развитого социализма». Пятилетние планы, по сути, представляли собой механизм реализации партийных директив через народно-хозяйственные задачи. Таким образом, именно доминирование политических целей над экономическими в системе стратегического планирования СССР является институциональной чертой, которая была мощным фундаментом всей системы, что содержало в себе внутреннее противоречие и стало источником ее системных проблем.

Во-вторых, система управления, которая отличалась жесткой централизацией, многоуровневой иерархичной структурой, практически исключала горизонтальные связи между предприятиями, а также региональную инициативу. Решения, принятые на верхнем уровне, были обязательны для исполнения на нижних. С 1923 г. высшим координирующим органом системы был Госплан СССР (Государственный плановый комитет), осуществлявший общегосударственное планирование развития народного хозяйства страны через сводные пятилетние планы. Ключевым инструментом модели пятилетнего плана развития были материальные балансы, соотносившие плановые объемы ресурсов с плановыми же потребностями в них. Эта система обеспечивала детальное распределение огромного количества видов продукции по конкретным предприятиям-производителям и предприятиям-потребителям. Именно принцип «вертикальной диктатуры» в долгосрочной перспективе стал причиной глубокого кризиса системы стратегического планирования.

Адаптивность в системе государственного управления, за которую так сильно агитируют современные исследователи, полностью отсутствовала во времена советского режима. Утвержденный план имел силу закона. Основными показателями для предприятия были валовая продукция (в стоимостном или натуральном выражении) и номенклатура выпускаемой продукции. План спускался сверху вниз и включал не только объемы выпуска, но и нормативы по труду (фонд заработной платы, численность работников), капитальным вложениям, лимиты материально-технического снабжения и даже задания по внедрению новых технологий [Иванов, Рябушкин 2016]. При этом отсутствовала гибкость на уровне исполнителей, план привязывался непосредственно к конкретному заводу, фабрике, совхозу. Такая адресность и директивность плановых заданий не способствовала своевременной корректировке процессов. Экономика в целом теряла способность адаптироваться к внешним вызовам, технологическим сдвигам, изменению потребительских предпочтений.

Подобный подход привел к отсутствию реального рынка. Цены не выполняли регулируемую функцию, так как они устанавливались административно и часто не отражали ни себестоимости,

ни потребительской ценности продукта. Система была ориентирована на экстенсивный рост любой ценой, что вело к хроническому дефициту ресурсов и гигантомании. Поскольку главным критерием успеха было выполнение и перевыполнение плана в физических единицах, предприятия были заинтересованы в завышении запросов на ресурсы и использовании более дорогостоящих материалов для облегчения выполнения плана по валу. Сложившаяся модель управления стратегическим развитием носила затратный характер, так как эффективность и рациональность использования ресурсов были вторичны. Гонка за выполнением плана оправдывала любые затраты на достижение поставленных целей.

Постоянная гонка за выполнением ежемесячного плана привела также к системной неравномерности производства. Идеологическим подкреплением служили движения ударников и стахановцев, демонстрировавшие возможность многократного перевыполнения норм и создававшие иллюзию неисчерпаемости человеческого и производственного потенциала. Внеплановые мобилизационные кампании способствовали укоренению штурмовщины, которая отрицательно воспринималась работниками (Рисунок 1), так как не способствовала формированию здорового трудового баланса, а вела к истощению человеческого капитала.



Рисунок 1. Сатирическое изображение советской штурмовщины⁴

При подобном административно-командном подходе приоритетом становятся количественные показатели, а не качественные. Система была настроена на измерение промежуточных результатов, а не конечного эффекта (например, повысилась ли на этой основе производительность труда в смежных отраслях, улучшилось ли качество конечной продукции). Это порождало феномен производства ради производства, когда завод отчитывался о выполнении плана, но его продукция могла быть низкого качества, не пользоваться спросом или годами лежать на складах.

Таким образом, можно выделить следующие институциональные характеристики советской модели стратегического планирования: доминирование политических целей над экономическими, жесткая централизованная иерархия управления, директивный и адресный характер плановых заданий, затратный характер реализации, мобилизационная модель использования человеческих ресурсов, ориентация на формальное выполнение плана, а не на реальный эффект. По отдельности данные элементы носят вполне нейтральный характер, будучи по своей сути всего лишь структурными элементами процесса, однако на каждом этапе стратегического планирования их совокупное взаимодействие порождало системные противоречия, которые в перспективе имели негативные последствия (Рисунок 2).

⁴ Источник: Мастера штурмовщины // Крокодил. 1953. № 23. С. 4.

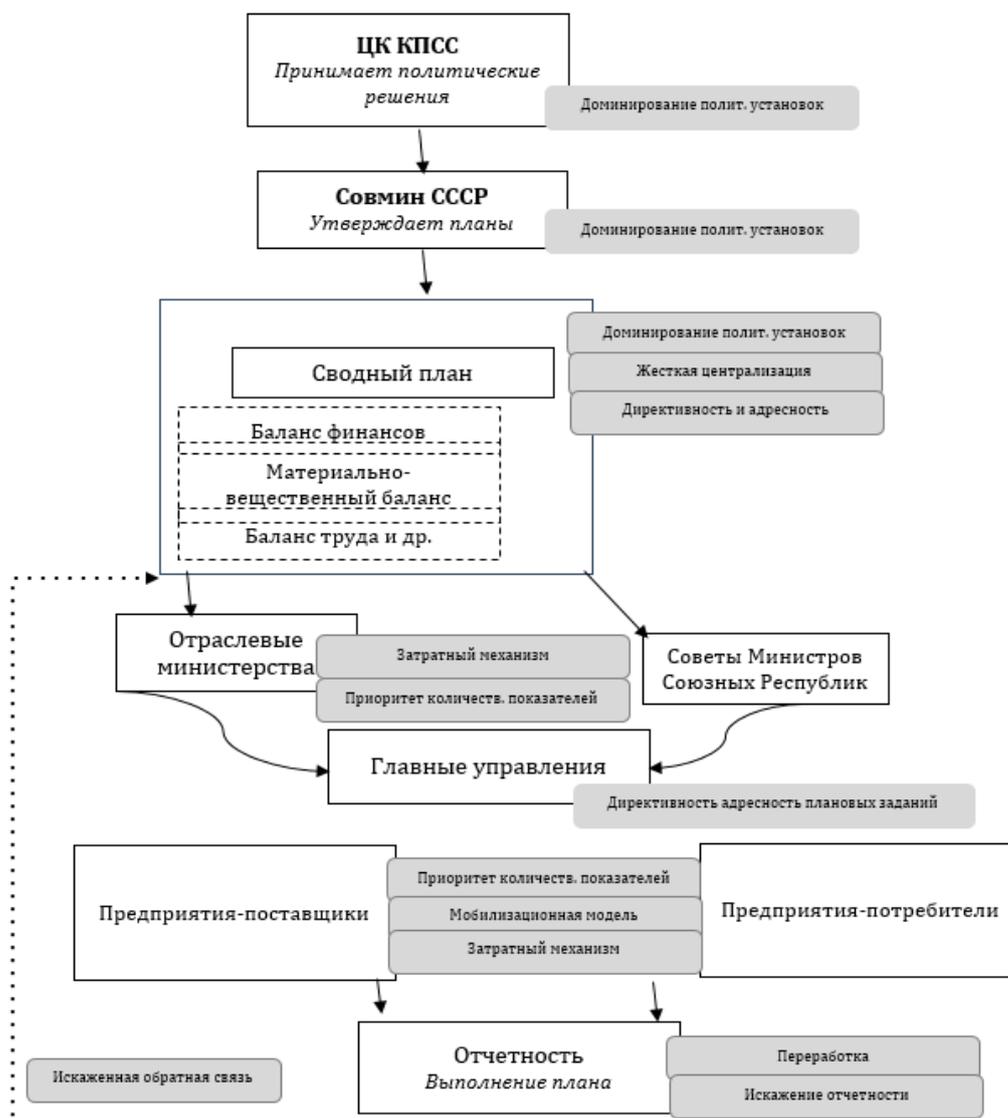


Рисунок 2. Локализация системных дисфункций вертикали управления модели пятилетнего планирования⁵

Трансформация институтов стратегического планирования в постсоветский период

Распад СССР в 1991 году повлек за собой не просто политические изменения, но и системную дезинтеграцию всего аппарата государственного планирования. После упразднения Госплана СССР его роль центрального органа по выработке экономической политики на территории России перешла к Министерству экономики и прогнозирования. Однако новое ведомство не унаследовало ни административного ресурса, ни методологического аппарата своего предшественника. Вертикаль управления, которая являлась институциональным ядром советской плановой системы, утратила свою целостность [Трусов 2022].

Происходит полная смена парадигмы стратегического планирования. Отчасти это было связано с тем, что любое долгосрочное планирование в сознании людей того периода ассоциировалось с советским наследием и отвергалось. На смену приходит радикальный либерализм [Кирюшин 2015]. Период 1991–2000-х гг. для системы стратегического планирования России можно охарактеризовать как тактический, а не стратегический, потому что преимущественно разрабатывались краткосрочные антикризисные программы [Молчанов, Молчанова 2025]:

⁵ Разработано авторами.

- радикальные экономические реформы, так называемая шоковая терапия;
- модель «Вашингтонский консенсус» (1992 г.);
- антикризисные программы: «Программа неотложных мер по оздоровлению экономической ситуации» (1992 г.), «План первоочередных мер Правительства Российской Федерации» (1998 г.), «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального Банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране» (1998 г.).

Таким образом, принимая многочисленные нормативные документы, правительство постоянно корректировало курс в зависимости от текущего кризиса, что не оказывало благоприятного влияния на формирование стратегического целеполагания на национальном уровне, вследствие чего так и не было разработано единого документа, определяющего направление стратегического развития страны.

Стабилизация экономической и политической ситуации способствовала возвращению к модели долгосрочного планирования. Первым инструментом комплексного решения целевых задач стали федеральные целевые программы (ФЦП). Ключевыми ФЦП до запуска приоритетных проектов стали: «Интеграция науки и высшего образования России на 2002–2006 годы», «Исследования и разработки по развитию научно-технологического комплекса РФ», «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002–2006 годы)», «Жилище», «Электронная Россия», «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)», «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года», «Программа развития Калининградской области на период до 2020 года», «Социальное развитие села до 2013 года», «Создание системы базирования Черноморского флота на территории РФ в 2005–2021 годах». Для первых ФЦП была характерна отраслевая направленность, фокус на инфраструктуре, долгосрочный горизонт планирования, ведомственная модель управления. Среди ключевых проблем отмечена недостаточная структуризация мероприятий (отсутствие конкретики, сроков, ресурсного обеспечения), сокращение финансирования из-за перегруза бюджета, слабый контроль, региональная диссоциация.

В 2006 г. запускаются приоритетные проекты: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса (АПК)» [Blokhin, Kuvalin 2023]. Важным преимуществом данных проектов стали:

- создание специальных управленческих структур. 21 октября 2005 г. при главе государства был образован Совет по реализации приоритетных национальных проектов (2006–2010 гг.). В 2010–2012 гг. работала Комиссия при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. В 2012 г. был создан Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политик;
- целевое финансирование. На реализацию мероприятий из федерального бюджета было выделено 134,5 млрд рублей. Наибольшее финансирование получил проект «Здравоохранение» (62,6 млрд руб.). Распределение средств по другим проектам было следующим: «Образование» (30,8 млрд руб.), «Доступное и комфортное жилье» (21,9 млрд руб.), «Развитие АПК» (19,2 млрд руб.). В отличие от советской системы, особое внимание уделяется эффективности расходов. Финансовое обеспечение осуществлялось в рамках системы рационального распределения бюджетных средств, где ключевым фактором стала потенциальная социально-экономическая эффективность проектов. Механизм включал селективную поддержку наиболее результативных инициатив, активное использование инструментов государственно-частного партнерства и внедрение методик оптимизации бюджетных расходов [Kleiner et al. 2022].

В 2008 г. была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Концепция-2020). Несмотря на попытку перестроиться на «инновационный социально ориентированный тип» экономического развития Российской Федерации (пункт 3 раздел I Концепции), документ сохранил ключевую институциональную проблему советского наследия, когда глобальные цели не были подкреплены реальными адекватными механизмами реализации из-за организационной управленческой дисфункции. По сути, Концепция существовала отдельно от реальной практики управления. При этом, в отличие от советского периода, она не имела под собой работающего административного ресурса Госплана для принудительной реализации. Кроме того, декларативные цели Концепции не были переведены в систему конкретных измеримых показателей для отраслевых министерств, регионов. Ответственность за достижение заявленных целей была размытой. Основной проблемой низкой эффективности Концепции-2020 стала финансовая обеспеченность: она не была увязана с бюджетным процессом, который продолжал формироваться по отраслевым принципам, игнорируя долгосрочные ориентиры документа [Морозов и др. 2019].

Процесс становления стратегического развития России к концу 2000-х гг. шел в условиях глубокого методологического и институционального разрыва. Сформировалась дуалистическая система управления, при которой формальное наличие прогрессивных стратегических целей сочеталось с сохранением унаследованных от советского периода институциональных практик и механизмов оперативного управления. Ключевыми проявлениями дуализма стали:

1) противоречие между инновационным вектором развития и инерционной бюджетной политикой. Долгосрочные цели, провозглашенные в концептуальных документах, систематически игнорировались при формировании ежегодных бюджетов, которые продолжали составляться по традиционным, отраслевым принципам;

2) разрыв между централизованным целеполаганием и децентрализованной ответственностью. Федеральный центр формулировал амбициозные задачи, не создавая при этом действенных механизмов их реализации на региональном и отраслевом уровнях и не обеспечивая необходимой координации между различными ведомствами;

3) декларативный характер реформ. Попытки модернизации системы государственного управления ограничивались изменениями формальных процедур и структур, не затрагивая глубинных основ бюрократической культуры, что приводило к формальному исполнению реформ при сохранении прежних моделей поведения.

Этот дуализм предопределил низкую эффективность стратегического планирования и сохранялся как фундаментальная характеристика российской модели государственного управления и в последующие периоды. Таким образом, к концу 2000-х гг. в России сложилась уникальная ситуация, когда современные управленческие решения накладывались на устойчивые неформальные институты советской системы.

Систематизация и масштабирование модели национальных проектов

Создание Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ) в 2011 году стало важным этапом в эволюции системы государственного планирования. Именно эффективная работа АСИ стала катализатором перехода от исключительно директивных методов управления к гибридной модели, сочетающей государственное регулирование с инновациями. Новая философия управления сместила акценты с контроля на гибкие методы управления в государственных проектах. Эффективная многопрофильная деятельность АСИ позволила интегрировать Агентство в систему реализации национальных проектов в качестве ключевого эксперта-методолога, выполняющего ряд стратегических функций. АСИ действует как механизм поиска и поддержки инновационных решений, которые затем могут быть интегрированы в национальные проекты или способствовать их выполнению (Таблица 1).

Таблица 1. Функции АСИ в системе нацпроектов⁶

Функция	Направление деятельности	Практическая реализация
Экспериментальная площадка	Апробация новых управленческих моделей и регуляторных решений до их масштабирования в общегосударственном масштабе	Реализация пилотных проектов в рамках направления «Малое и среднее предпринимательство»; разработка целевой модели развития опорных населенных пунктов
Интегратор компетенций	Организация взаимодействия между бизнес-сообществом, экспертами и органами власти для повышения качества и практической ориентированности нацпроектов	Проведение экспертных сессий по оценке эффективности нацпроектов; создание платформ для сбора предложений от предпринимателей (краудсорсинг)
Оператор специальных инициатив	Координация межведомственных программных инициатив, которые повышают эффективность всей системы реализации нацпроектов	Внедрение региональных инвестиционных стандартов; реализация программы подготовки «Лидеры цифровой трансформации» для госслужащих
Адаптационно-внедренческая функция	Внедрение в государственное управление современных подходов	Разработка и продвижение методологии дорожных карт; сдвиг акцента с контроля процессов на создание благоприятных условий для достижения целей; разработка лучших практик для тиражирования в регионах, включения в госпрограммы и нацпроекты

Майские указы 2012 года обозначили конкретные целевые направления социально-экономического развития страны до 2018–2020 гг. в ключевых сферах: здравоохранении, образовании, демографии, жилищной политике, трудовых отношениях, экономике, госуправлении, межнациональном согласии. Указы закрепили практику постановки целевых показателей, обязательных для всех уровней власти, что создало основу для последующей интеграции разрозненных ведомственных программ [Дудник, Конищев 2022]. Впервые за постсоветский период были установлены измеримые и привязанные к срокам показатели эффективности социально-экономической политики. Логика и структура указов впоследствии стали основой для выстраивания системы управления национальными проектами.

В рамках продолжения реализации стратегических подходов, сформированных майскими указами 2012 г., в соответствии с Указом Президента РФ от 7.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальные проекты вводятся в систему государственного управления и становятся основным инструментом достижения поставленных целей. На данном этапе развития национального проектирования в России нацпроекты можно охарактеризовать конкретным и развернутым целеполаганием [Шимко, Лих 2023], четко сформированной системой управления проектами [Черкасов, Кожаринов 2020] и контроля за их фактическим исполнением [Zavalnyi et al. 2022], ресурсной обеспеченностью нацпроектов, оценкой эффективности используемых средств [Бухвальд 2019].

Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» скорректировал и продлил национальные цели до 2030 года, закрепив нацпроекты как долгосрочный институт государственного управления. Основными нововведениям периода 2018–2024 гг. в системе стратегического планирования стали:

Целостная, системная организация. Правительством была предпринята попытка преодолеть разрозненность элементов уже сложившейся национальной системы стратегического планирования. Для этого нацпроекты заняли свое место в четко выстроенной иерархии: национальные цели развития — нацпроекты — федеральные проекты — региональные проекты.

⁶ Составлено авторами.

Нацпроекты полностью интегрируются в систему государственных программ. Ответственность за реализацию возложена на профильные министерства и регионы в рамках их полномочий, что сделало их не отдельными проектами, а основным содержанием работы правительства.

Финансовая привязка. Впервые была предпринята попытка увязать нацпроекты с федеральным бюджетом через государственные программы [Дубровина и др. 2025]. Однако на практике еще сохраняются проблемы с гибкостью и эффективностью расходования средств.

Совершенствование системы контроля. В последний период реализации нацпроектов была создана многоуровневая система контроля с использованием цифровых платформ, которая затрагивает все уровни власти. Цифровая модель управления проектами работает в режиме реального времени, использует передовые алгоритмы для прогнозирования невыполненных мероприятий и настроена на предотвращение проблем⁷.

Акцент на цифровизацию. Технологическую основу для реализации всех остальных национальных инициатив обеспечил нацпроект «Цифровая экономика». Именно в рамках данного нацпроекта были разработаны и внедрены общегосударственные системы, которые стали обязательными для всех уровней власти, в частности «Электронный бюджет», Государственная единая облачная платформа (ГосОблако), Единая информационная платформа национальной системы управления данными (ЕИП НСУД). Внедрение цифровых платформ позволило установить прямой оперативный контроль за исполнением решений на всех уровнях. Цифровая отчетность повысила прозрачность, позволила отказаться от бумажных докладов и отчетов, побудила госорганы разных уровней придерживаться установленных централизованных процедур.

Институционализация сложившейся практики. Несмотря на многолетнюю практику реализации национальных проектов, их формальное законодательное закрепление в системе государственного стратегического планирования произошло лишь в 2024 году. Федеральный закон от 13 июля 2024 года № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с последующей редакцией от 29 октября 2024 года) впервые ввел легальное определение национального проекта, дополнив Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» новой нормой. Так, согласно п. 30.1 ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», национальный проект определен как «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений и обеспечивающих достижение национальных целей развития Российской Федерации и их целевых показателей, определенных Президентом Российской Федерации, а также иных общественно значимых результатов, задач и их показателей по решениям Президента Российской Федерации, уполномоченного Президентом Российской Федерации координационного органа». Ключевой правовой новацией стало закрепление в определении нацпроекта критерия «уникальных результатов», что формально ориентирует систему не на тиражирование существующих практик, а на достижение качественно новых эффектов. Нормативное закрепление национальных проектов как полноценного государственного института означает важный этап институциональной эволюции механизмов госуправления.

Сложившаяся модель нацпроектов представляет собой наиболее систематизированный и масштабированный вариант программно-целевого управления в современной России, демонстрирующий преимущество с советской плановой системой в части централизации управления, но отличающийся использованием современных инструментов контроля и мониторинга.

⁷ Национальные проекты: итоги и перезагрузка. М.: ВШЭ, 2025.

Системные эффекты институциональной преемственности в современной системе стратегического планирования

Анализ сформировавшейся системы стратегического планирования позволяет выявить не просто отдельные черты сходства с советской плановой системой, а устойчивые системные эффекты, которые фундаментальным образом влияют на ее эффективность. Эти устойчивые характеристики носят амбивалентный характер, сочетая потенциал мобилизационного подхода с хроническими дисфункциями.

Наследие жесткой административной вертикали проявляется в неспособности системы оперативно адаптироваться к изменяющимся условиям. Особенно заметно это проявляется во время кризиса. Так, в период пандемии 2020 года система нацпроектов продемонстрировала низкую гибкость. Средства и ресурсы были перенаправлены на борьбу с коронавирусной инфекцией не в рамках пересмотра паспортов нацпроектов, а через создание параллельных внепроектных механизмов (например, прямые поручения президента, отдельные постановления правительства) [Zhikharevich, Pribyshin 2020]. Кризис также показал, что прямое наследие советской системы проявляется и в адресности мер. Речь идет о том, что органы исполнительной власти субъектов РФ, региональные проектные офисы, администрации территориальных образований, подрядные организации даже при очевидной необходимости лишены реальных полномочий по перераспределению ресурсов между статьями расходов в рамках проекта [Vershinin, Krivopalov 2024].

Унаследованный приоритет количественных показателей над качественными результатами приводит к системной имитационной деятельности. Так, в рамках нацпроекта «Цифровая экономика» ключевым показателем долгое время являлось количество государственных и муниципальных услуг, переведенных в электронный вид. На практике это выразилось в том, что ведомства были ориентированы на формальную цифровизацию, не ставя в приоритет востребованность оказываемых услуг у граждан, удобство использования конкретных услуг населением. В результате было создано большое количество бесполезных малоиспользуемых цифровых сервисов. Необходимость достижения конкретного показателя не всегда ведет к продуманному стратегическому решению в долгосрочной перспективе [Lenchuk et al. 2020]. Например, школа строится, но в ней не хватает учителей, а новое жилье сдается без необходимой социальной и транспортной инфраструктуры.

Последний этап реализации нацпроектов выявил, что современная система воспроизводит советский затратный механизм, при котором главной задачей становится освоение средств, а не достижение максимального социально-экономического эффекта на вложенный рубль. Сложная система распределения средств через государственные программы и федеральные проекты становится причиной высоких транзакционных издержек и затяжных согласований, приводящих к недофинансированию. В контексте финансирования в рамках многих нацпроектов негативным звеном выступает госзаказ. Крупные подрядчики, получая гарантированный госзаказ, не имеют стимулов для оптимизации затрат и внедрения инноваций [Mishlanova 2022]. Такой неэффективный подход снижает реальную конкуренцию на рынке.

Несмотря на системные дисфункции, унаследованные от советской плановой системы, институциональная преемственность обладает рядом позитивных аспектов, которые обеспечивают функционирование стратегического планирования в современных условиях. Эти аспекты не отменяют существующих проблем, но объясняют устойчивость и определенную эффективность системы [Шамсутдинова, Ильин 2024]. Систематизация позитивных аспектов представлена в Таблице 2. Можно сказать, что выявленные положительные черты институциональной преемственности обеспечивают системе стратегического планирования операционную стабильность, предсказуемость управленческих процессов, способность к быстрой мобилизации, концептуальную целостность.

Таблица 2. Позитивные аспекты институциональной преемственности в системе стратегического планирования⁸

Аспект	Сущность	Практическое проявление	Ключевой эффект
Эффект управленческой координации	Способность к централизованной мобилизации и концентрации ресурсов	Реализация инфраструктурных мегапроектов (Крымский мост, М-12) в сжатые сроки	Обеспечение безальтернативности исполнения решений и концентрация ресурсов в приоритетных областях
Эффект предсказуемости	Четкость иерархии ответственности в управленческой вертикали	Прозрачная цепочка подчинения	Снижение транзакционных издержек и организационной неопределенности
Эффект целевой риторики	Согласованность в понимании целей и путей их достижения	Формулировка амбициозных национальных целей (майские указы)	Создание единого концептуального каркаса для программных документов
Эффект адаптации институтов	Использование отработанных управленческих практик в новых условиях	Трансформация отраслевых программ в национальные проекты с учетом рыночной экономики	Обеспечение эволюционного развития системы управления
Эффект системной устойчивости	Сохранение управляемости в кризисных условиях	Оперативная переориентация ресурсов в условиях внешнего давления	Поддержание функциональности системы при изменении внешних условий
Эффект кадровой преемственности	Сохранение управленческого опыта и компетенций	Преемственность подходов к планированию у руководящего состава	Снижение рисков при смене политического руководства

Таким образом, институциональная преемственность не является нейтральным историческим фоном. Она порождает системные эффекты, которые, несмотря на отдельные положительные аспекты, структурно ограничивают эффективность современной системы стратегического планирования: снижается адаптивность системы к внешним вызовам, падает реальная отдача от масштабных бюджетных вложений, воспроизводится затратная модель экономики, возникает разрыв между декларируемыми целями национальных проектов и реальными механизмами их достижения. Преодоление этих эффектов требует не точечных корректировок, а глубинной институциональной реформы, направленной на замену унаследованной логики централизованного планирования на модель, основанную на децентрализации, реальной ответственности исполнителей и создании стимулов для достижения качественных общественно значимых результатов.

Заключение

Современная модель стратегического управления в России, несмотря на использование инновационных адаптивных инструментов, сохраняет институциональные элементы советской плановой системы, которые оказывают дестабилизирующее воздействие на социально-экономическое положение страны, особенно в кризисные периоды. Выявленные позитивные аспекты институциональной преемственности направлены на обеспечение концептуальной целостности, предсказуемости управленческих процессов, операционной стабильности, однако их потенциала недостаточно для существенного повышения общей эффективности системы долгосрочного планирования.

Анализ устойчивых институциональных характеристик советской системы пятилетнего планирования позволил выявить основные структурно-функциональные дисбалансы:

⁸ Составлено авторами.

доминирование политических целей над экономическими, жесткая централизованная иерархия управления, директивный и адресный характер плановых заданий, затратный характер реализации, мобилизационная модель использования человеческих ресурсов, ориентация на формальное выполнение плана, а не на реальный эффект. Трансформация институтов стратегического планирования в постсоветский период привела к формированию дуалистической системы управления, при которой формальное наличие прогрессивных стратегических целей сочеталось с сохранением унаследованных от советской эпохи управленческих механизмов.

На следующем этапе становления модели стратегического планирования (майские указы 2012 года — современные национальные проекты) была предпринята попытка преодолеть разрозненность элементов уже сложившейся и функционирующей национальной системы. Несмотря на значительные результаты (формирование целостности системы, финансовая обеспеченность, многоуровневая система контроля, цифровизация процессов), современная модель долгосрочного национального планирования сохраняет глубокую институциональную преемственность с советской плановой системой в механизмах целеполагания, организационной структуре, подходах к реализации. Для повышения эффективности управления необходимо внедрение дополнительных механизмов, таких как система обратной связи, децентрализация полномочий, программы мотивации.

Список литературы:

Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. С. 50–54. DOI: [10.24158/tipor.2019.2.8](https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8)

Дубровина В.Э., Дудина О.И., Шарапов Ю.В., Малькова Ю.В. Финансирование национальных проектов: стратегические приоритеты государства в обозримом будущем // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2025. № 7–2. С. 247–255. DOI: [10.17513/vaael.4249](https://doi.org/10.17513/vaael.4249)

Дудник А.И., Конищев Е.С. Совершенствование системы территориального управления и программных методов в Российской Федерации на современном этапе // Вестник НГУЭУ. 2022. № 4. С. 44–60. DOI: [10.34020/2073-6495-2022-4-044-060](https://doi.org/10.34020/2073-6495-2022-4-044-060)

Елсуков М.Ю., Кириллова Н.Н. Становление планирования в России 1920х годов и современные реалии // Управленческое консультирование. 2022. № 12(168). С. 100–112. DOI: [10.22394/1726-1139-2022-12-100-112](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-12-100-112)

Иванов Ю.Н., Рябушкин Б.Т. К 90-летию первого баланса народного хозяйства: истоки и эволюция макроэкономической статистики России // Вопросы статистики. 2016. № 4. С. 71–84.

Кирюшин В.И. Последствия радикального экономического либерализма и задачи новой аграрной политики // Инновации. 2015. № 1(195). С. 14–27.

Кузнецов С.С., Камолов С.Г. Пятилетний план развития СССР как инструмент государственного управления // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2018. № 3 (23). С. 51–59.

Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Ретроспективный взгляд на планирование в России: советский и постсоветский периоды // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 2. С. 205–224. DOI: [10.55959/MSU2073-2643-21-2025-2-205-224](https://doi.org/10.55959/MSU2073-2643-21-2025-2-205-224)

Морозов О.В., Васильев М.А., Бирюков А.Г. Стратегическое планирование в Российской Федерации: теория, практика, методология // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2019. № 6(108). С. 124–148. DOI: [10.21686/2413-2829-2019-6-124-148](https://doi.org/10.21686/2413-2829-2019-6-124-148)

Трусов Н.А. Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 40–48. DOI: [10.36511/2078-5356-2022-2-40-48](https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-40-48)

Черкасов М.Ю., Кожаринов А.В. История развития института национальных проектов в России и его роль в системе государственных целей на современном этапе // Самоуправление. 2020. Т. 2. № 1(118). С. 463–465.

Шамсутдинова М.Р., Ильин А.Б. Управление потенциалом системного развития социально-экономических мезосистем на основе регламентов стратегического планирования // Инновации и инвестиции. 2024. № 8. С. 235–237.

Шимко Н.В., Лих Е.С. Национальные проекты в системе стратегического планирования России как инструмент стратегического целеполагания // Финансовый бизнес. 2023. № 7(241). С. 91–95.

Blokhin A.A., Kuvalin D.B. Global Challenges for the Strategic Planning System in Russia // Studies on Russian Economic Development. 2023. Vol. 34. P. 297–307. DOI: [10.1134/S1075700723030024](https://doi.org/10.1134/S1075700723030024)

Didenko O.V. State Strategic Planning Experience in the USSR in Theoretical and Empirical Studies // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2019. Vol. 12. No. 5. P. 211–228. DOI: [10.15838/esc.2019.5.65.14](https://doi.org/10.15838/esc.2019.5.65.14)

Kleiner G.B., Rybachuk M.A., Karpinskaya V.A. Strategic Planning and Systemic Optimization of the National Economy // Studies on Russian Economic Development. 2022. Vol. 33. No. 2. P. 243–248. DOI: [10.1134/S1075700722030054](https://doi.org/10.1134/S1075700722030054)

Lenchuk E.B., Voitolkvskii F.G., Kuvalin D.V. Strategic Planning in Public Administration: Experience, Opportunities and Prospects // Studies on Russian Economic Development. 2020. Vol. 31. P. 621–628. DOI: [10.1134/S1075700720060106](https://doi.org/10.1134/S1075700720060106)

Mishlanova M. Development Trends of the Russian System of National Projects // Transportation Research Procedia. 2022. Vol. 63. P. 1575–1581. DOI: [10.1016/j.trpro.2022.06.170](https://doi.org/10.1016/j.trpro.2022.06.170)

Vershinin A.A., Krivopalov A.A. Russian Strategic Culture in Retrospect // Russia in Global Affairs. 2024. Vol. 22. No. 2. P. 28–49. DOI: [10.31278/1810-6374-2024-22-2-28-49](https://doi.org/10.31278/1810-6374-2024-22-2-28-49)

Zavalnyi O., Nyzhnyk O., Vishnevsky D. Regional Model of Territorial Planning: Influence of Factors of Military Aggression and Post-War Perspectives // Spatial Development. 2022. No. 2. P. 84–93. DOI: [10.32347/2786-7269.2022.2.84-93](https://doi.org/10.32347/2786-7269.2022.2.84-93)

Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. The First Five Years of Urban Strategic Planning in Russia under Federal Law (2014–2019) // Regional Research of Russia. 2020. Vol. 10. No. 2. P. 202–212. DOI: [10.1134/S2079970520020161](https://doi.org/10.1134/S2079970520020161)

References:

Blokhin A.A., Kuvalin D.B. (2023) Global Challenges for the Strategic Planning System in Russia. *Studies on Russian economic development*. Vol. 34. P. 297–307. DOI: [10.1134/S1075700723030024](https://doi.org/10.1134/S1075700723030024)

Bukhvald E.M. (2019) National Projects in the Strategic Planning System in the Russian Federation. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. No. 2. P. 50–54. DOI: [10.24158/tipor.2019.2.8](https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8)

Cherkasov M.Yu., Kozharinov A.V. (2020) History of the Development of the National Projects Institute in Russia and Their Role in the System of State Goals at the Present Stage. *Samoupravleniye*. Vol. 2. No. 1(118). P. 463–465

Didenko O.V. (2019) State Strategic Planning Experience in the USSR in Theoretical and Empirical Studies. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. Vol. 12. No. 5. P. 211–228. DOI: [10.15838/esc.2019.5.65.14](https://doi.org/10.15838/esc.2019.5.65.14)

Dubrovina V.E., Dudina O.I., Sharapov Yu.V., Mal'kova Yu.V. (2025) Financing of National Projects: Strategic Priorities of the State in the Foreseeable Future. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*. No. 7–2. P. 247–255. DOI: [10.17513/vaael.4249](https://doi.org/10.17513/vaael.4249)

Dudnik A.I., Konishchev E.S. (2022) Trends in the Development of the System of Territorial Administration and Program Methods in the Russian Federation. *Vestnik NGUEU*. No. 4. P. 44–60. DOI: [10.34020/2073-6495-2022-4-044-060](https://doi.org/10.34020/2073-6495-2022-4-044-060)

- Elsukov M.Yu., Kirillova N.N. (2022) The Formation of Planning in Russia in the 1920s and Modern Realities. *Upravlencheskoye konsul'tirovaniye*. No. 12(168). P. 100–112. DOI: [10.22394/1726-1139-2022-12-100-112](https://doi.org/10.22394/1726-1139-2022-12-100-112)
- Ivanov Yu.N., Ryabushkin B.T. (2016) The 90th Anniversary of the First Balance of National Economy: Origin and Evolution of Macroeconomic Statistics of Russia. *Voprosy statistiki*. No. 4. P. 71–84.
- Kiryushin V.I. (2015) The Consequences of the Radical Economic Liberalism and Goals of New Agricultural Economy. *Innovatsii*. No. 1(195). P. 14–27.
- Kleiner G.B., Rybachuk M.A., Karpinskaya V.A. (2022) Strategic Planning and Systemic Optimization of the National Economy. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 33. No. 2. P. 243–248. DOI: [10.1134/S1075700722030054](https://doi.org/10.1134/S1075700722030054)
- Kuznetsov S.S., Kamolov S.G. (2018) Five-Year Development Plan of the USSR as a Tool of Public Administration. *Natsional'naya bezopasnost' i strategicheskoye planirovaniye*. No. 3(23). P. 51–59.
- Lenchuk E.B., Voitolkvskii F.G., Kuvalin D.V. (2020) Strategic Planning in Public Administration: Experience, Opportunities and Prospects. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 31. P. 621–628. DOI: [10.1134/S1075700720060106](https://doi.org/10.1134/S1075700720060106)
- Mishlanova M. (2022) Development Trends of the Russian System of National Projects. *Transportation Research Procedia*. Vol. 63. P. 1575–1581. DOI: [10.1016/j.trpro.2022.06.170](https://doi.org/10.1016/j.trpro.2022.06.170)
- Molchanov I.N., Molchanova N.P. (2025) Retrospective Look at Planning in Russia: Soviet and Post-Soviet Periods. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)*. Vol. 22. No. 2. P. 205–224. DOI: [10.55959/MSU2073-2643-21-2025-2-205-224](https://doi.org/10.55959/MSU2073-2643-21-2025-2-205-224)
- Morozov O.V., Vasiliev M.A., Biryukov A.G. (2019) Strategic Planning in the Russian Federation: Theory, Practice, Methodology. *Vestnik REU im. G.V. Plekhanova*. No. 6(108). P. 124–148. DOI: [10.21686/2413-2829-2019-6-124-148](https://doi.org/10.21686/2413-2829-2019-6-124-148)
- Shamsutdinova M.R., Il'in A.B. (2024) Managing the Systemic Development Potential of Socio-Economic Mesosystems Based on Strategic Planning Regulations. *Innovatsii i investitsii*. No. 8. P. 235–237.
- Shimko N.V., Likh E.S. (2023) National Projects in the Russian Strategic Planning System as a Tool for Strategic Goal-Setting. *Finansovyy biznes*. No. 7(241). P. 91–95.
- Trusov N.A. (2022) Strategic Planning in Russia: History of Formation, Criticism, Consequences, Condition. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*. No. 2(58). P. 40–48. DOI: [10.36511/2078-5356-2022-2-40-48](https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-40-48)
- Vershinin A.A., Krivopalov A.A. (2024) Russian Strategic Culture in Retrospect. *Russia in Global Affairs*. Vol. 22. No. 2. P. 28–49. DOI: [10.31278/1810-6374-2024-22-2-28-49](https://doi.org/10.31278/1810-6374-2024-22-2-28-49)
- Zavalnyi O., Nyzhnyk O., Vishnevsky D. (2022) Regional Model of Territorial Planning: Influence of Factors of Military Aggression and Post-War Perspectives. *Spatial Development*. No. 2. P. 84–93. DOI: [10.32347/2786-7269.2022.2.84-93](https://doi.org/10.32347/2786-7269.2022.2.84-93)
- Zhikharevich B.S., Pribyshin T.K. (2020) The First Five Years of Urban Strategic Planning in Russia under Federal Law (2014–2019). *Regional Research of Russia*. Vol. 10. No. 2. P. 202–212. DOI: [10.1134/S2079970520020161](https://doi.org/10.1134/S2079970520020161)