

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2304-022X-2022-12-4-36-47

УДК 338.24(045)

JEL O21

Взаимодействие органов публичной власти в сфере стратегического планирования

И.И. Беляев, С.А. Побываев, С.Н. Сильвестров
Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Актуальность предлагаемой статьи обусловлена намерениями авторов решать в большей степени проблемы национально экономической стратегии, нежели вопросы, представляющие чисто академический интерес, поскольку эффективность отечественного стратегического планирования, несмотря на активно предпринимаемые по организации этого процесса усилия, в том числе по части правового регулирования, явно недостаточна.

Основным **методом** исследования выступает сопоставление существующих законодательных положений друг с другом, с элементами зарубежного опыта и с реальным положением вещей, и увязывание их в единую логику.

В ходе анализа системы стратегического планирования и управления (с учетом вовлечения в этот процесс органов публичной власти) авторами определены ее системные и тактические проблемы. К первым относится отсутствие как иерархии документов, так и аналитического планирующего органа большой мощности, а также недостаток компетенций исполнителей. Ко вторым – неудовлетворительное положение дел на муниципальном уровне и перегруженность системы стратегического планирования документами невысокого качества. В этой связи главной **задачей** настоящего исследования является определение основных путей разрешения системных и тактических проблем. Отдельно отмечена важность введения правовой категории органа публичной власти, что позволит в перспективе синхронизировать стратегии всех ее уровней. На основании анализа внутренней логики развития системы стратегического планирования и управления, а также лучших практик зарубежного опыта авторы делают **вывод** о необходимости усовершенствования государственной системы стратегического аудита, так как, согласно результатам исследования, она неадекватна задачам эффективной реализации государственной стратегии. Также авторы пришли к заключению о потребности в цифровизации сферы стратегического планирования, но не ради самого процесса, а с целью переустройства существующих связей, методов взаимодействия и применения новых, информационно емких методов анализа. Практическая значимость проведенного в статье исследования определяется возможностью применения рекомендаций авторов в нормативном регулировании процесса отечественного стратегического планирования и управления.

Ключевые слова: стратегическое планирование; органы публичной власти; документы стратегического планирования; иерархия документов; стратегический аудит; цифровизация

Для цитирования: Беляев И.И., Побываев С.А., Сильвестров С.Н. Взаимодействие органов публичной власти в сфере стратегического планирования. *Управленческие науки*. 2022;12(4):36-47. DOI: 10.26794/2304-022X-2022-12-4-36-47

ORIGINAL PAPER

Interaction of Public Authorities in Strategic Planning

I.I. Belyaev, S.A. Pobываev, S.N. Silvestrov
Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The relevance of the paper is determined by the authors' intentions to solve the problems of national economic strategy to a greater extent than issues of purely academic interest, since the effectiveness of domestic strategic planning, despite the efforts actively made to organize this process, including in terms of legal regulation, is clearly insufficient. The principal method of research is the comparison of existing legislative provisions with each other, with elements of foreign experience and with the actual state of things, and their linking into a single logic. The authors analyzed system and tactical problems of the strategic planning and management, considering the involvement of public authorities in this process. System problems include the absence of both a hierarchy of documents and an analytical planning entity of high capacity, as well as a lack of performers' competencies. Tactical problems include the unsatisfactory state of affairs

© Беляев И.И., Побываев С.А., Сильвестров С.Н., 2022

at the municipal level and the overload of the strategic planning system of inferior quality documents. The primary task of the study is to determine the fundamental ways to resolve systemic and tactical problems. Separately, the authors highlight an importance of introducing the public authority legal category that is going to synchronize strategies of all its levels in the future. Based on the analysis of the internal logic of the development of a strategic planning and management system, as well as the best practices of foreign experience, the authors conclude that the state system of strategic audit. According to the results of the study, this system is inadequate to the tasks of effective implementation of the state strategy. Also, the authors concluded the need for digitalization of strategic planning to reconstruct existing connections, methods of interaction and the use of new, informational analysis methods. The practical significance of the research is determined by the possibility of applying the authors' recommendations being in the normative regulation of the process of domestic strategic planning and management.

Keywords: strategic planning; public authorities; strategic planning documents; documents hierarchy; strategic audit; digitalization

For citation: Belyaev I.I., Pobывaev S.A., Silvestrov S.N. Interaction of public authorities in strategic planning. *Management sciences*. 2022;12(4):36-47. DOI: 10.26794/2304-022X-2022-12-4-36-47

ВВЕДЕНИЕ

Понятие «орган публичной власти» получило законодательное оформление после марта 2020 г. в процессе обновления отдельных положений Конституции Российской Федерации¹.

Согласно Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² в целях обеспечения эффективного территориального управления в интересах проживающего на данных территориях населения *органы государственной власти и органы местного самоуправления объединены в единую систему публичной власти в Российской Федерации*. Процесс законодательного развития положений Конституции РФ по данному направлению был продолжен: расширено понятие «единая система публичной власти» и определена обновленная модель организации и деятельности ее органов на территориях субъектов Российской Федерации³.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», ч. 3, ст. 132. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/

³ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/1256381-7> (дата обращения: 31.08.2022). Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/

Понятие «орган публичной власти» является собой новую форму организации властных функций на федеральном уровне. Произведенная конституционная реформа вносит коррективы в текущие реалии: определяется четкий перечень ведения Федерации, главой единой системы взаимодействия и координации органов публичной власти выступает Президент РФ, территории страны получают возможность установления специального режима публичной власти (примерами реализации данного нововведения выступают некоторые территории Мексики и Австралии) и др. Подобный единый системный подход призван объединить и централизовать вектор социально-экономического развития Российской Федерации посредством более содержательного и скоординированного взаимодействия федерального центра и органов местного самоуправления, что дает первому возможность участвовать в формировании аппарата исполнительной власти региона.

Выбранный тип развития, к преимуществам которого важно отнести создание структуры, не предполагающей дублирования полномочий и инициатив на районном уровне, следует более детально рассмотреть с позиции институтов, функций и организации.

С точки зрения института власти была произведена унификация федерального и местного самоуправления по уровню подчиненности. Таким образом, происходит некоторое ограничение свобод «на местах».

Вышеупомянутая возможность федерального центра, а именно его участие в назначении и формировании местных органов исполнительной влас-

ти, позволяет тем самым развивать организационную форму управления ими.

Во многом это — продолжение организационной логики выстраивания вертикали власти: после ее создания настало время наводить порядок на местах и использовать ресурс местной инициативы. Схожая система достаточно успешно действует в Канаде. Несмотря на то что она превосходит Россию по ВВП на душу населения почти вдвое, такие параметры, как большая площадь, дефицит трудовых ресурсов и широкий спектр национального состава населения, делают ее достаточно близкой нашей стране по условиям государственного управления и национального хозяйствования.

Главная задача канадских властей — обустройство и освоение масштабных территорий, что предполагает весьма высокую степень децентрализации. По этой причине распределение государственных расходов на уровнях (федеральном, провинций и муниципалитетов) соотносятся как 35:45:20 [1]. Для того чтобы скоординировать федеральные, региональные и муниципальные стратегии, в федеральных министерствах Канады, общее число которых равно 29⁴, и в различных околоправительственных организациях⁵ работают специализированные управления территориальной координации.

СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Унификация функций работы всех органов публичной власти должна, с учетом нововведений, выражаться в едином векторе стратегического управления, планирования и прогнозирования.

К настоящему времени в ходе совершенствования правовых основ, обеспечивающих процессы стратегического планирования, накоплен весомый опыт в данной сфере на всех уровнях территориального управления, а также проделан значительный объем работ по организации отношений между его участниками и методическому обеспечению формирования документов и их реализации и др.⁶

⁴ Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/government/ministers.html> (дата обращения: 21.09.2022).

⁵ Там же. URL: <https://www.canada.ca/en/government/dept.html> (дата обращения: 21.09.2022).

⁶ Государственная автоматизированная информационная система «Управление». URL: <http://gasu.gov/statplanning> (дата обращения: 26.07.2022).

Вместе с тем в действующей системе стратегического планирования существует немало сложностей как системного, так и тактического характера.

Одной из фундаментальных проблем обеспечения поставленного государством курса на стратегическое развитие в разрезе трех включенных процессов: планирования, управления и прогнозирования, является «турбулентность» в области изменения законов и координирующих нормативных актов и регламентов. Вследствие чего наблюдается отсутствие четкой иерархии документов стратегического развития, системы проверки их качества, а также недостаток необходимых формальных критериев к содержательной части. Кроме того, сформулированные национальные цели и приоритеты носят достаточно общий характер и не являются основой построения дерева целей на основе системного анализа, но интерпретируются отраслевыми и территориальными органами, в том числе публичной власти, в меру понимания ими поставленных задач.

Во многом это объясняется тем, что в отечественной практике отсутствует орган большой мощности, осуществляющий стратегическое планирование, и таковое реализуется силами отдельных разрозненных аналитических групп.

Действующая парадигма государственного стратегического планирования заставляет говорить о наличии серьезных противоречий как в структуре органов публичной власти, так и в самих процессах. На сегодняшний день отсутствует понимание того, в каком виде и для каких целей выдвигаются отдельные инициативы, неочевидны инструменты процесса планирования и механизмы возможной синхронизации взаимодействия.

Начиная с 2010 г. доминирующим механизмом реализации приоритетных целей государства становятся национальные программы, в рамках которых аккумулируются основные бюджетные и административные ресурсы, необходимые для их исполнения (порядка 78% общего объема бюджетных ассигнований). Но каскадные недоработки по некоторым из них свидетельствуют о необходимости пересмотра не только принципов их организации, но и устранения причин текущих административно-координационных неудач.

Несмотря на высокие темпы интеграции органов государственной власти [2] в процессы бюджетного и ресурсного планирования, госпрограммы [3] страдали (а во многом и до сих пор страдают) от нескольких наследственных системных «болез-

ней», большая часть которых вызвана вопросами целеполагания и координации. Нарушением фундаментальных принципов теории управления является тот факт, что формирование, исполнение и мониторинг программ осуществляется одним и тем же органом.

Одна из серьезных проблем действующего государственного управления и стратегического планирования заключается в отсутствии необходимых компетенций у высших должностных лиц, привыкших действовать в рамках бюрократических систем вертикального типа, где главным профессиональным навыком является способность побеждать в политической конкуренции. Любое взаимодействие в иерархии подчиненности происходит через запутанный аппарат правил и предписаний, не позволяющий оперативно реагировать на внезапные изменения. По этой причине наблюдается рост государственных структур, хотя логично было бы предположить сокращение не только их самих, но и госаппарата в целом [4–8].

Главная задача российской экономики — переход к инновационному типу развития, что предполагает наличие соответствующего инновационного аппарата управления, способного воспринять и вместить в себя ее совокупную сложность. Действующая система подобные задачи решить не может, и главная проблема здесь не столько в сфере неправильного структурного построения, сколько в кадровой политике и принципах ее устройства.

Результат любой реформы складывается из двух факторов: непосредственно из нее самой и тех, кто ее проводит. В нынешней ситуации реализуемые идеи редко выступают в качестве камня преткновения. Во многих случаях узким местом является губительная кадровая политика, страдающая от чрезмерной политизации, поскольку именно она обуславливает положительный результат проводимых реформ. Действующее руководство не обладает должными компетенциями, и обучить его необходимым навыкам не представляется возможным по той причине, что трансфер необходимых знаний возможен только в рамках особых образовательных процессов, отличающихся невероятной сложностью и занимающих продолжительный период времени.

Последние инициативы Аппарата Правительства РФ по назначению вице-премьеров в качестве кураторов высокотехнологичных отраслей превосходно иллюстрируют то, что реальным механизмом успеха является доступ высших должностных чинов к политическому и административному ресурсу

с целью его дистрибуции (в зависимости от необходимости). Подобные решения демонстрируют неспособность аппарата госуправления решать проблемы системного характера. По факту, управление сводится к выстраиванию связей между высоким административным чином и конкретной задачей, решение которой происходит в ручном режиме.

Это в свою очередь порождает главную проблему взаимодействия органов публичной власти, при которой на всех уровнях госаппарата происходит вялотекущая конкуренция за ресурсы, причем не только в рамках самих структур, но и между отдельными чиновниками.

Но это еще не все — постоянное расширение бюрократического аппарата и череда противоречащих друг другу реформ создает неуправляемую совокупность действий (без четко определенной зоны ответственности), в которой до конца не ясно, какой орган или должностное лицо отвечает за те или иные инициативы, что ведет к ситуации, когда создать видимость работы гораздо проще, чем реально ее выполнять. Именно поэтому до сих пор отсутствует понимание того, как, в каком виде и посредством каких инструментов каждый орган государственной власти и отдельное должностное лицо участвует в достижении национальных целей.

ТАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

К одной из основных тактических проблем в сфере стратегического планирования, требующих решения, следует отнести недостаточную эффективность взаимодействия органов публичной власти, и особенно — на муниципальном уровне.

В Российской Федерации в настоящий момент насчитывается свыше 20 000 муниципальных образований. Этот факт обуславливает наличие большого количества (около 50 000) документов стратегического планирования на данном уровне, что приводит к низкому качеству их разработки и реализации и затрудняет методологическую поддержку и контроль процессов стратегического планирования со стороны федеральных и региональных государственных органов. Следует, однако, отметить, что из пяти подобных документов муниципального уровня в обязательном порядке прорабатываются и исполняются только три (рис. 1).

Такая ситуация объясняется отсутствием у многих российских муниципалитетов необходимых



Рис. 1 / Fig. 1. Документы стратегического планирования муниципальных образований / Documents of strategic planning of municipalities

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

финансовых и кадровых ресурсов для организации и проведения работ по комплексному развитию своих территориальных образований.

Улучшению взаимодействия органов публичной власти, в том числе и в сфере стратегического планирования, должно содействовать принятие закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», проект которого принят в первом чтении 25 января 2022 г. Федеральным собранием Российской Федерации⁷.

В данном документе предусмотрено изменение правовой субъектности существующих восьми видов муниципальных образований за счет их укрупнения, по факту которого в качестве административно-территориальных единиц в системе местного самоуправления Российской Федерации будут рассматриваться три вида муниципальных образований: муниципальный округ, городской округ и внутригородская территория (внутриго-

родское муниципальное образование) города федерального значения. Их общее количество сократится с 20 000 до 4 000, что должно повысить финансовую и кадровую самостоятельность муниципалитетов и увеличить их возможности в решении вопросов своего функционирования и развития.

В этом случае муниципальные образования, став полноценными участниками процесса формирования стратегических ориентиров в Российской Федерации, будут способны в полном объеме участвовать в разработке и реализации документов стратегического планирования, количество которых (как предполагается) значительно уменьшится наряду с повышением степени их взаимоувязки и универсальности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях разработки. Это будет способствовать автоматизации процессов их создания и корректировки.

На сегодняшний день в Российской Федерации в контексте обеспечения стратегического целеполагания, прогнозирования и планирования на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) создается и утверждается значительное количество документов, в том числе первостепенной важности, таких как Стратегия национальной

⁷ Законопроект № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.11.2022).

безопасности страны; Стратегия экономической безопасности страны до 2030 года; Стратегия научно-технологического развития до 2035 года; Стратегия пространственного развития до 2025 года и др.⁸

Но, к сожалению, все они существенно различаются по срокам действия, поставленные в них цели во многом не увязаны друг с другом, отмечаются дублирование их отдельных элементов. Такое положение дел сложилось во многом из-за отсутствия теоретически глубоко проработанной, всесторонне обсужденной в обществе, основополагающей Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Попытки ее создания предпринимались в 2017, 2019 и 2021 гг., но не были доведены до реального результата.

Таким образом, в первую очередь необходимо разработать именно такую стратегию развития страны, а также субъектов и муниципальных образований РФ.

Это позволит определить дальнейшую логическую преемственность при создании документов данной направленности, их согласованность и сбалансированность по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам.

Стратегическое планирование и управление на всех уровнях должно базироваться на ясно сформулированных в указах президента национальных целях развития и приоритетах, но ввиду их достаточно общего характера их следует конкретизировать в национальной стратегии социально-экономического развития. В отечественных реалиях это осуществляется субъектами стратегического планирования и исполняется каждым из них в меру своего понимания, зачастую с привнесением отраслевого или регионального эгоизма [9].

⁸ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/?ysclid=latikgt15u518807714; Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71572608/?ysclid=latim8gfa1518278639>; Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207967/?ysclid=latinw1x2w8663046; Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552378463?ysclid=latiqzlhzy411006545>

В этом отношении показателен американский опыт, тем более что и в США, и в России порядка 80% федерального бюджета расходуется на финансирование различных программ. Программа развития в США носит название «Стратегия национальной безопасности». Но этот документ относится ко всем сферам жизни страны и основным направлениям внешней политики⁹. В соответствии с его положениями формируются проект федерального бюджета, стратегии отраслей и порядка полутора тысяч федеральных программ, а также формулируются межотраслевые приоритетные задачи в соответствии с Законом о модернизации государственного управления (GPRA Modernization act of 2010)¹⁰. Координацию, единое понимание и последующий мониторинг исполнения программ и мероприятий в рамках реализации Стратегии осуществляет крупнейшее подразделение президентской администрации — Административно-бюджетное управление (АБУ) [от англ. Office of Management and Budget (OMB)]. В состав параметров мониторинга входят: эффективность финансового менеджмента, адекватность финансовых процедур, применимость информационных технологий и т.д., а сам процесс постоянно совершенствуется, что отражается в специальных циркулярных меморандумах¹¹. Реализация национальной стратегии США подлечит не менее жесткому стратегическому аудиту со стороны Счетной палаты — GAO (от англ. Government Accountability Office)¹².

Исходя из американского опыта представляется целесообразным учредить аналогичный АБУ орган в России, возможно — в составе Администрации Президента РФ.

⁹ National Security Strategy 2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> (дата обращения: 21.09.2022).

¹⁰ PUBLIC LAW 111-352—JAN. 4, 2011, GPRA MODERNIZATION ACT OF 2010. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> (дата обращения: 21.09.2022).

¹¹ MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/M-22-05-FY-22-FISMA-Guidance.pdf> (дата обращения: 21.09.2022).

¹² U. S. Government Accountability Office. Role as an Audit Institution. URL: <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role> (дата обращения: 21.09.2022).

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Очевидно, что проблемы в области стратегического планирования и управления носят системный характер, и их решение требует кардинальных, если угодно, политических мер. В то же время определенных улучшений и взаимодействия органов публичной власти в этой сфере можно достичь путем укрепления стратегического аудита и создания единой цифровой платформы.

Мировой опыт реализации национальных стратегий свидетельствует о том, что эффективность прямо пропорциональна действенности систем мониторинга и стратегического аудита, которым на федеральном уровне занимается Счетная палата. Ее полномочия в деле корректировки исполнения госпрограмм и нацпроектов достаточно ограничены и требуют проведения длительной процедуры. В то же время стратегический аудит необходим на всех уровнях реализации национальной стратегии, а аудиторские замечания и предложения должны внедряться весьма оперативно.

В отношении широты полномочий весьма показателен опыт французской Счетной Палаты, а точнее — Счетного Суда (от франц. *Courdes Comptes*), члены которого обладают статусом судей, т.е. в соответствии с Конституцией страны полностью независимы от исполнительной власти¹⁵. Судя по эффективности работы этого органа, предоставление подобных полномочий, включая возможность оперативного вмешательства в процесс управления, себя оправдывает [10].

Основной задачей стратегического аудита является обеспечение независимого публичного контроля от имени государства и общества за результатами деятельности органов власти по управлению вверенными им общественными ресурсами, и он не ограничивается исключительно проверкой финансовой отчетности государственных структур [11]. Мировые стандарты включают семь вариантов аудита; в Российской Федерации важнейшими и применяемыми являются три его разновидности (рис. 2).

¹⁵ Конституция Французской Республики. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en (дата обращения: 21.09.2022).

Стандарт стратегического аудита был утвержден Счетной палатой РФ в конце 2020 г.¹⁴ Необходимо отметить, что международных стандартов нет — есть аудит эффективности. Но, как справедливо отмечают А.Н. Выволокина, Ю.А. Сажина и Л.В. Гусарова [12], эти виды аудита не следует отождествлять.

Разница в том, что аудит эффективности является одним из инструментов стратегического аудита, который оценивает достигнутые результаты в контексте потребности в корректировке процесса стратегического планирования с целью улучшения достижимых показателей при соизмеримых затратах [12].

При всей важности развития отечественной практики стратегического аудита нельзя оставлять в стороне совершенствование мониторинга исполнения стратегических планов. Поскольку последние и в России, и в США реализуются путем претворения в жизнь программ, здесь опять-таки может быть интересен американский опыт.

Возможно, развитая система мониторинга делает стратегический аудит излишним. Об этом косвенно свидетельствуют данные исследования [13], авторы которого установили, что из 20 рассмотренных ими стран стратегический аудит практикуется в полной мере только в трех, и еще в двух он представлен частично. При этом среди тех, где он отсутствует, такие успешные государства, как Германия, Израиль, Япония.

Но в любом случае, осуществляя те или иные институциональные заимствования, следует соблюдать крайнюю осторожность, поскольку зачастую из-за разницы начальных условий они дают негативный эффект [14].

Для повышения качества стратегического управления в стране, а также совершенствования контроля информационных потоков и более эффективного применения сведений, хранящихся в информационных системах: государственных (ГИС) и организаций с госучастием (ИС), необходимо создание единого цифрового информационного пространства с гарантированно совместимыми ИС участников стратегического планирования и непротиворечивостью содержащихся в них данных (рис. 3).

¹⁴ Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 105 «Стратегический аудит» (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10.11.2020 № 17ПК). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400157141/> (дата обращения: 21.09.2022).

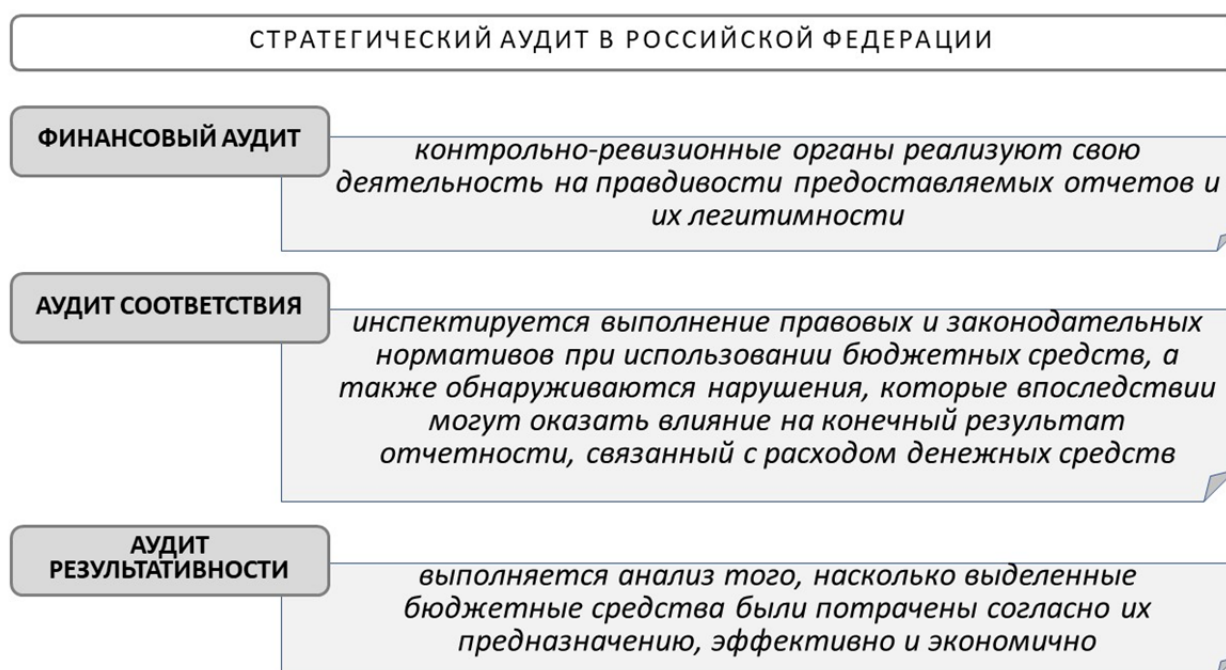


Рис. 2 / Fig. 2. **Виды аудита в Российской Федерации / Types of audit in the Russian Federation**

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

В то же время следует учитывать некоторые возможные проблемы на пути внедрения цифровизации. Рассматривая ее в качестве новой парадигмы стратегического планирования, необходимо понимать, что основной источник изменений лежит в сфере переустройства существующих связей, способов взаимодействия и применения новых, информационно емких методов анализа. К сожалению, за последнее десятилетие в области цифровизации не произошло никаких принципиальных изменений, указывающих на реальный сдвиг в нужную сторону: фактически положение дел находится на первом этапе — оцифровке бумажной документации. Но даже здесь успехи носят переменный характер. Реальная эффективность информационного управления складывается за счет двух совокупных факторов:

- сокращения числа участвующих в управлении людей (что увеличивает скорость);
- увеличения количества информационных связей (как вертикальных, так и горизонтальных).

На практике ощутимых перемен не наблюдается — вместо них представлены разрозненные разработки, взаимосвязь и интероперабельность которых отсутствовала уже на уровне концепции. На сегодняшний день реестр насчитывает порядка 300 государственных информационных систем,

большая часть которых не имеет никакого целевого смысла или технической необходимости.

В теории новая информационная реальность должна выступить в качестве интеграционной силы, способной сблизить принимающих решения должностных лиц и управляемые ими структурами. В разрезе потенциального развития необходимо создание единой информационной политики, которая смогла бы объединить отдельные инициативы в целостную сервисно-информационную платформу и вовлечь в этот процесс органы публичной власти, чьи функции законодательно не связаны со стратегическим планированием.

Кратко резюмируя основные направления усовершенствования взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования [15–17], необходимо выделить следующие:

1. Формирование подразделений, занимающихся координацией стратегических планов.
2. Создание аналитически-мониторингового органа (по примеру американского АБУ) возможно в структуре Администрации Президента РФ в целях конкретизации национальных направлений развития и национальных приоритетов, а также для осуществления эффективного мониторинга исполнения стратегических планов, реализации государственных программ.



Рис. 3 / Fig. 3. Архитектура Единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления / Structure of the Unified Digital Information and analytical platform for strategic management

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

3. Развитие практики стратегического аудита и его эффективности, для чего необходимо расширение полномочия Счетной палаты РФ, вплоть до права остановки исполнения неэффективных или не соответствующих национальным приори-

тетам или национальным целям развития стратегических планов и программ.

4. Построение единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситету.

ACKNOWLEDGEMENTS

The paper was prepared on the research results carried out at the expense of budgetary funds within the framework of the government research assignment to the Financial University.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Elbanna S., Andrews R., Pollanen R. Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review*. 2016;18(7):1017–1042. DOI: 10.1080/14719037.2015.1051576
2. Рогач О.В., Рябова Т.М. Возможности использования проектного управления в деятельности современных органов государственной власти. *Новое поколение*. 2018(1):106–110.
3. Еремин В.В., Кузнецов Н.В., Чернышева Т.К. Влияние стандартизации проектного управления на эффективность реализации национальных программ. *Теория и практика общественного развития*. 2021;(7):59–67. DOI: 10.24158/tpor.2021.7.8
4. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности государственных программ. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2013;(3):48–69.
5. Дмитриева Н.Е., Калгин А.С., Клименко А.В. и др. Государственное управление: теория, функции, механизмы. М.: НИУ ВШЭ; 2022. 276 с.
6. Сильвестров С.Н., Молодцов А.В., Скориков Е.С. Типология и сравнительный анализ деятельности институтов развития. *Вопросы экономики и права*. 2013;(64):45–53. URL: https://law-journal.ru/files/pdf/201310/201310_45.pdf
7. Беляев И., Булавин А. Основы стратегирования в области национальной безопасности. Новый подход к сравнительному анализу. М.: КноРус; 2018. 620 с.
8. Лепский В.Е. Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). М.: Когито-Центр; 2015. 170 с.
9. Сильвестров С.Н., ред. Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника. М.: Русайнс; 2018. 350 с.
10. Queyranne M., Moretti D. Public prominence and “muscle” — the role of the French court of accounts. IMF PFM Blog. Sep. 28, 2012. URL: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2012/09/public-prominence-and-muscle-the-role-of-the-french-court-of-accounts> (дата обращения: 21.09.2022).
11. Эскиндаров М.А., Сильвестров С.Н., ред. Формирование институтов регулирования рисков стратегического развития. М.: Когито-Центр; 2019. 454 с.
12. Выволокина А.Н., Сажина Ю.А., Гусарова Л.В. Стратегический аудит как инструмент развития российской экономики в современных условиях. *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2021;(1):116–123. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2021.06.01.017
13. Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Функции высших органов государственного аудита (контроля) в России и зарубежных странах. *Финансовый журнал*. 2019;(4):60–74. DOI: 10.31107/2075–1990–2019–4–60–74
14. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов. *Экономическая наука современной России*. 2001;(3):24–50. URL: <http://www.cemi.rssi.ru/ecr/2001/3/docl.htm> (дата обращения: 21.09.2022).
15. Долганова Ю.С., Истомина Н.А., ред. Бюджетная система Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та; 2019. 356 с.
16. Сизова А.А. Эволюция и современные проблемы стратегического планирования муниципальных образований. *Гуманитарные научные исследования*. 2021;(10):5. URL: <https://human.snauka.ru/2021/10/47245> (дата обращения: 03.10.2022).
17. Бабкин А.В., Бухвальд Е.М. Проблемы стратегического планирования в региональном и муниципальном звене управления. Экономический портал. 2022. URL: <https://institutions.com/strategies/2637-problemy-strategicheskogo-planirovaniya.html> (дата обращения: 21.09.2022).

REFERENCES

1. Elbanna S., Andrews R., Pollanen R. Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review*. 2016;18(7):1017–1042. DOI: 10.1080/14719037.2015.1051576
2. Rogach O.V., Ryabova T.M. The possibility of using of project management in the modern activities of public authorities. *Novoe pokolenie*. 2018(1):106–110. (In Russ.).

3. Eremin V.V., Kuznetsov N.V., Chernysheva T.K. The impact of project management standardization on the implementation efficiency of national programmes. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*. 2021;(7):59–67. (In Russ.). DOI: 10.24158/tipor.2021.7.8
4. Afanasiev M.P., Shash N.N. Assessment methodologies of the state-funded program efficiency. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*. 2013;(3):48–69. (In Russ.).
5. Dmitrieva N.E., Kalgin A.S., Klimenko A.V. et al. State administration: Theory, functions, mechanisms. Moscow: NRU HSE; 2022. 276 p. (In Russ.).
6. Sil'vestrov S.N., Molodtsov A.V., Skorikov E.S. Typology and comparative analysis of the activities of development institutions. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*. 2013;(64):45–53. URL: https://law-journal.ru/files/pdf/201310/201310_45.pdf (In Russ.).
7. Belyaev I., Bulavin A. Fundamentals of strategizing in the field of national security: A new approach to comparative analysis. Moscow: KnoRus; 2018. 620 p. (In Russ.).
8. Lepskii V.E. Evolution of ideas about management (methodological and philosophical analysis). Moscow: Cogito-Center; 2015. 170 p. (In Russ.).
9. Silvestrov S.N., ed. Economic security of Russia: Methodology, strategic management, system engineering. Moscow: RuScience; 2018. 350 p. (In Russ.).
10. Queyranne M., Moretti D. Public prominence and “muscle” — the role of the French court of accounts. IMF PFM Blog. Sep. 28, 2012. URL: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2012/09/public-prominence-and-muscle-the-role-of-the-french-court-of-accounts> (accessed on 21.09.2022).
11. Eskinov M.A., Silvestrov S.N., eds. Formation of institutions for regulating the risks of strategic development. Moscow: Cogito-Center; 2019. 454 p. (In Russ.).
12. Vyvolokina A.N., Sazhina Yu.A., Gusarova L.V. Strategic audit as a tool for the Russian economy's development in modern conditions. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and Management: Problems, Solutions*. 2021;(1):116–123. (In Russ.). DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2021.06.01.017
13. Klimanov V.V., Kazakova S.M., Mikhailova A.A. Functions of supreme audit institutions in Russia and foreign countries. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*. 2019;(4):60–74. (In Russ.). DOI: 10.31107/2075–1990–2019–4–60–74
14. Polterovich V.M. Transplantation of economic institutions. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii = Economics of Contemporary Russia*. 2001;(3):24–50. URL: <http://www.cemi.rssi.ru/ecr/2001/3/docl.htm> (accessed on 21.09.2022). (In Russ.).
15. Dolganova Yu.S., Istomina N.A. The budget system of the Russian Federation. Yekaterinburg: Ural University Publ.; 2019. 356 p. (In Russ.).
16. Sizova A.A. Evolution and modern problems of strategic planning of municipalities. *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya = Humanities Scientific Research*. 2021;(10):5. URL: <https://human.snauka.ru/2021/10/47245> (accessed on 03.10.2022). (In Russ.).
17. Babkin A.V., Bukhvald E.M. Problems of strategic planning in the regional and municipal management. Ekonomicheskii portal. 2022. URL: <https://institutiones.com/strategies/2637-problemy-strategicheskogo-planirovaniya.html> (accessed on 09.21.2022). (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Иван Иванович Беляев — доктор технических наук, заведующий лабораторией научно-исследовательской лаборатории Института экономической политики и проблем экономической безопасности департамента экономической безопасности и управления рисками факультета экономики и бизнеса, Финансовый университет, Москва, Россия
Ivan I. Belyaev — Dr. Sci. (Tech.), Head of the Research Laboratory of the Institute for Economic Policy and Economic Security Problems, Department of Economic Security and Risk Management, Faculty of Economics and Business, Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-2843-9683>
 e-mail: fm.fa@yandex.ru



Сергей Алексеевич Побываев — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности департамента экономической безопасности и управления рисками факультета экономики и бизнеса, Финансовый университет, Москва, Россия

Sergey A. Pobuvaev — Cand. Sci. (Econ.), Leader research associate of the Center for Strategic Forecasting and Planning, Institute for Economic Policy and Economic Security Problems, Department of Economic Security and Risk Management, Faculty of Economics and Business, Financial University, Moscow, Russia

<http://orcid.org/0000-0002-7312-7059>

e-mail: fm.fa@yandex.ru



Сергей Николаевич Сильвестров — доктор экономических наук, профессор, Заслуженный экономист РФ, директор Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет, Москва, Россия

Sergey N. Silvestrov — Dr. Sci. (Econ.), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Director of the Economic Policy Institute and the problems of economic security of the Financial University; Moscow, Russia

<http://orcid.org/0000-0002-7678-1283>

e-mail: fm.fa@yandex.ru

Заявленный вклад авторов:

Беляев И.И. — обобщение результатов исследования, формирование выводов исследования.

Побываев С.Н. — критический анализ литературы, сбор и систематизация данных.

Сильвестров С.Н. — постановка проблемы, разработка концепции статьи.

Authors' declared contribution:

Belyaev I.I. — generalization of the study's results, formation of the research's conclusions.

Pobuvaev S.N. — critical analysis of literature, collection and systematization of data.

Silvestrov S.N. — the issue statement, working out on the paper's concept.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 31.08.2022; после рецензирования 21.10.2022; принята к публикации 17.11.2022.

The article was submitted on 31.08.2022; revised on 21.10.2022 and accepted for publication on 17.11.2022.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The authors read and approved the final version of the manuscript.