

УДК 35.077

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕКАТЕРИНОВСКАЯ МАРИЯ АЛЕКСЕЕВНА, канд. экон. наук, доцент кафедры «Экономическая теория» Финансового университета
E-mail: efcos@mail.ru

Статья посвящена проблемам методологии формирования и реализации подходов к стратегическому планированию в Российской Федерации и путям их решения.

В работе проанализирован существующий контур стратегического планирования в Российской Федерации, дана оценка текущему состоянию нормативно-правового обеспечения стратегического планирования, выделены разрывы и нестыковки в методологии и практике.

Сделан вывод о необходимости системной проработки нормативно-правовой и методической составляющих процесса стратегического планирования в Российской Федерации. Акцентируется внимание на совершенствовании реализуемого в настоящее время инструментария программно-целевого бюджетирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование; программы; цели; задачи; индикаторы.

Methodological Problems of the Strategic Planning in the Russian Federation

MARIA A. EKATERINOVSKAYA, PhD (Economics), associate professor of the Economic Theory Chair, the Financial University

The paper addresses methodological problems of development and implementation of approaches to strategic planning in the Russian Federation.

The existing scenario of the strategic planning in the Russian Federation is analyzed; the current state of the legal support of strategic planning is assessed; the gaps and inconsistencies in the methodology and practices are highlighted.

It is concluded that a system-based design of the legal and methodological components of the strategic planning process for the Russian Federation is needed. The emphasis is laid on improving the currently implemented tools of results-oriented budgeting.

Keywords: strategic planning; programs; goals; objectives; indicators.

Определение понятия «стратегическое планирование»

Проблема формирования подходов к стратегическому планированию приобретает особую актуальность в настоящее время по причине возникшей необходимости концентрации усилий государства на ключевых направлениях социально-экономического развития в условиях жестких бюджетных ограничений.

При рассмотрении подходов к решению данной проблемы следует принимать во внимание успешный опыт Германии и Великобритании, где проработаны процедурная и иерархическая стороны системы стратегического планирования, которые формируют единый контур для местных властей, получивших возможность проецировать заданный стратегический вектор на локальный уровень [1, с. 59].

Российский опыт стратегического планирования берет начало с советского периода, когда реализовывался план ГОЭЛРО, осуществлялись первые пятилетние планы развития народного хозяйства и действовал Госплан СССР [2, с. 28]. Но при переходе к рыночной экономике возникло много вопросов, касающихся деятельности народного хозяйства в новых условиях, которые могли быть решены, если бы не отсутствовало стратегическое планирование как инструмент достижения целей в реализации государственной политики [3, с. 75].

Это стало причиной принятия Федерального закона от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», где были обозначены некоторые инструменты прогнозирования и планирования. И только начиная

с 2000-х гг. формируется инструментарий программно-целевого управления, предпринимаются попытки его реализации на федеральном уровне, осуществляется переход от сметного финансирования к «управлению по результатам» [4, с. 252].

Позднее были сформулированы общие подходы к стратегическому планированию, нашедшие отражение в Указе Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», согласно которому под стратегическим планированием в Российской Федерации понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности называется реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности.

Однако в законодательстве так и не нашли отражение методы системного регулирования государственного планирования. Для органов исполнительной власти стало очевидным, что без постановки системы стратегического планирования нельзя прогнозировать развитие экономики на долгосрочный период на макроуровне, а планирование на микроуровне невозможно без заданных макроэкономических ориентиров.

Формирование системы стратегического планирования

Значимым импульсом к формированию институциональной основы системы стратегического планирования стало принятие Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» (далее — Федеральный закон).

Основной целью данного документа стало формирование правового поля для разработки, формирования и функционирования комплексной системы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

Под системой стратегического планирования (далее — Система) подразумевается, по нашему мнению, упорядоченный комплекс взаимоувязанных документов стратегического планирования, элементов нормативного правового, методологического и иного обеспечения процессов стратегического планирования, а также субъектов государственного стратегического планирования, позволяющих обеспечить конкурентоспособность экономики и национальную безопасность страны.

Стратегическое планирование должно способствовать формированию долгосрочных приоритетных направлений деятельности государства, прозрачности и согласованности планов всех уровней власти (федеральной, региональной и муниципальной), увязке принимаемых в процессе стратегического планирования решений с бюджетными ограничениями в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Таким образом, формируемая Система призвана обеспечивать функционирование:

- стратегического планирования (формирование комплексной стратегии социально-экономического развития);
- реализации стратегии;
- корреляции тактических решений со стратегией;
- необходимой корректировки стратегии в динамичных рыночных условиях на основе оценки эффективности реализуемой стратегии.

Система позволяет объединить государство, общество и бизнес в рамках единого комплексного подхода к стратегическому планированию посредством консолидации:

- федеральных, региональных и муниципальных органов власти и управления;
- отраслевых и подотраслевых бизнес-ассоциаций;
- специализированных органов и инфраструктуры стратегического планирования, мониторинга, информирования и контроля;
- общественных советов и экспертных сообществ и др.

Согласно Федеральному закону укрупненно структура Системы включает три блока:

- прогнозирование (формирование научно обоснованных представлений о направлениях и результатах социально-экономического развития страны и определение его параметров);
- программно-целевое планирование (определение целей и задач социально-экономического

развития и национальной безопасности, разработка системы мероприятий с указанием объемов и источников их финансирования, направленных на достижение обозначенных целей и задач);

- стратегический контроль (мониторинг социально-экономического развития Российской Федерации и состояния национальной безопасности, контроль за реализацией стратегических решений с учетом обеспечения эффективности использования бюджетных средств).

В рамках Системы определен временной горизонт стратегического планирования — от 6 до 12 лет. Учитывая, что период полномочий Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Российской Федерации, губернаторов, депутатов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, а также руководителей муниципальных образований ограничен пятилетним сроком, установленные горизонты планирования позволят обеспечить преемственность целей и задач социально-экономического развития территорий независимо от смены их руководителей, что позволит повысить уровень устойчивости стратегических ориентиров социально-экономического развития территориально-образований.

Среди новшеств Федерального закона следует отметить определение «промежуточных» уровней стратегического планирования — межрегиональный и межмуниципальный уровни. Под межрегиональным уровнем подразумевается уровень федеральных округов (макрорегионов). При этом стратегии развития макрорегионов выступают инструментами согласования стратегических целей, задач и приоритетов развития регионов со стратегическими документами федерального уровня. Межмуниципальный уровень определен возможностью формирования межмуниципальных стратегий (стратегий развития части территории субъекта Российской Федерации).

Положительным аспектом Федерального закона является и то, что в единую Систему включены муниципальные образования, позволяя объединять сразу все уровни федеративного государства в координатах стратегического планирования. Для этого представлен перечень стратегических документов, который может быть разработан по решению органов местного самоуправления.

И, наконец, установлен порядок в процедуре стратегического планирования, для чего вперые четко и подробно прописаны цель, задачи,

принципы организации и порядок проведения мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Таким образом, формирование данной Системы обуславливает необходимость институциональной перестройки, в том числе формирования институтов разработки, обсуждения и принятия стратегических планов, мониторинга, контроля и принятия своевременных управленческих решений.

Реализация Федерального закона позволит увязать в единую Систему стратегические документы социально-экономического развития, государственные программы Российской Федерации (далее — Госпрограммы), государственные программы субъектов Российской Федерации, муниципальные программы и другие документы стратегической направленности, обеспечив взаимовязку и соподчиненность реализуемых сегодня инструментов государственного стратегического планирования, а также реализовывать контроль достижения плановых показателей деятельности.

Результатами внедрения данной системы стратегического планирования в Российской Федерации должны стать как формирование условий для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития, так и повышение результативности и эффективности используемых бюджетных средств на приоритетных направлениях.

Совершенствование системы стратегического планирования

Наряду с положительными аспектами формируемой Системы следует отметить ряд недостатков, нуждающихся в совершенствовании ее архитектуры и методического насыщения, что потребует сосредоточения на следующих задачах.

Необходимо более четко установить сквозное целеполагание между всеми уровнями планирования (федеральным — региональным — муниципальным) и проработать для этого необходимую методологическую и методическую составляющие в нормативно-правовом обеспечении Системы, устанавливающей и регламентирующей требования к качеству документов стратегического планирования для всех уровней управления. Нормативная база должна стать единым стандартом, устанавливающим требования к качеству. Представляется важным методологически проработать увязку между одноуровневыми и межуровневыми документами. Для этого необходимо системно

решить ряд методологических и организационных задач, а именно:

- ликвидация разрывов между документами стратегического планирования бюджетных ассигнований и документами целеполагания. Сегодня слабо прослеживается корреляция между документами бюджетного и стратегического планирования, что затрудняет возможность концентрации усилий и ресурсов на стратегических приоритетах, нарушая логику системности преобразований;

- увязка в части целеполагания и синхронизации горизонтов между стратегическими документами (долгосрочными прогнозами и отраслевыми стратегиями) и операционными документами — госпрограммами, стратегиями развития государственных корпораций, а также формирование на основе госпрограмм основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти и основных направлений деятельности Правительства РФ;

- увязка между долгосрочным прогнозом социально-экономического развития и межведомственными стратегиями (транспортной, энергетической, пространственного развития), а также долгосрочным прогнозом научно-технологического развития;

- увязка госпрограмм, касающихся развития отдельных секторов и видов деятельности в силу наличия производственно-технологических связей между отраслями, охватываемыми различными госпрограммами;

- определение регламента проведения корректировки документов стратегического планирования и принятия своевременных решений в рамках государственной политики;

- определение документов и регламента по оценке достижения поставленных стратегических целей и обозначенных задач с выделением уровня ответственности в рамках проводимого сквозного мониторинга и контроля на всех уровнях власти.

Главным условием действенности документов Системы является формирование в них единой сквозной системы показателей (индикаторов) на всех уровнях власти: федеральном — региональном — муниципальном. Для этого необходимо:

- сформировать показатели (индикаторы) в преемственности в документах стратегического планирования федерального уровня — в долгосрочном прогнозе, в Концепции долгосрочного

социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — КДР), Основных направлениях деятельности Правительства РФ, в отраслевых стратегиях, концепциях, доктринах, в государственных программах Российской Федерации (сейчас индикаторы не имеют единообразия, различаются в целевых значениях, что фактически не позволяет использовать их для принятия решений в сфере государственного управления);

- выстроить систему показателей (индикаторов) в преемственности между федеральным и региональным уровнями в части документов — прогноз, отраслевые стратегии, государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов Российской Федерации;

- аналогично выстроить связь между показателями (индикаторами) на муниципальном уровне по отношению к региональному уровню.

По нашему мнению, основным инструментом реализации стратегического вектора должно стать программно-целевое бюджетирование. Госпрограммы являются основным звеном, связывающим цели, реализуемые в рамках государственной политики, и бюджетные ресурсы, позволяющие это достичь [5, с. 38].

Расширение практики применения программно-целевого подхода в государственном управлении

Рассмотрим подходы к расширению практики применения программно-целевого подхода в государственном управлении. В целях повышения эффективности госпрограмм как инструмента государственного управления сегодня необходимы:

- систематизация в целеполагании и системе индикаторов между стратегическими документами и госпрограммами;

- расширение системы показателей госпрограмм за счет как включения сценарных условий, так и основных воспроизводственных показателей развития секторов, прогнозных индикаторов научно-технологического и инновационного развития, отраженных в основных стратегических прогнозных документах;

- качественная проработка экономического аппарата на основе выстраивания целеполагания госпрограмм;

- качественная профильная экспертиза госпрограмм, помогающая ответственным

исполнителям внести необходимые корректировки;

- снижение динамики нормативной правовой базы в части разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм, что позволит ответственным исполнителям лучше адаптироваться и отработать алгоритм работы над документом;

- кристаллизация структуры госпрограмм, повышающая информативность и мобильность инструмента;

- снижение доли показателей (индикаторов), используемых в госпрограммах, которые рассчитываются по методикам, разрабатываемым ведомствами, что уменьшает достоверность оценки. Лишь показатели, которые отражены в федеральном плане статистических работ, могут не только претендовать на правильность расчета, но и отображать историю процесса и достоверно характеризовать тенденции. Необходимо увеличить соответственно долю показателей по федеральному плану статистических работ в госпрограммах. Кроме того, целесообразно за Росстатом закрепить полномочия не только рассматривать проекты государственных программ Российской Федерации на предмет показателей, но и проводить оценку фактически достигнутых показателей на конец отчетного года;

- подготовка финансово-экономического обоснования, смет и обосновывающих расчетов для запрашиваемых объемов бюджетных ассигнований на планируемые к реализации мероприятия госпрограмм.

Предложенные меры позволят повысить эффективность госпрограмм как инструмента программно-целевого управления.

Мониторинг реализации госпрограмм

Отдельно следует выделить необходимость качественной проработки такого инструмента, как мониторинг реализации госпрограмм, для чего необходимо включить в его состав:

- аналитическую оценку выявленных в ходе реализации госпрограмм отклонений показателей и срывов выполнения контрольных событий, определяющих риски недостижения показателей (индикаторов) документов стратегического планирования;

- оценку качества принятых управленческих решений ответственных исполнителей в ходе реализации госпрограмм.

Текущий мониторинг сегодня больше носит характер формальной оценки хода реализации государственных программ Российской Федерации. В этой связи мониторинг не служит действенным инструментом при управлении реализацией госпрограммами.

Основная же цель мониторинга — оценить потенциальные риски срывов и недостижения целей госпрограмм при выявляемых отклонениях, быть неотъемлемым звеном общего цикла реализации госпрограмм. Для этого ответственные исполнители должны не только выявлять отклонения, но и оценивать риски для госпрограмм в целом, а главное — принимать своевременные управленческие решения по их предотвращению и минимизации.

Следует отметить, что оценка эффективности должна стать мощным стимулом для развития стратегического планирования и его увязки с бюджетными ресурсами [6, с. 28].

Необходимо, чтобы ограниченные бюджетные ресурсы распределялись на стратегически значимых направлениях социально-экономического развития страны.

В этой связи оценка эффективности реализуемых госпрограмм должна стать начальным этапом бюджетного цикла. Только при наличии оценки текущей ситуации можно планировать пролонгацию эффективных и значимых для экономики госпрограмм и сокращение неэффективных и неактуальных, что должно находить отражение в проекте бюджета на следующий год. Таким образом, мы сможем отсеять неэффективные бюджетные расходы и сосредоточить внимание на финансировании наиболее перспективных направлений экономики.

Данная оценка сегодня может проводиться на основе Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм (далее — Сводный годовой доклад), который разрабатывается в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» и представляется в Правительство Российской Федерации.

Содержательная проработка данного документа и его встраивание в бюджетный процесс

позволят увязать стратегическое планирование и бюджетные ресурсы в рамках реализации государственной политики.

Так, в целях совершенствования Сводного годового доклада необходимо его расширить:

- оценкой вклада итогов реализации Госпрограмм и в показатели, включенные в стратегические документы;
- аналитической оценкой выявленных в ходе реализации госпрограмм отклонений показателей и срывов выполнения контрольных событий, определяющих риски для макроэкономики;
- предложениями Минэкономразвития России по сокращению основных мероприятий госпрограмм, в которых выявлена бюджетная неэффективность или экономическая нецелесообразность (с обоснованиями на основе аналитики);
- предложениями Минэкономразвития России о пролонгации основных мероприятий госпрограмм или о создании новых направлений в целях активизации точек экономического роста (с обоснованиями на основе аналитики);
- оценкой качества принятых управленческих решений ответственных исполнителей по итогам реализации госпрограмм.

Таким образом, повышение содержательности документа в части качественного аналитического аппарата расширит возможности его использования Правительством Российской Федерации для принятия решений.

Выводы

На основании вышеизложенного следует выделить необходимость системной проработки нормативно-правового обеспечения и методического насыщения парадигмы стратегического планирования в Российской Федерации.

Решение обозначенных в данной статье задач позволит России повысить качество системы стратегического планирования на всех уровнях власти и выйти на качественно новый виток социально-экономического развития.

Литература

1. Young R. Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector, 1998.
2. Райсберг Б. Вопросы перспективного планирования и разработки целевых программ // Плановое хозяйство. 1979. № 6.
3. Екатериновская М. А. Управление ресурсами: от плана ГОЭЛРО до бюджетирования,

ориентированного на результат. Доклады и выступления на международной научной конференции «1917–2007: Уроки СССР и будущее России (ресурсно-энергетические, экономико-политические и социокультурные параметры)». М.: ЛЕНАД, 2007. 150 с.

4. Екатериновская М. А. Управление по результатам: отраслевой аспект: монография. М.: Транслит, 2013. 267 с.
5. Program evaluation methods: Measurement and Attribution of Program Results. Third Edition, Review Practices and Studies. Treasury board of Canada. 241 p.
6. Де Брюйн Ханс. Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. 278 с.

References

1. Young R. Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector, 1998
2. Raysberg B. Long-term planning and development programs, *Planned Economy*, 1979, No 6.
3. Ekaterinovskaya M. A. Resource Management: From Plan to GOERLO Performance-based budgeting. Reports and presentations at the International Conference «1917–2007: Lessons from the Soviet Union and Russia's future (resource and energy, economic, political and socio-cultural parameters)» [Upravlenie resursami: ot plana GOJeLRO do budzhetirovaniya, orientirovannogo na rezul'tat. Doklady i vystupleniya na mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii «1917–2007: Uroki SSSR i budushhee Rossii (resursno-jenergeticheskie, jekonomiko-politicheskie i socio-kul'turnye parametry)]. Moscow, LENAD, 2007.
4. Ekaterinovskaya M. A. Management: branch aspect. Monograph [Upravlenie po rezul'tatam: otraslevoj aspekt. Monografija]. Moscow, Translit, 2013, 267 p.
5. Program evaluation methods: Measurement and Attribution of Program Results. Third Edition, Review Practices and Studies. Treasury board of Canada.
6. Hans de Bruijn Performance Management in the Public Sector [Upravlenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore, trans. from English. Moscow, Institute for Complex Strategic Studies, 2005.