

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**О ГАРМОНИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНРИРОВАНИЯ**

Препринт WP8/2015/01

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2015

УДК 35.077

ББК 67.401

О11

Редакторы серии WP8

«Государственное и муниципальное управление»

А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

O11 **О гармонизации документов государственного стратегического планирования** [Текст] : препринт WP8/2015/01 / А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, И.Ю. Сластихина.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 48 с. – 55 экз.

Объектом исследования является система документов стратегического планирования Российской Федерации, рассматриваемая на региональном уровне в неразрывной связи с федеральным уровнем. В работе обосновывается подход к гармонизации документов стратегического планирования, включающий аргументацию параметров гармонизации и механизмы, посредством которых достигается балансировка. Выделяемые направления включают: сквозное целеполагание, гармонизацию по срокам разработки и утверждения документов, гармонизацию по срокам планирования, связь процессов целеполагания, бюджетирования, отчётности и оптимальную систему показателей.

Основные результаты включают:

- Выявление связей между параметрами системы документов стратегического планирования и реализуемостью целей, содержащихся в стратегии.
- Полное описание текущей системы документов стратегического планирования в терминах ключевых элементов и связей с выделением документов стратегического планирования регионального уровня как неотъемлемого элемента общей системы.
- Выявление разрывов в системных характеристиках массива документов стратегического планирования. Предложения по гармонизации документов по ключевым параметрам: срокам утверждения, коррекции, периоду действия, целеполаганию, содержанию. Разработка предложений по дополнению нормативной базы стратегического планирования, излагаемой в ФЗ 172-ФЗ, методическими рекомендациями к разработке документов стратегического планирования регионального уровня.
- Предложения по формированию встроенных в систему планирования рычагов контроля реализации стратегии, включающие разработку блока документов стратегического планирования, содержащих элемент регулярной отчётности по целевым параметрам.
- Предложения по методическому обеспечению разработки документов стратегического планирования в целях обеспечения их единства и качества.
- Предложения по гармонизации состава документов стратегического планирования на региональном уровне, их структуры и взаимосвязи.

УДК 35.077

ББК 67.401

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Клименко А. Б., 2015

© Королев В. А., 2015

© Двинских Д. Ю., 2015

© Сластихина И. Ю., 2015

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2015

Введение

Вступление в силу Федерального закона № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» фактически становится основанием для перехода государственного управления в русло классического представления о стратегическом менеджменте, что предполагает системное вовлечение всех уровней управления в процесс достижения чёткой согласованной цели. В рамках перехода к системному стратегическому управлению на уровне государства необходимым инструментом является формирование системы документов, способствующей высокому пониманию всеми участниками процесса стратегического управления логики реализуемых мер, их ресурсного сопровождения и собственного значения в общей деятельности. В этом ключе возникает необходимость разработки гармоничной системы документов стратегического планирования.

Различные аспекты создания и функционирования систем стратегического управления и планирования рассматривались зарубежными и российскими авторами с позиций процессного подхода, принципов, методов, оценки результативности и т.п. В списке литературы приведены использованные в целях анализа источники.

Исследование действующей системы документов стратегического планирования направлено на выявление фактов рассогласований и противоречий положений этих документов. Результаты работы должны дать возможность ликвидировать элементы дисгармонии в системе, которые по объективным и субъективным причинам возникали в течение всей новейшей истории Российской Федерации в ходе попыток государства создать действенную систему государственного управления социально-экономическим развитием страны. Существуют реальные опасения, что накопленные элементы дисгармонии и системные несоответствия с выходом федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» (№ 172-ФЗ от 28 июня 2014 г.) могут быть перенесены в канву обновленной системы.

Нами предполагается, что опасность закрепления нежелательных значимых элементов дисгармонии в системе документов возникает в процессе развития нормативной базы и интерпретации положений в подзаконных актах федерального и регионального уровней. Одновременно, в связи с отсутствием практики использования Федерального закона № 172-ФЗ в целом, сложностью и огромной размерностью решаемой задачи создания гармонизированной системы стратегического планирования, возможно появление новых рассогласований и противоречий в федеральной и региональных нормативных базах, организационно-управленческих и методических документах. Области несоответствий на документальном уровне маркируются проявлениями, снижающими эффективность системы документов стратегического планирования как управленческого инструмента.

Проблема заключается в неопределенности научно-аналитического обоснования системы документов стратегического планирования, закреплённой в Федеральном законе ФЗ № 172-ФЗ.

Цель работы: разработка научно-аналитических основ создания системы документов стратегического планирования как инструмента эффективного государственного стратегического управления.

Гипотеза: Управляемость объекта стратегического планирования обуславливается:

- методологической выдержанностью системы документов стратегического планирования: нормативным закреплением методологии разработки документов всех уровней; доступностью, системностью и структурированностью их содержания;
- обеспеченностью целей ресурсами на уровне документов стратегического планирования;
- горизонтальной и вертикальной преемственностью стратегических сигналов, в том числе обеспеченностью целей системой оценок.

Гармонизация системы документов по этим параметрам позволяет получить предсказуемые результаты стратегического управления через механизмы, встроенные в нормативную базу и в документы стратегического планирования.

Анализ документальных оснований управляемости государственной стратегии

Гипотеза тестируется на системе стратегического планирования Российской Федерации, сложившейся до вступления в силу ФЗ №172-ФЗ о стратегическом планировании, в рамках закона № 115-ФЗ. Требования к системе документов стратегического планирования в рамках сложившейся системы включали следующую группу обязательных и рекомендуемых документов¹.

Таблица 1. Иерархически-функциональная модель системы стратегического планирования

Уровень	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	Документы стратегического планирования, разрабатывающиеся в рамках планирования
федеральный уровень	Прогноз научно-технического развития РФ ^a	Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации	Основные направления деятельности Правительства РФ ^b
		Бюджетное послание Президента РФ	
		Указы Президента РФ	Федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы
	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период ^b	Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г.	Государственная программа вооружения
		Основы политик, доктрины, концепции, стратегии и т.д.	Схемы территориального планирования РФ

¹ Система документов составлена на основе данных следующих документов: Федерального закона № 115 «Федеральный закон о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Федерального закона № 184 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ», Бюджетного кодекса, Градостроительного кодекса, закона «О безопасности», закона № 2-ФКЗ.

Уровень	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования
Федеральный уровень	Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период ¹	Стратегия национальной безопасности РФ	ДРОНД ²
	Основные направления бюджетной и налоговой политики		Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу
Федеральный уровень (отраслевой и территориальный признак)	Отраслевые прогнозы	Концепции, стратегии, программы, дорожные карты и т.д. ³	
		Стратегии социально-экономического развития Федеральных округов	
	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период ⁴	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Долгосрочные целевые программы субъекта РФ, ведомственные целевые программы ОИВ субъекта РФ
Уровень субъекта РФ	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период ¹		Программа социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочную перспективу
	Основные направления бюджетной и налоговой политики		Схема территориального планирования субъекта РФ
	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период ⁵	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования ⁶	Долгосрочные целевые программы МО
Уровень муниципалитета	Программа социально-экономического развития муниципального района, генеральный план поселения, генеральный план городского округа	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования ⁶	Программа социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную перспективу
			Схема территориального планирования муниципального района, генеральный план поселения, генеральный план городского округа

Примечания.

¹ К настоящему времени разработаны и утверждены две итерации прогноза. Порядок его разработки до настоящего времени не регламентирован Правительством РФ.

² Утверждены Правительством РФ на период 2008–2012 гг. и на 2013–2018 гг.

^в Разрабатывается с 2008 г. вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ и становится ориентиром для всех долгосрочных документов планирования долгосрочного социально-экономического развития РФ. Порядок разработки Концепции до настоящего времени не регламентирован Правительством РФ.

^г Прогноз разрабатывается в рамках бюджетного процесса и становится основой для формирования параметров Федерального бюджета на очередной год и плановый период. Порядок его разработки регламентирован постановлением Правительства РФ.

^д ДРОНДы действовали до принятия 172 ФЗ. На настоящий момент вместо ДРОНДов вводятся планы деятельности ФОИВов. Но постановление Правительства РФ до настоящего времени не отменено, отчеты по ДРОНДам продолжают формироваться параллельно с отчетами по планам деятельности ФОИВов.

^е В 2006 г. были утверждены методические рекомендации по разработке Отраслевых стратегий.

^{*} Норма закреплена в законе № 115-ФЗ, но подзаконный акт в развитие данной нормы принят не был. Таким образом, у субъектов не было ориентира и порядка для разработки долгосрочного прогноза, т.е. данный документ разрабатывался в инициативном порядке некоторыми субъектами.

^з Прогноз разрабатывается в рамках бюджетного процесса, и становится основой формирования параметров Федерального бюджета на очередной год и плановый период. Порядок его разработки регламентирован постановлением Правительства РФ.

^и Прогноз разрабатывается в рамках бюджетного процесса, и становится основой формирования параметров Федерального бюджета на очередной год и плановый период. Порядок его разработки регламентирован постановлением Правительства РФ.

^к Стратегии разрабатывались массово в инициативном порядке муниципальными образованиями с начала 1990-х годов

Данная система документов, система требований к ней и взаимосвязей внутри неё становятся объектом дальнейшего исследования. Характеристики системы в рамках выдвинутой гипотезы соотносятся с реальной ситуацией управляемости на региональном уровне, фиксируемой в рамках опроса глав регионов². Оценка качества сложившейся к 2014 г. системы оценивается в логике анкетирования руководителей экономических ведомств регионов, проведенного Минэкономразвития России в преддверии принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в 21 субъекте Российской Федерации.

² Материалы предоставлены Минэкономразвития.

На основе данных опроса можно сделать вывод об уровне управляемости объекта управления (субъекта Российской Федерации) и о состоянии системы стратегического планирования в субъектах Российской Федерации.

Таблица 2. Качество процессов и процедур, обеспечивающих процесс стратегического планирования в субъектах Российской Федерации

Вопросы о качестве поддерживающих процессов и процедур	Позитивные ответы
Существует ли в субъекте Российской Федерации практика проведения обучающих мероприятий в сфере стратегического управления для главы, его заместителей, руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации? Укажите количество таких мероприятий, проведенных в 2013 г.	63%
Включает ли ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации информацию о достижении стратегических целей и реализации документов стратегического планирования?	86%
Распределены ли обязанности по достижению стратегических целей (показателей) между главой субъекта Российской Федерации и его заместителями?	80%
Закреплена ли ответственность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за достижение конкретных стратегических целей и показателей?	86%
Связана ли система оплаты труда руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с достижением стратегических целей и установленных показателей в их зоне ответственности?	47%
Существует ли система нематериального стимулирования достижения руководителями органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации стратегических целей?	44%
Укажите долю органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, Положения о которых предусматривают раздел, посвященный закреплению стратегических целей и задач за органом исполнительной власти	100% – 69%; от 50–100% – 15%
Существует ли в субъекте Российской Федерации общий (типовой) регламент организации работы межведомственных рабочих групп?	35%
Существует ли в системе органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации специализированное подразделение по управлению комплексными (межведомственными) проектами и программами, ведомственными планами и дорожными картами (межведомственными планами)?	40%
Разработан ли мотивационный механизм в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации в части управления реализаций государственных программ субъекта Российской Федерации?	47%
Существуют ли в субъекте Российской Федерации общественные либо государственно-общественные структуры, занимающиеся вопросами долгосрочного развития региона, куда входит глава субъекта Российской Федерации и (или) его заместители?	79%

Обеспечение целей ресурсами		
Осуществлен ли переход субъекта Российской Федерации на программный бюджет?		61%
Разрабатываются ли в субъекте Российской Федерации во исполнение стратегических целей, содержащихся в Стратегии, государственные программы субъекта Российской Федерации?		90%
Проводится ли долгосрочная оценка «потолков» расходов по государственным программам?		53%
Разрабатывается ли в субъекте Российской Федерации долгосрочная бюджетная стратегия?		33%
Связана ли долгосрочная бюджетная стратегия субъекта Российской Федерации с государственными программами субъекта Российской Федерации?		53%
Существует ли порядок определения и корректировки приоритетов финансирования региональных (долгосрочных) целевых программ, государственных программ при недостаточном (избыточном) финансировании?		74%
Предусматривает ли регламент подготовки бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период порядок перераспределения бюджетных ассигнований с учетом стратегических целей региона?		70%
Преемственность документов		
Разрабатывается ли в субъекте Российской Федерации долгосрочный прогноз социально-экономического развития?		100%
Имеется ли утвержденная стратегия (концепция) социально-экономического развития субъекта Российской Федерации?		95%
Используется ли долгосрочный прогноз социально-экономического развития для формирования государственных программ субъекта Российской Федерации?		86%
Оцените, в какой мере Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (далее – Стратегия) отражает показатели указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596-606: в полной мере, частично, не отражает		В полной мере – 29%; частично – 43%; не отражает – 10%
Укажите количество таких показателей		От 1–5 показателей – 14%; свыше 5 – 36%
Используются ли Стратегия и иные стратегические документы при разработке государственных программ субъекта Российской Федерации?		86%
В какой мере соответствует система показателей государственных программ субъекта Российской Федерации системе стратегических показателей субъекта Российской Федерации?		В полной мере – 81%; частично – 9%

Анализ выявляет слабый уровень развития ключевых организационных механизмов стратегического планирования. В условиях высокого уровня выполнения формальных норм (наличие перечня документов стратегического планирования), фиксируется низкий уровень коммуникационных и коллaborационных компетенций, необходимых при выполнении

стратегических проектов (индивидуальная мотивация, межфункциональные связи, регламентация межведомственных проектов и т.п.). Ещё большим отставанием характеризуется система ресурсного обоснования целей. В конечном счёте, несмотря на высокие показатели в выполнении требований по разработке стратегий, очевидным является разрыв между региональными документами и документами федерального уровня. Данные параметры показывают низкий уровень управляемости стратегических процессов.

Далее описанное состояние соотносится с тремя обозначенными в гипотезе характеристиками системы документов стратегического планирования.

1. Связь между стратегической управляемостью и методологической выдержанностью системы документов стратегического планирования (ДСП): нормативным закреплением методологии разработки ДСП всех уровней; доступностью, системностью и структурированностью изложения ДСП

Гипотеза исходит из естественной необходимости формализации и унификации требований к сложным организационным процессам. Так, например, в германской системе фактором обеспечения управляемости действительно является методологическая выдержанность. Стратегическое планирование в Германии строится с учетом рекомендаций международного протокола «Agenda 21» (Повестка дня на XXI в.), принятого в 1992 г. на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, где идея устойчивого развития провозглашена глобальным руководящим принципом. Протокол «Agenda 21» обязывает все государства к планированию своего развития с соблюдением экологических норм и при широким участии гражданского общества (общественных организаций, инициативных групп, производственных объединений и т.д.). Германия следует национальной стратегии устойчивого развития³ (Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development), представленной Федеральным правительством в 2002 г. на Конференции Организации Объединенных Наций в Йохан-

³ Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development. Berlin: Federal Government of Germany, 2002 Режим доступа: http://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/perspektives-for-germany-l_angfassung.pdf;jsessionid=4CB3A0F22773631B7CB9E509 AE3ED930.s4t2?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения: 01.04.2014)

несбурге. Показателем плановой стратегической управляемости в данном случае является устойчивость стратегического плана во времени: стратегия сохраняет свое значение, постоянно совершенствуется и модифицируется, несмотря на то, что за это время неоднократно менялся состав правительства, её результаты формулируются в регулярных отчётах.

Методологический подход к формированию системы ДСП отражается в структуре документов и регламентах их формирования и реализации. Одним из главных Федеральных законов, регламентирующих стратегическое планирование в Германии, является закон о территориальном (пространственном) планировании – Акт федерального планирования (Federal Regional Planning Act)⁴. Положения закона исходят из того, что территории и все, что на них (люди, ресурсы, предприятия), находятся в рыночных условиях, и от того, как осуществлена территориальная организация хозяйственной деятельности, насколько рационально сформирована инфраструктура, оценена градообразующая база основных населенных пунктов, зависит конкурентоспособность территории, комфортность проживания, безопасность жизнедеятельности и, как следствие, инвестиционная привлекательность территории. В Акте федерального планирования раскрыты лишь общие цели, понятия и правовые основы. Главным постулатом в Федеральном законе является то, что программы социально-экономического развития и документы территориального планирования интегрированы в стратегическое инвестиционное планирование территорий.

Основные функции пространственного планирования находятся в ведении Федеративных Земель. Основной инструмент территориального планирования – “Landesentwicklungsplan” (План регионального развития Земли). Он содержит одну или несколько карт, а также дополнительные пояснения. Условно содержание Плана регионального развития деляться на две части – формальную и неформальную. В формальной части стратегического плана прописаны следующие разделы: рамочные условия, основные принципы, комплексная оценка территории и инфраструктуры и оценка отраслевых федеральных планов в составе схемы территориального планирования региона. На этой стадии выделяются ограничения и перспективы использования территории. Далее, разрабатыва-

⁴ Federal Regional Planning Act (Raumordnungsgesetz, ROG), 1998. Режим доступа: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ROG.htm> (дата обращения: 05.04.2014).

ются земельная региональная программа и стратегия социально-экономического развития территории, с выделением плана земельного (инвестиционного) развития. После этого подготавливаются проектные решения схемы территориального планирования (с содержанием мероприятий по инфраструктурному обустройству территории, правовому зонированию и пространственной организации территории). В неформальной части представлены разделы по пространственной организации и конкурентоспособности территорий, субтерриторий и кластеров, в том числе отдельных населенных пунктов, содержащие необходимый анализ и обоснования.

Наравне с **жёсткой методической архитектурой** системы ДСП, германская модель предполагает глубокую процедурную и иерархическую выдержанность процесса стратегического планирования. Так, взаимодействие и координацию между Национальным правительством и Федеральными Землями осуществляет Правительственная комиссия по территориальному планированию (Ministerkonferenz für Raumordnung = MKRO), которая состоит из представителей всех министерств и ведомств. При планировании соблюдается строгая иерархия, так как организация и развитие пространственных единиц должны соответствовать общим целям Земли.

Направление стратегического развития Великобритании, также демонстрирующей характеристики стратегической управляемости, имеет строгую методологическую и процессуальную канву, закреплённую нормативно. В августе 2013 г. Министерство по делам общин и местного самоуправления представило проект Практического руководства по государственному планированию (National planning practice guidance). Политика представляет собой документ объемом порядка 50 страниц. Важность объема политики подчеркивается в предисловии, где говорится, что эффективная государственная **политика должна быть изложена доступно и просто, без обременения лишними массивами информации**. За счет этого «упрощения» местные органы власти получают возможность самостоятельно заниматься планированием развития своего территориального образования, а не привлекать экспертов извне, которые зачастую не способны настолько же эффективно оценить положение региона, как местные органы власти. Таким образом, Рамочная политика государственного планирования представляет собой рекомендации местным органам планирования. Данный факт стоит подчеркнуть, так как

даже в отношении национальной безопасности планирование должно осуществляться местными властями, но при взаимодействии с органами планирования Министерства обороны.

Британская система включает чёткое описание последовательности разработки документов, процедур и форматов для всех уровней власти. После принятия Рамочной политики от местных органов власти потребовалось настолько быстро, насколько возможно, привести свои планы в соответствие с положениями концепции. В течение года должны были быть приняты новые планы или переработаны старые. При этом Ассоциация местного самоуправления (Local Government Association), Орган контроля над планированием (Planning Inspectorate) и Министерство по делам общин и местного самоуправления были обязаны оперативно и бесплатно оказывать консультационные услуги органам местного самоуправления. Проект практического руководства по государственному планированию (National planning practice guidance) как методический инструмент призван дать местным властям конкретные инструкции по составлению планов в рамках Политики государственного планирования. В основе Проекта руководства лежит та же законодательная база, что и в основе Рамочной политики.

Данные стандарты, однако, не являются повсеместным обязательным элементом стратегической управляемости. Так, в Японии **процесс выработки государственной стратегии законодательно не закреплен**. Правительство и созданные советы в своей деятельности руководствуются обычаями делового оборота, которые в Японии зачастую имеют больший вес, чем нормативное регулирование. К разработке соответствующих планов привлекаются все профильные правительственные ведомства. Информация стекается в Канцелярию Кабинета министров (ККМ), где поступившие из министерств и управлений документы систематизируются и обобщаются.

Схема институционального взаимодействия на разных этапах разработки стратегии чётко закреплена в процессах и документообороте и предполагает следующую последовательность шагов: сначала секретариат Канцелярии Кабинета министров на основе предложений министерств и ведомств готовит черновой вариант стратегии и представляет его на обсуждение в обе части Совета. Затем «основная» часть Совета редактирует проект документа, который затем направляется на обсуждение и доработку в «совещательную» часть Совета под председатель-

ством премьер-министра. После одобрения документа «совещательной» частью он возвращается в секретариат ККМ, и в окончательном виде утверждается решением кабинета министров. В процессе разработки и согласования документа публичные слушания по нему нормативно не закреплены. Тем не менее власти сообщают общественности о разработке документа, публикуют на сайте кабинета министров и соответствующих органов проект, а потом и утвержденный вариант. Таким образом, представители общественности имеют возможность высказать свое мнение и донести его до правительства. Впоследствии на соответствующих правительственные сайтах размещается и отчет об исполнении документа.

Несмотря на явное противоречие последнего кейса предлагаемой гипотезе, она может считаться валидной в рамках следующих уточнений. Управляемость стратегии детерминируется качеством методологического закрепления процесса, логики и форматов её разработки, однако механизм закрепления в высокой степени зависит от традиций документооборота и культуры анализируемого государства. Так, для Великобритании и Германии близка модель бюрократического закрепления, в то время как для Японии родственным является процедурное и организационное закрепление.

Для Российской Федерации гипотеза доказывается во взаимосвязи описанного состояния управляемости стратегии и характеристик методического обеспечения системы ДСП. Схема, приведённая ниже, иллюстрирует систему документов с точки зрения наличия утверждённых методических рекомендаций, общих требований и регламентированных требований их составления. Методические рекомендации и общие требования дают представление о норме составления документа, но не являются обязательными к выполнению, тогда как регламентированные требования являются формальной нормой и задают чёткие критерии качества документа. Для системы стратегического планирования РФ периода действия № 115-ФЗ была актуальной следующая нормативная конструкция.

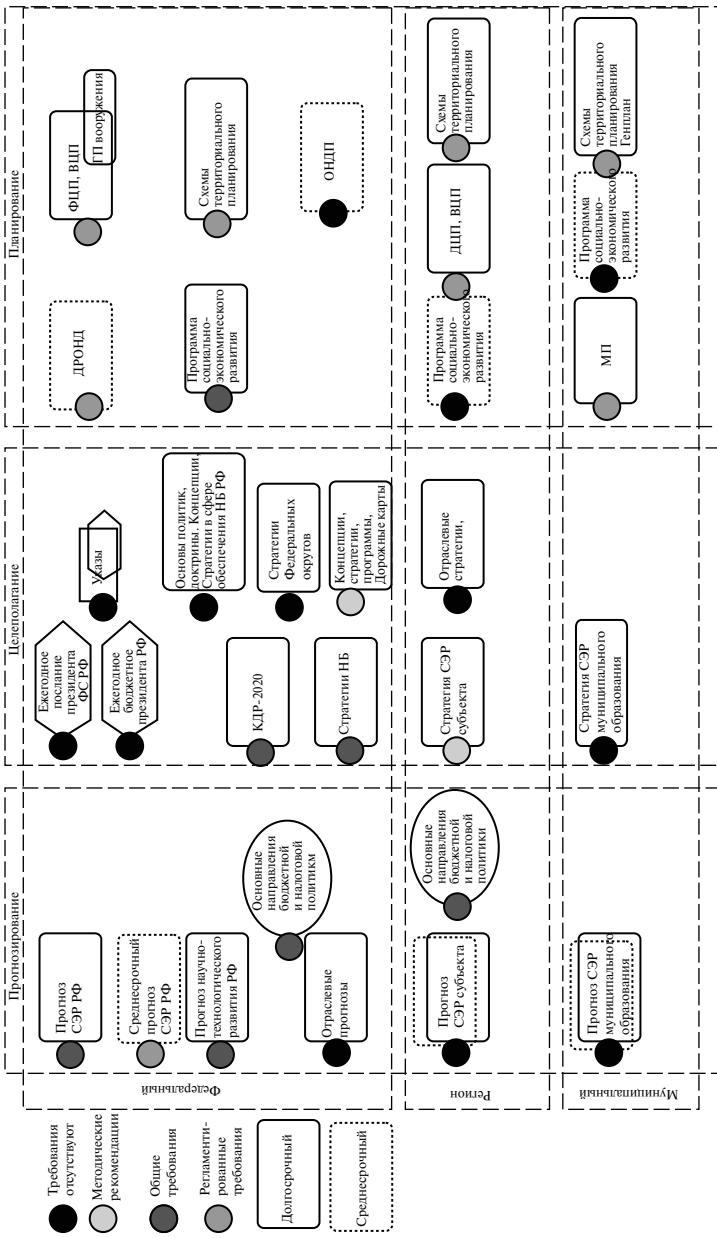


Рис. 1. Регламент стратегического процесса. нормативное закрепление
(система документов СП на основе № 115-ФЗ и методических рекомендаций к разработке документов СП)

Таблица 3. Регламентация требований к документам стратегического планирования

Документ Стратегического планирования	Требования к порядку и содержанию	Документ, устанавливаю- щий требование
Прогноз НТР РФ	Есть общие требования в виде постановки задачи на разработку Прогноза. Регламентированные требования к порядку разработки и содержанию документа отсутствуют	Постановка задачи со- гласована на заседании МВК и с Аппаратом Правительства РФ; НПА нет
Долгосрочный прогноз СЭР РФ	Есть общие требования в виде постановки задачи на разработку Прогноза. Регламентированные требования к порядку разработки и содержанию документа отсутствуют	Постановка задачи со- гласована с Аппаратом Правительства РФ; НПА нет
Среднесрочный прогноз СЭР РФ	Есть регламентированные требования к порядку разработки и содержанию документа	Утверждены Постановлением Правительства РФ
КДР	Есть общие требования в виде постановки задачи на разработку Концепции. Регламентированные требования к порядку разработки и содержанию документа отсутствуют	Постановка задачи согласована с Аппаратом Правительства РФ; НПА нет
Стратегия нацио- нальной безопас- ности	Есть общие требования в виде общего содержа- ния Стратегии. Регламентированные требования к порядку раз- работки и содержанию документа отсутствуют	Указ Президента РФ «Об основах стратегиче- ского планирования в РФ»; НПА с Порядком разра- ботки нет
Отраслевые стратегии	Методические рекомендации по разработке от- раслевых стратегий	Одобрены Правительством РФ в 2006 г.; НПА нет
ДРОНД	Есть регламентированные требования к порядку разработки и содержанию документа	Утверждены Постановлением Правительства РФ
ФЦП	Есть регламентированные требования к порядку разработки и содержанию документа	Утверждены Постановлением Правительства РФ
Среднесрочная программа социаль- но- экономического развития РФ	Есть общие требования в виде постановки задачи на разработку Программы. Регламентированные требования к порядку разработки и содержанию документа отсутствуют	НПА нет
Стратегия СЭР субъекта РФ	Методические указания по разработке стратегий содержат общие требования к структуре и со- держанию	Утверждены Приказом Минрегиона России
Прогноз СЭР субъекта РФ на долгосрочный период	Методических рекомендаций для разработки долгосрочного прогноза на федеральном уровне утверждено не было	НПА нет
Прогноз СЭР субъекта РФ на среднесроч- ный период	Методические рекомендации сформированы на основе порядка, утвержденного Правительством РФ	НПА есть

Таблица и схема отражают отсутствие нормативно-правовых актов, определяющих требования к порядку их разработки и содержанию. Отсутствие нормативного закрепления требований к элементам системы приводит к серии негативных последствий:

- На федеральном уровне в области прогнозирования отсутствие жёсткого закрепления требований к документам является причиной снижения их качества и информативности, что в дальнейшем, при включении их результатов в цепь целеполагания и программирования приводит к «оторванности» ожиданий от реального контекста стратегического горизонта.
- Отсутствие требований к стратегии (КДР) фактически лишает государство реального инструмента формализации государственной политики и сдвигает горизонт стратегического планирования на среднесрочный уровень, что подтверждается и на уровне методологии формирования документов стратегического планирования. В системе очевидным образом прослеживается жёсткая регламентация среднесрочных документов, например, среднесрочный прогноз СЭР РФ, ДРОНД, ФЦП, в части, связанной с бюджетным процессом. Остальные документы не регламентированы Правительством РФ, вследствие этого не гармонизированы (такая задача даже не ставилась) и не интегрированы в качестве составных взаимосвязанных элементов в систему стратегического планирования.
- На региональном уровне размыается единообразие стратегий и прогнозов.

Таким образом, для РФ первый тезис гипотезы подтверждается. Традиционно склонная к формализации управленческого процесса система стратегического планирования РФ тяготеет к закреплению максимального числа требований в рамках методических рекомендаций, в зонах слабого покрытия требованиями управленческая унификация отсутствует. Негативные последствия пробелов в методическом оснащении стратегического процесса имеют особое значение на региональном уровне, критически значимом для государственного развития и в высокой степени отдалённом от федерального уровня.

2. Связь между стратегической управляемостью и обеспеченностью целей ресурсами

Данные опроса, характеризующие управляемость стратегии через систему бюджетирования, показывают низкие результаты, что подтверж-

дается при анализе закрепления связи ресурсной и стратегической политики на уровне документов как для федерального, так и для регионального уровня. Так, фактические объемы финансирования государственных программ и федеральных целевых программ (далее ФЦП) корректируются и утверждаются ежегодно в ФЗ «О Федеральном Бюджете» и изменяются в течение года, в этой связи фактически при изменении финансирования требуется пересмотр параметров ФЦП. Следует учесть, что ФЦП не содержат альтернативных параметров показателей, что несет в себе риски по их своевременному выполнению и достижению целей в условиях, как правило, сокращающегося финансирования, когда требуется пересмотр показателей и оперативная корректировка ФЦП и затем ее переутверждение. Также следует отметить, что корректировка ФЦП осуществляется не в начале бюджетного года, а постфактум, т.е. под конец года, и параметры ФЦП приводятся в соответствие с выделенным финансированием. Таким образом, не ресурсы планируются под показатели ФЦП, а показатели ФЦП приводятся в соответствие с финансированием в конце года, что не позволяет достигнуть ранее намеченных целей.

Программа СЭР на среднесрочный период не связана с бюджетом и с ФЦП и ВЦП, хотя она должна выступать инструментом их координации и быть связана с ОНДП ввиду их временного совпадения в рамках деятельности правительства. Большинство Стратегий СЭР носят декларативный характер, не подкрепленный ресурсами. В общем смысле. отсутствуют связи документов стратегического планирования с бюджетом. Программа СЭР на среднесрочный период ввиду сложности разработки и согласования и администрирования между ФОИВами на практике не используется, что нарушает логику всего завязанного на неё процесса целевого финансирования.

3. Связь между стратегической управляемостью и горизонтальной и вертикальной преемственностью стратегических сигналов, в том числе обеспеченностью целей системой оценок на уровне ДСП

Как можно видеть из анализа реальной управлеченческой ситуации, межуровневая преемственность федерация – регион крайне незначительна, что фактически свидетельствует о разрыве управлеченческого сигнала на региональном уровне, риске подмены целей, их неисполнения. Система ключевых показателей региона также формируется в отрыве от федеральных индикаторов. На уровне документов гипотеза доказывает-

ся, в том числе, по аналогии с разделом методической поддержки стратегического процесса (так как вопросы связи документов и ресурсного закрепления находятся в ведении единой методологии), с кейсовыми уточнениями. Так, ДРОНД носит формальный характер и не даёт оснований для реальных оценок и политических решений, как следствие, в системе стратегического планирования на каждом уровне управления отсутствует документ, оценивающий эффективность достижения целей и оценку расходования средств, необходимых для их достижения. Такой разрыв на практике позволяет игнорировать закрепленные в документах цели, таким образом, отсутствие встроенных механизмов контроля целевого управления по своему результирующему воздействию аналогично отсутствию прямого бюджетного закрепления стратегических целей.

Заметим, что система связей закрепляется документально в интересах организации процесса стратегического планирования. Выделяются группы вспомогательных документов, например прогнозы, и группы конечных документов, содержащих системы задач, закрепление по ресурсам и ответственности. Разделение комплекса документов стратегического планирования на функциональные подмножества и установление связей, соответствующих их функциональной направленности, обоснованно в случае, если:

1. Каждый этап целеполагания поддерживается установленными требованиями к качеству (терминология, структура, содержание, сроки подготовки и актуализации, показатели) документа, закрепленными в методических рекомендациях и нормах выполнения этих рекомендаций.

2. Круг лиц, обладающих достаточными компетенциями для разработки документа, нормирован; ответственные за создание документов лица имеют достаточные ресурсы для обеспечения качества документа.

3. Объём и состав информации вспомогательных документов, требуемой к уточнению и погружению в конечные документы, регламентирован и конкретизирован.

Таким образом, три описанные характеристики системы документов стратегического планирования на государственном уровне действительно оказывают влияние на управляемость стратегии. Кроме прочего, ситуация, описываемая данными анкетирования, указывает на серию системных проблем государственного планирования, подтверждающих результаты, полученные в рамках анализа системы документов:

1) Методологические проблемы:

а. Отсутствие закрепления требований к ключевым прогнозным документам приводит к их деприоритезации и размытию их значения как реального инструмента формирования и реализации стратегической политики. Аналогичное отсутствие порядков разработки документов стратегического планирования – КДР, стратегия национальной безопасности, ОНДП (исключение – среднесрочный прогноз социально-экономического развития) – делает их сферой оппортунистического отношения к качеству документа как продукта, достаточного для того, чтобы стать основанием в последующей цепи стратегических документов. Такой разрыв на верхнем уровне стратегии делает её фактически недееспособным управленческим инструментом и повторяет переход на реакционное управление, либо закрепление стратегии через альтернативный инструментарий.

б. Замена «порядка» «методическими рекомендациями» в работе с документами верхнего уровня (отраслевые стратегии, региональные стратегии) приводит к усугублению первого разрыва рекомендательным характером плановых документов, что фактически даёт исполнителям на местах полную свободу исключения данных документов из реального управленческого процесса.

в. Отсутствие системы сквозных показателей в документах стратегического планирования. Показатели в долгосрочном прогнозе, в КДР, в ОНДП, в отраслевых стратегиях и в госпрограммах не имеют единства, более того, различаются в целевых значениях (например, КДР и стратегия инновационного развития), что фактически не позволяет принимать на их основе решения о действительных приоритетах деятельности и отчётности.

2) Проблемы организации процессного подхода к созданию документов системы:

а. Отсутствие или формальность общественного обсуждения документов стратегического планирования, либо иных форм активного вовлечения представителей заинтересованных сторон в государственный стратегический процесс, в сочетании с методологическими проблемами придают весомой части документов гигиеническую роль, не предполагающую действительную возможность балансировки интересов и ресурсов государства как сложного механизма;

б. Отсутствие эффективной возможности общественного договора о целях и средствах на стадии до заключения договора переносит весь вес сопутствующих сложностей урегулирования интересов на стадию после

заключения документа, отягощая период реализации целей и усиливая риск их размытия.

3) Процессные проблемы обновляемости документов стратегического планирования

а. Отсутствие регламентации процесса корректировки документов стратегического планирования. Проявление разрывов между заявленными целями долгосрочного и даже среднесрочного целеполагания и реальными ресурсными возможностями их достижения, между принятыми стратегиями и реализующими их программами. Отсутствие системных оценок состояния национальной безопасности на региональном уровне и необходимости принятия управленческих решений по управлению состоянием национальной безопасности, в том числе с сохранением или актуализацией долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения с учетом их периодической корректировки. Пример, КДР и стратегия национальной безопасности РФ с момента их принятия не актуализировались.

б. Отсутствие регламентации контура стратегического планирования в системе ежегодных посланий Президента РФ; ежегодная оценка ранее установленных целей и задачи по их корректировке даются в произвольной форме; Указы Президента РФ требуют существенных изменений практически во всех документах стратегического планирования на всех уровнях управления. Однако порядок внесения этих изменений крайне трудоемок, требует принятия новых организационных решений и создания новых методических документов, конструирования системы учета и отчетности. Пример, майские (2012 г.) указы Президента РФ.

4) Процессные проблемы исполнения документа:

а. Разрывы между документами стратегического планирования бюджетных потоков и документами целеполагания. Отсутствие увязки бюджетного и стратегического планирования, в частности целевые показатели, в очередной раз подтверждает отсутствие реального управленческого ресурса, встроенного в систему документов стратегического планирования. Финансирование программных мероприятий в таких условиях не согласуется с прогнозами и не корректируется на основании прогнозов. Мероприятия и проекты во многих случаях выпадают из логики долгосрочного политического курса государства и тяготеют к планам операционного управления сетью разрозненных зон интересов (регионов, муниципалитетов, корпораций, предприятий). В таких условиях становится крайне затруднительной реальная концентрация государственных усилий и ресурсов на системных стратегических изменениях.

б. Отсутствие закрепления ответственности за руководителями органов за достижение показателей, определенных в документах стратегического планирования (например, в государственных программах), как и в предыдущем пункте выводов, приводит к деприоретизации, в данном случае уже на местах. Все это в конечном счёте делает документы стратегического планирования инструментом, слабо влияющим на результативность государственной социально-экономической политики.

**Предложения по согласованию и гармонизации
разработки документов стратегического
планирования в рамках идеологии Федерального
закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ
«О стратегическом планировании
в Российской Федерации» в интересах
повышения управляемости системы**

***Методологические проблемы построения системы
и направления их решения***

Следующим шагом является исследование формируемой системы стратегического планирования на содержание в ней потенциальных «разрывов» управляемости по обозначенным направлениям: методологической выдержанности системы ДСП; обеспеченности целей ресурсами на уровне ДСП; горизонтальной и вертикальной преемственностью стратегических сигналов. Проблемы, содержащиеся в системе стратегического планирования в рамках Федерального закона № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» побудили к смене нормативного основания стратегического планирования и разработке ФЗ 172-ФЗ, который призван определить механизмы, позволяющие реализовывать долгосрочные интересы государства. В этом ключе исследование ситуации равноправного существования элементов нового и старого законодательства, предлагаемое ниже, нацелено на оценку того, насколько разрешились с изменением законодательства прежние системные проблемы и проявились сферы возникновения новых.

В актуальном состоянии система документов стратегического планирования может быть описана следующим образом.

Таблица 4. Документы системы стратегического планирования: федеральный, региональный и муниципальный уровни

Уровень	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования
Федеральный уровень	Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ Указы	Прогноз научно-технологического развития РФ Стратегический прогноз РФ	Основные направления деятельности Правительства РФ Государственные программы РФ
	Стратегия социально-экономического развития РФ Документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период	Государственная программа вооружения Схемы территориального планирования РФ
	Стратегия национальной безопасности РФ	Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период	План деятельности федерального органа исполнительной власти
Федеральный уровень (отраслевой и территориальный принцип)	Отраслевые документы стратегического планирования РФ Стратегия пространственного развития РФ Стратегии социально-экономического развития макрорегионов		

Уровень	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования	Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования
Уровень субъекта РФ	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ
		Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	Государственные программы субъекта РФ
		Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	Схема территориального планирования субъекта РФ
Уровень муниципалитета	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования
		Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период	Муниципальные программы
		Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период	Схема территориального планирования муниципального образования, генплан

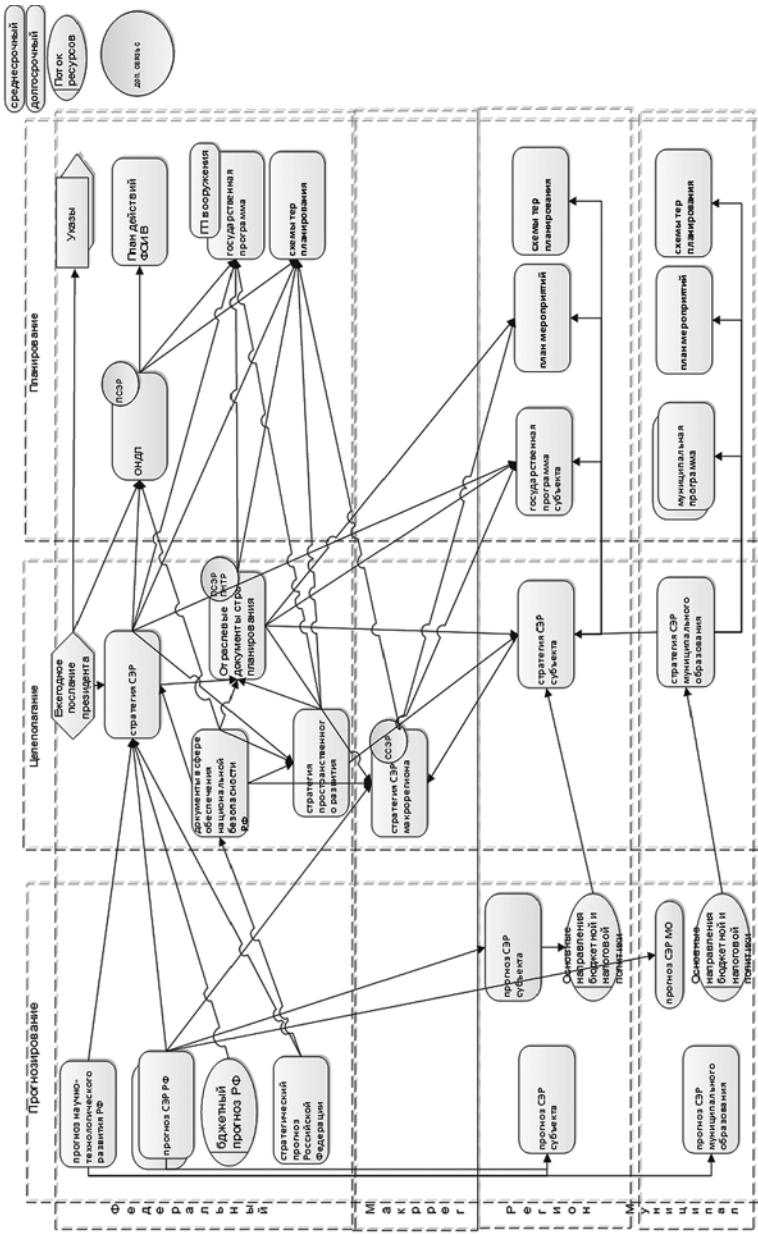


Рис. 2. Система связей документов стратегического планирования по ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» и базовые связи муниципального уровня

Анализируя нормативное наследие ФЗ № 115-ФЗ и его преломления в рамках ФЗ № 172-ФЗ с очевидностью обозначилась группа проблем, решение которых сохраняет свою актуальность и на данный момент. Эти проблемы блокируют гармонизацию стратегического процесса и подлежат разрешению с учетом предлагаемых методических соображений и рекомендаций. Рассмотрим их подробнее.

1. Разрывы в системе связей и сквозном целеполагании между тремя уровнями планирования сохраняются в современной системе и закрепляют в ней описанные выше недостатки и негативные последствия. Отметим, что в 115-ФЗ отсутствовали связи между документами целеполагания на федеральном и региональном и муниципальном уровнях. В № 172-ФЗ дается решение данной проблемы в виде нормативного закрепления. Однако остаётся необходимость разработать методические рекомендации по порядку разработки стратегий на региональном и муниципальном уровне. Отсутствие связей между документами целеполагания приводит к разрывам, препятствующим оптимальному распределению ресурсов и достижению приоритетов, закрепленных указами Президента РФ.

2. Отсутствие достаточной нормативной базы, закрепляющей и регламентирующей требования к качеству документов стратегического планирования, лишь частично разрешённое новым законом и сохранившее свою значимость для всех уровней управления.

3. Отсутствие управлеченческих процессных инструментов: системы общественного обсуждения и общественного договора, системы сквозного мониторинга, позволяющего оценивать не столько качество конкретного документа, а реализуемость целей в рамках существующей системы, что в конечном счёте переводит комплексное стратегическое планирование на уровень ручного управления и реакционной отчётности. Гармонизация по оценке реального управляющего воздействия в рамках системы в таких условиях становится невозможной без естественного инструмента регулярного контроля. Решение может быть найдено введением порядка осуществления контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном, региональном и на муниципальном уровне.

4. Отсутствие связанного с управлеченческим процессом блока документов и регламентов, позволяющих оценить степень достижения целей в разрезе конкретных зон ответственностей, что фактически нарушает саму философию стратегического планирования. Несмотря на то, что

в период действия 115-ФЗ отсутствовали мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования (в 172-ФЗ эта проблема решена законодательно – указаны конкретные документы, в которых отражаются результаты мониторинга документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне), нормативное закрепление порядков проведения сквозного контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном, региональном и на муниципальном уровне отсутствует.

5. Разрыв системы целеполагания и оценки. Гармонизация по оценке реального управляющего воздействия в рамках системы в таких условиях становится невозможной без естественного для неё инструмента регулярного контроля, что в том числе может быть осуществлено при помощи введения порядка осуществления контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном, региональном и на муниципальном уровне.

6. Разрывы в связях целевого, бюджетного процессов и процесса закрепления ответственности и полномочий.

7. Разрывы в системе обновляемости и процессе разработки документов, приводящие к параллельному существованию новых и устаревших элементов планирования.

В рамках рекомендаций, затрагивающих все уровни стратегического планирования в целях его системной гармонизации и одновременно ориентированных на региональный и муниципальный уровни, предлагаются учесть видение региональных руководителей, сложившееся в их практике в рамках текущей ситуации перехода к новой концепции долгосрочного планирования. Видение региональными руководителями (респондентами проведенного Минэкономразвития России анкетирования) необходимых уточнений нормативно-правовой и организационно-методологической базы стратегического планирования может быть сведено к ряду содержательных тезисов, в том числе:

– о требованиях к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации по обязательному использованию в качестве целевых ориентиров показателей, определяемых в Указах Президента Российской Федерации, а также приоритетов и показателей, определяемых высшим исполнительным органом государственной власти или законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации, а также о требованиях к государственным программам субъекта Российской Федерации по обеспечению их достижения;

- о необходимости разработки бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации (требование Федерального закона № 172-ФЗ и Бюджетного кодекса);
- о закреплении ответственности руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации за достижение конкретных стратегических целей и показателей;
- о включении в ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представляемый в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, информации о достижении стратегических целей и реализации документов стратегического планирования;
- об установлении горизонта действия Стратегии развития региона на период не менее 12 лет, аналогичного периоду долгосрочного прогноза СЭР;
- об образовании в субъекте Российской Федерации общественной либо государственно-общественной структуры, занимающейся вопросами долгосрочного развития региона, с участием главы субъекта Российской Федерации и (или) его заместителя;
- о синхронизации горизонтов прогнозирования, целеполагания и планирования (прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и государственные программы субъекта Российской Федерации должны быть увязаны по временному горизонту, показателям, срокам разработки и корректировки);
- об использовании прогноза, включая прогнозируемые показатели, для формирования документов стратегического планирования, включая стратегию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и государственные программы субъекта Российской Федерации;
- о статусе иных, не определенных указанным федеральным законом документов регионального значения (политики, концепции и т.п.). (Федеральный закон № 172-ФЗ имеет закрытый перечень документов стратегического планирования на региональном и на муниципальном уровне.)

Вторым блоком, предполагающимся как одно из оснований рекомендаций, выступают сформулированные в предыдущей аналитической за-

пике принципы реализации новой региональной политики, которые включают:

1. Единство действий и разделения полномочий между органами исполнительной власти. Региональные политики, проводимые на разных административно-территориальных уровнях, должны подчиняться общей стратегической цели и быть согласованы по времени, ресурсам, приоритетам. В рамках региональных политик, проводимых на различных уровнях, необходимо разделение функций и сфер деятельности.

2. Непротиворечивость. При реализации региональной политики необходимо соблюдать главенство Конституции РФ и федеральных законов над региональными и местными нормативно-правовыми актами (законами, указами, постановлениями, решениями).

3. Приоритетность. Разработка и реализация региональной политики должна основываться на концентрации ресурсов (материальных, финансовых, трудовых и т.д.) путем выделения первоочередных задач (мероприятий, вопросов), имеющих первостепенное значение для региона.

4. Компромиссность. Решение региональных проблем должно осуществляться путём согласования интересов на компромиссной основе.

5. Эффективность. Выбор вариантов развития регионов должен осуществляться с учетом оценки их эффективности.

Исходя из данных условий как входной информации, основные направления рекомендаций будут связаны с системными предложениями гармонизации структуры и состава документов, оптимизации процессов реализации целей в рамках системы, разработки системы актуализации элементов планирования, общих предложений по повышению качества системы целеполагания в рамках разработки системы регламентов. В рамках рекомендаций будет предполагаться, что согласованная структура должна способствовать быстрому и точному формулированию и решению вопросов региональной политики в области национальной безопасности.

Предложения по гармонизации состава документов, их структуры и взаимосвязи

Предложения по гармонизации состава документов исходят из необходимости решения следующих проблем: слабость нормативной базы, задающей критерии качества конкретных документов и поддерживающей системность взаимосвязей документов; дублирование функций

в документах стратегического планирования, бюрократизирующее и замедляющее документальное закрепление эффективной части стратегического процесса. Гармонизация состава документов реализуется в идеологии поиска их оптимального для текущей ситуации объёма и функционала.

Предложения по гармонизации структуры и взаимосвязей документов стратегического планирования основываются на результатах анализа системы связей, сложившихся в рамках текущего законодательства. Целью гармонизации является разрешение выявленных ранее проблем, связанных с разрывами в горизонтальных и вертикальных связях между этапами стратегического планирования и уровнями управления в рамках стратегического процесса. Предлагаемая система описывает логику взаимоувязки обновлённого и оптимизированного перечня документов, излагаемых выше. Гармонизация структуры и взаимосвязей документов реализуется в идеологии поиска оптимального для текущей ситуации пути передачи долгосрочного управленческого воздействия от верхних уровней управления к исполнителям на местах.

Модель представлена в двух таблицах и схеме. Таблица 5 – Рекомендации по логике и основаниям изменения состава документов стратегического планирования – содержит ключевые проблемные зоны перечня документов, предлагаемые к изменению, и аргументацию значимости изменений.

Таблица 6 – Рекомендации по составу документов стратегического планирования – систематизирует предлагаемый перечень документов, гармонизированный по составу в логике, описанной в табл. 5.

Схема описывает логику сети взаимосвязей в границах предлагаемого перечня. Стоит отметить, что вспомогательные документы, составляющие нормативное основание стратегического планирования, и предлагаемые в рамках перечня в таблице, не содержатся в схеме, так как не являются непосредственной частью базового процесса стратегического планирования.

Таблица 5. Рекомендации по логике и основаниям изменения состава документов стратегического планирования

Уровень	Изменение	Обоснование
<p>Предлагается оптимизировать прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период, следующим образом.</p> <p>Разрабатывать Прогноз социально-экономического развития РФ (субъекта РФ, МО) как документ, совмещающий в себе функции долгосрочного и среднесрочного планирования, в частях разработки на долгосрочный период (на 12 и более лет) в условиях регулярной актуализации в соответствии с требованиями бюджетного процесса. В свою очередь от среднесрочного прогноза предлагаются отказаться</p>		<p>1) Сложности с синхронизацией двух прогнозов по содержанию и по времени приводят к различиям в их содержании и следовательно в расходжениях данных, в то время как они выступают основой документов стратегического планирования и среднесрочный период.</p> <p>2) Долгосрочный прогноз СЭР учитывает прогноз НГР и стратегический прогноз (рисков СЭР и угроз национальной безопасности) Российской Федерации, что не учитывается в среднесрочном прогнозе.</p> <p>3) Отсутствие ясности в том, какой именно прогноз является основанным для корректировки и актуализации документов, составляет существенную проблему для разработчиков стратегии и программ.</p> <p>4) Разрыв в связи среднесрочного прогноза с целеполаганием, в условиях наличия связи с бюджетным процессом</p>
	<p>Предлагается в целях гармонизации структуры объединить стратегию социально-экономического развития Российской Федерации (далее – Стратегия СЭР РФ) и стратегию пространственного развития Российской Федерации (далее – стратегия ПР РФ). При этом сделать в стратегии СЭР РФ градирейское приложение в виде схемы размещения производительных сил и схемы расселения</p> <p>Предлагается исключить из практики использования ДРОНД и отменить постановление Правительства РФ, его регламентирующее</p>	<p>1) Стратегия СЭР РФ и стратегия пространственного развития РФ являются документами целеполагания федерального уровня.</p> <p>2) Стратегия СЭР РФ уже содержит раздел региональные приоритеты развития, а стратегия пространственного развития РФ по сути дублирует данный раздел с тем отличием, что более подробно описывает региональные приоритеты и имеет графическую схему размещения производительных сил и схему расселения.</p> <p>3) Еще один аргумент в пользу объединения состоит в том, что полномочия по территориальному планированию переданы в связи с ликвидацией Минрегиона России в Минэкономразвития России. В этой связи в одном ведомстве разрабатывать два документа целеполагания, схожие по содержанию, что не эффективно и не оправдано экономически</p> <p>1) ДРОНД не используется в качестве документа стратегического планирования, несмотря на указание в постановлении Правительства РФ.</p> <p>2) ДРОНД не используется для принятия управленческих решений и не связан с ОНДП, хотя такая связь должна быть в виде анализа достижения показателей определенных в ОНДП.</p> <p>3) ДРОНД не используется для корректировки госпрограмм РФ и ФЦП</p>

Таблица 6. Состав документов стратегического планирования и обеспечивающих их реализацию организационно-методических документов

Уро-вень	Перечень документов	Вспомогательный документ – методические рекомендации	Ключевая функция документа
Документы планирования			
Прогноз научно-технологического развития РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования результата го прогноза научно-технологического развития РФ»	Определение направлений технологического развития, формирование на его основе перечня научно-технических и критических технологий, по которым проводятся исследования	
Стратегический прогноз РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования результата го стратегического прогноза РФ»	Определение рисков социально-экономического развития и угроз обеспечения национальной безопасности РФ	
Бюджетный прогноз РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования результата го бюджетного прогноза РФ»	Определение долгосрочных параметров бюджетной системы и потоков расходов по госпрограммам РФ	
Прогноз социально-экономического развития РФ (объединяет долгосрочный и среднесрочный период)	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования результата го прогноза социально-экономического развития РФ»	Определение параметров социально-экономического развития, используемых для разработки документов стратегического планирования, прогнозирования параметров ключевых показателей социально-экономического развития РФ	
Документы целеполагания			
Ежегодное Постановление Президента РФ Федеральному Собранию РФ	Определяется Конституцией РФ и детализируется Федеральным законом № 172-ФЗ	Является ключевым документом целеполагания и основанием (в части показателей СЭР и НБ) реализации документов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях	

Уровень	Перечень документов	Вспомогательный документ – методические рекомендации	Ключевая функция документа
Стратегия социально-экономического развития РФ (стратегия пространственного развития РФ потружается в данный документ)	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге реализации стратегии социально-экономического развития РФ»	Определение приоритетов и целей социально-экономического развития РФ, задач которые необходимо решить для достижения целей. На ее основе формируется перечень госпрограмм РФ. В качестве приложения имеет схему размещения производительных сил и расселения граждан на территории РФ	
Стратегия обеспечения национальной безопасности РФ	Указ Президента РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге реализации стратегии национальной безопасности РФ»	Определяет приоритеты, цели, задачи обеспечения НБ РФ. На ее основе формируются документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ	
Отраслевые документы стратегического планирования РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ»	Детализирует приоритеты и цели развития НБ территории или совокупности субъектов РФ, объединенных ввиду необходимости комплексного решения задач. Служит основой для формирования государственных программ РФ	
Стратегии макрорегионов	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге реализации стратегий макрорегионов»	Детализирует приоритеты и цели развития отдельной территории или совокупности субъектов РФ, объединенных ввиду необходимости комплексного решения задач. Служит основой для формирования государственных программ РФ	
Документы планирования и программирования			
Основные направления деятельности Правительства РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и оценке эффективности деятельности Правительства РФ»	Определяет направления деятельности Правительства РФ на среднесрочный период, формируется на основе Стратегии социально-экономического развития РФ. Служит основой для формирования Планов деятельности федеральных органов исполнительной власти	

Уро-вень	Перечень документов	Вспомогательный документ – методические рекомендации	Ключевая функция документа
Государственные программы РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и оценке эффективности реализации ГП РФ»	Формируются под определенные цели и задачи в документах целеполагания мероприятий с разрывкой требуемого бюджетного и внебюджетного финансирования	
Государственная программа вооружения РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения ГПВ РФ»	Формируется комплекс мероприятий и перечень закупки необходимого вооружения	
Планы деятельности ФОИВ	Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и оценке плана деятельности ФОИВ»	В плане деятельности исходя из ОНДП определяются основные направления деятельности ФОИВ по достижению целей и груплировке мероприятий госпрограмм РФ, направленных на достижение указанных целей	
Схема территориального планирования РФ	Постановление Правительства РФ «О порядке формирования и корректировки схемы территориального планирования РФ»	Схема территориального планирования служит визуализацией объектов на карте, планируемых к строительству и указанных в стратегических и госпрограммах субъекта РФ	
Документы мониторинга			
ежегодный доклад Секретаря Совета Безопасности РФ Президенту РФ о состоянии национальной безопасности РФ и мерах по ее укреплению	Указ Президента РФ	Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	
Постановление Правительства РФ о результатах его деятельности	Постановление Правительства РФ	Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации	
сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ РФ	Постановление Правительства РФ	Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации	

Уро- вень	Перечень документов	Вспомогательный документ – методические рекомендации		Ключевая функция документа
		Постановление Правительства РФ	доклады о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти	
Документы прогнозирования				
Бюджетный прогноз субъекта РФ	Постановление высшего ИОГВ субъекта РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования результатов бюджетного прогноза субъекта РФ»	Определение долгосрочный параметров бюджетной системы и потоков расходов по гостпрограммам субъекта РФ	Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации	
Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ (объединяет долгосрочный и среднесрочный период)	Постановление высшего ИОГВ субъекта РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования прогноза социально-экономического развития субъекта РФ»	Определение параметров социально-экономического развития, используемых для разработки документов стратегического планирования, прогнозирования параметров ключевых показателей социально-экономического развития субъекта РФ		
Документы целеполагания				
Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Постановление высшего ИОГВ субъекта РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ»	Определение приоритетов и целей социально-экономического развития РФ, задачи которые необходимо решить для достижения целей. На ее основе формируется перечень гостпрограмм субъекта РФ.		
Документы планирования и программирования				
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ	Постановление высшего ИОГВ субъекта РФ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге реализации Плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ»	Служит инструментом координации мероприятий во времени направленных на реализацию приоритетов и целей стратегии социально-экономического развития субъекта РФ		

Уро-вень	Перечень документов	Вспомогательный документ – методические рекомендации	Ключевая функция документа
Государственные программы субъекта РФ	Постановление высшего ИОГВ субъекта РФ «О порядке разработки и оценке эффективности реализации Г П субъекта РФ»	Формируются под определенные цели и задачи в документах целеполагания мероприятий с разбивкой требуемого бюджетного и внебюджетного финансирования	
Схема территориального планирования субъекта РФ	Постановление высшего ИОГВ «О порядке формирования и корректировки схемы территориального планирования субъекта РФ»	Схема территориального планирования служит визуализацией объектов на карте, планируемых к строительству и указанных в стратегиях и программах субъекта РФ	
	Документы мониторинга		
	Постановление высшего ИОГВ	Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	
	ежегодный отчет высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ		Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития субъекта Российской Федерации
	сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта РФ		

Уровень	Перечень документов	Вспомогательный документ – методические рекомендации	Ключевая функция документа
Бюджетный прогноз МО	Документы планирования	Постановление ОМСУ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования результатов бюджетного прогноза МО»	Определение долгосрочных параметров бюджетной системы и потоков расходов по муниципальным программам
Прогноз социально-экономического развития МО (обединяет долгосрочный и среднесрочный период)		Постановление ОМСУ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге использования результатов прогноза социально-экономического развития МО»	Определение параметров социально-экономического развития, используемых для разработки документов стратегического планирования, прогнозирования параметров ключевых показателей социально-экономического развития МО
Стратегия социально-экономического развития МО	Документы целеполагания	Постановление ОМСУ «О порядке разработки, корректировки и мониторинге реализации стратегии социально-экономического развития МО»	Определение приоритетов и целей социально-экономического развития МО, задачи которых необходимо решить для достижения целей. На ее основе формируется перечень муниципальных программ
	Документы планирования и программирования	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО	Служит инструментом координации мероприятий во времени и направлениях на реализацию приоритетов и целей стратегии социально-экономического развития МО
Муниципальные программы		Постановление ОМСУ «О порядке разработки и оценке эффективности реализации муниципальных программ»	Формируются под определенные цели и задачи в документах целеполагания мероприятия с разбивкой требуемого бюджетного и внебюджетного финансирования

Myunicipal

Уро-вень	Перечень документов	Вспомогательный документ – методические рекомендации	Ключевая функция документа
Схема территориального планирования МО, Генплан города	Постановление ОМСУ «О порядке формирования и корректировки схемы территориального планирования МО (или Генплана города)»	Схема территориального планирования (Генплан города) служит визуализацией объектов на карте, планируемых к строительству и указанных в стратегии развития МО и муниципальных программах	
ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления	Постановление ОМСУ	Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития МО	
Министерство по управлению имуществом и земельным вопросам	Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ	Постановление ОМСУ	Необходим для мониторинга реализации документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития МО

Предлагаемый состав документов предполагает реализацию принципов сквозного целеполагания, сквозного мониторинга и встроенного инструментария оценки достижения стратегических целей. Сквозное целеполагание обеспечивается через нормативные требования к системе документов в целом и к элементам данной системы в частности. Данный механизм придаёт документам единообразие и жёсткость внутренней структуры и содержания, что необходимо для облегчения механизма транспорта целей внутри системы. Сквозной мониторинг и встроенный инструментарий оценки содержатся в части предложений по закреплению в рамках системы явных связей с предлагаемыми отчётными формами.

Система взаимосвязей (рис. 3), предлагаемая ниже, также связана с проблематикой сквозного целеполагания в части предложения по его осуществлению между уровнями управления и в рамках стратегического процесса каждого уровня. Также нивелируются разрывы в связях целевого, бюджетного процессов и процесса закрепления ответственности и полномочий и разрыв системы целеполагания и оценки. Закрепление системы предлагается осуществить в поправках к закону о стратегическом планировании в рамках формулировок «документ А формируется на основе документов Б и В».

Предложения по гармонизации документов по порядку подготовки и утверждения

Последующая группа предложений ориентирована на нивелирование разрыва в системе обновляемости документов и процессе разработки документов и их негативных последствий в виде параллельного существования новых и устаревших элементов планирования. Предложения реализованы в виде диаграммы Ганта, где выделяются три сферы: период разработки и утверждения, равный одному периоду, разделённому на пять этапов, период действия документа, разбитый по годам, и период действия обновлённой версии документа с аналогичным прикреплением по времени.

Реализация разработки и утверждения системы документов в такой логике позволит избежать параллельного существования устаревшей и новой базы и создаст условия для полноценного учёта данных документов, разрабатываемых на первых этапах, в содержании последующих документов.

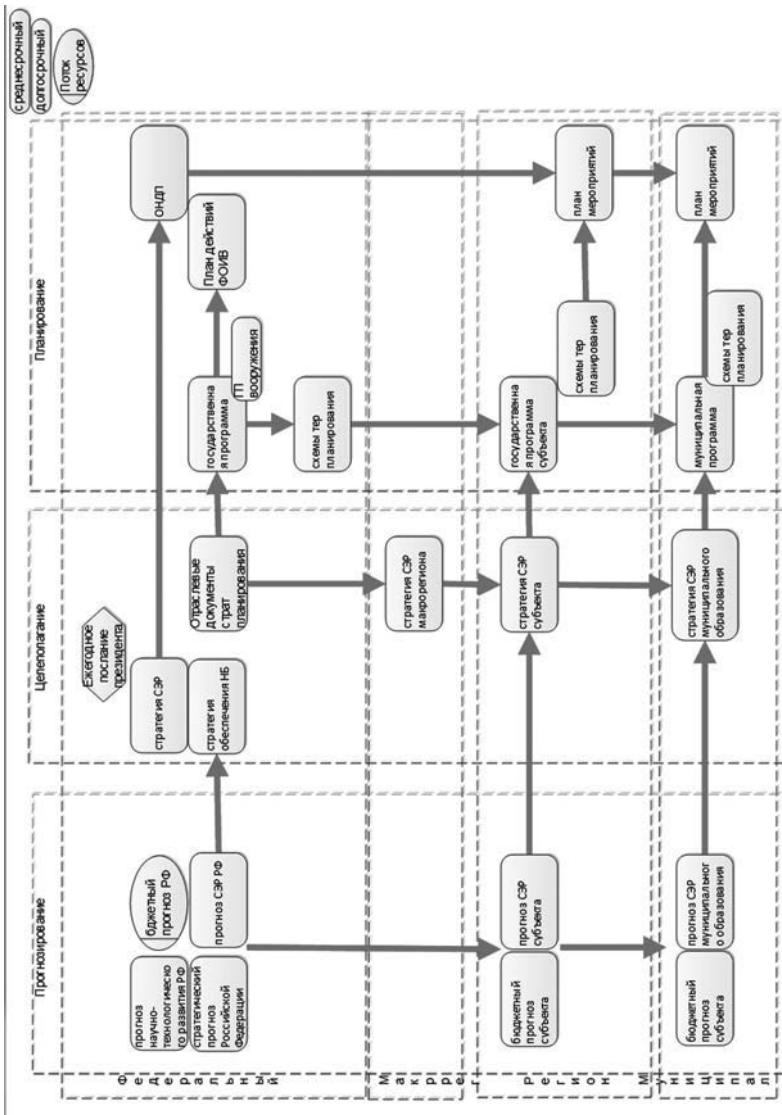


Рис. 3. Предлагаемая система гармонизации документов стратегического планирования

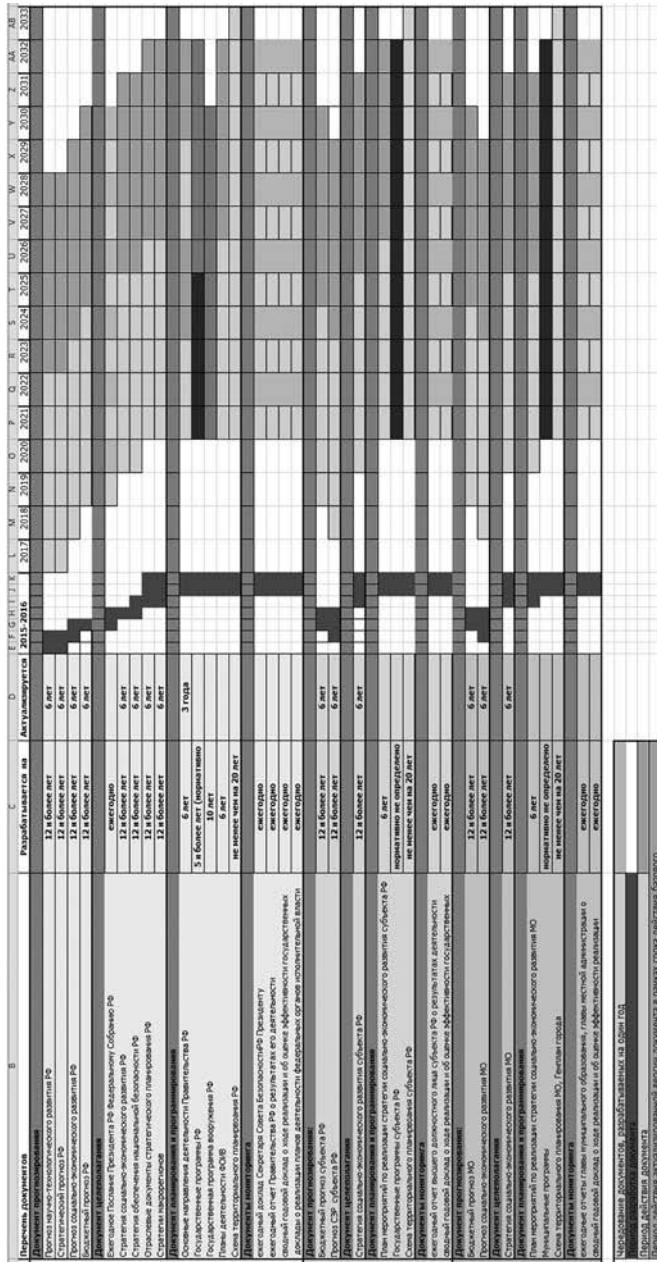


Рис. 4. Диаграмма Ганта. Жизненный цикл документов стратегического планирования, их разработка, сроки действия и актуализация

В сформированной таблице по принципу Ганта решены следующие проблемы:

- 1) сформирована иерархия и последовательность документов;
- 2) обеспечена временная синхронизация разработки и корректировки документов;
- 3) обеспечены вертикальные связи между группами документов различных уровней;
- 4) обеспечен запуск циклов планирования на всех уровнях.

Заключение

Существующие на данный момент и в рамках ФЗ 115-ФЗ разрывы в системе стратегического планирования фактически переводят долгосрочную деятельность государства в ручной режим, не способствуя обеспечению транспорта управленческих сигналов и инициатив в рамках функций и по иерархии. Гипотезы о зависимости стратегической управляемости от методологической выдержанности системы ДСП, обеспеченности целей ресурсами на уровне ДСП и горизонтальной и вертикальной преемственности стратегических сигналов позволяют сформировать условия высокой стратегической управляемости в рамках ФЗ 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ».

Таким условиям соответствует внесение ряда изменений на уровне взаимосвязей документов по горизонтальному и вертикальному принципам и коррекции всего цикла планирования в ключе связи ресурсов и целей. Единообразие нормативного поля должно обеспечиваться единством нормативной базы, задающей критерии качества документов и обосновывающей их как инструмент разработки и принятия управленческих решений.

Научно-методическое обоснование системы документов стратегического планирования реализуется в формате нормативного закрепления параметров документов по результатам их анализа с учетом требований стабильности, непрерывности, адаптивности и результативности. Мировая практика и отечественный опыт позволяют сформировать принципиальные положения методических документов стратегического планирования РФ, включающие системные требования, состав документов, их взаимосвязи в рамках процессов разработки, жизненного цикла и актуализации:

- применение «рамочных» конструкций федеральной стратегии, в интересах обеспечения гибкости стратегического планирования;
- реализация федеральных стратегических инициатив с использованием программно-планового инструментария;
- поддержание устойчивого развития в рамках детального прогнозирования на региональном уровне, с поощрением регионов к внедрению собственных стратегических инициатив;
- применение системных требований к документам стратегического планирования в целях обеспечения сквозного контроля ключевых показателей;
- обеспечение методической поддержки процесса стратегического планирования в целях унификации формируемых на местах документах и в интересах государственной статистики.

Использование рекомендаций, содержащихся в исследовании, позволит вовлечь в процесс стратегического планирования все заинтересованные стороны, включая органы государственного и муниципального управления, деловое и экспертное сообщество и гражданское общество.

Литература

Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации».

Гурков И.Б. Стратегический процесс российских компаний // Экономическая наука современной России. 2009. № 2 (45). С. 76–90.

Коптюг В.А., Матросов В.М., Левашов В.К., Демянко Ю.Г. Подходы к разработке национальной стратегии устойчивого развития России // Химия в интересах устойчивого развития. 2001. № 9. С. 493–502.

Никитин П.В. Стратегия и тактика реализации государственной политики развития депрессивных регионов: диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Никитин Павел Владимирович; [Место защиты: Юго-Зап. гос. ун-т]. – Воронеж, 2012.

Тиханский А.И. Доктринальное видение национальной безопасности в США и особенности ее стратегического планирования // Идеологические аспекты военной безопасности. 2010. № 3.

Ammons D.N. Overcoming the Inadequacies of Performance-Measurement in Local-Government – The Case of Libraries and Leisure Services // Public Administration Review. 1995. No. 55 (1). P. 37–47.

Bourgeois L.J. Strategic goals, perceived uncertainty, and economic performance in volatile environment // The Academy of Management Journal. 1985. No. 28. P. 548–573.

Bryson J.M. A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations // Long Range Planning. 1988. Vol. 21. No. 1. P. 73–81.

Bryson J.M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, Revised Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.

Chakravarthy B.S., Doz Y. Strategy process research: Focusing on corporate self-renewal // Strategic Management Journal. 1992. No. 13. P. 5–14.

Christensen Clayton M., Tara Donovan. The Process of Strategy Development and Implementation. Harvard Business School Working Paper, No. 00-075, April 2000.

Doz Y., Szulanski G., Porac J. Strategy Process, Advances in Strategic Management. Vol. 22. JAI Press, 2005 (December).

Mintzberg H., Lampel J. Reflecting on the strategy process. Sloan Management Review; Spring 1999; 40, 3; ABI/INFORM Global pg. 21.

Ansoff I. Strategic Management, 1979; Ansoff I. The New Corporate Strategy, 1988.

Pettigrew A.M. The Character and Significance of Strategy Process Research // Strategic Management Journal. 1992. No. 13 (winter special issue). P. 5–16.

Schmidt S.L., Brauer M. Strategic Governance: how to assess board effectiveness in guiding strategy execution. Corporate Governance: An International Review. 2006. No. 14 (1). P. 13–22.

On the harmonization documents of the state strategic planning [Text] : Working paper WP8/2015/01 / A. Klimenko, V. Korolev, D. Dvinskikh, I. Slastikhina ; National Research University Higher School of Economics. – Moscow : Higher School of Economics Publ. House, 2015. – 48 p. – (In Russian.) – 55 copies.

The object of study is the system of strategic planning documents of the Russian Federation, considered at the regional level in close connection with the federal level. The paper substantiates the approach to harmonization of strategic planning documents, including the harmonization of argument parameters and the mechanism by which balancing is achieved. Allocated areas include: Through goal setting, harmonization of terms for the development and approval of documents, harmonization of terms for planning, communication processes of goal setting, budgeting, reporting and optimal system performance.

The main results include:

- Proof of the relationship between the parameters of the system of strategic planning documents and feasibility of the goals contained in the strategy.
- Full description of the current system of strategic planning documents in terms of the key elements and relationships with the release of strategic planning documents at the regional level as an integral part of the overall system.
- Identify gaps in the system characteristics of the array of strategic planning documents. Proposals for harmonization instruments on key parameters: deadline for approval, correction, validity period, goal-setting, content. Development of proposals to supplement the regulatory framework of strategic planning is set forth in the Federal Law 172-FZ, guidelines for the development of strategic planning documents at the regional level.
- Proposals for the development of the built-in system planning levers control strategy implementation, including development of the block of strategic planning documents containing elements of regular reporting on the target parameters.
- Proposals for methodological support the development of strategic planning documents in order to ensure their unity and quality.
- Proposals for harmonization of strategic planning documents at the regional level, their structure and interactions.

*Препринт WP8/2015/01
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление*

Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю.

**О гармонизации документов государственного
стратегического планирования**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 1/16. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,9
Усл. печ. л. 2,8. Заказ № . Изд. № 1918

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»