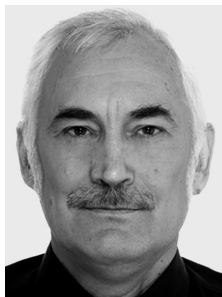


Система стратегического планирования Российской Федерации: риски и перспективы



Д. Г. Гайнулин,
зам. директора
gdg84@mail.ru



В. В. Воронин,
к. ф.-м. н., старший научный
сотрудник, ведущий эксперт
v-v-voronin@mail.ru



О. В. Панчихина,
начальник отдела
panol777@yandex.ru



Е. А. Пальчиков,
начальник отдела
frolicsome.lt@gmail.com



Д. А. Тюпышев,
референт
dionisiy19@gmail.com

**Департамент стратегического развития и инноваций,
Министерство экономического развития Российской Федерации**

Проведен анализ формирования системы документов стратегического планирования в Российской Федерации, выявлен ряд проблем организационного, нормативно-правового и методологического характера.

Определены приоритеты развития механизмов стратегического планирования в системе государственного управления, сопряженных с механизмами бюджетного проектирования и проектного управления.

Выполнен анализ влияния факторов цифровой экономики на развитие системы стратегического планирования, определены основные направления и этапы развития федеральной информационной системы стратегического планирования.

Определен перечень междисциплинарных задач научно-методологического обеспечения системы стратегического планирования в условиях цифровой экономики.

Ключевые слова: стратегическое планирование, цифровая экономика, научно-методическое обеспечение.

Значительным шагом в развитии современной системы стратегического планирования в сфере социально-экономического развития Российской Федерации является принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. На законодательном уровне закреплены правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, полномочия и порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации с общественными, научными

и иными организациями в сфере стратегического планирования.

В Федеральном законе определены основные термины, принципы, функции задачи стратегического планирования как эффективного механизма государственного управления. Развитие и практическая реализация принципов и инструментария стратегического которого направлены:

- на определение оптимального сценария перехода от текущего состояния социально-экономического развития и уровня обеспечения национальной



Рис. 1. Федеральная система стратегического планирования в 2017 г.

безопасности к целевому состоянию, отвечающему научно обоснованным представлениям о перспективном облике Российской Федерации;

- концентрацию разнокачественных (организационно-правовых, финансовых, материальных, научно-технологических, информационных, кадровых и иных) ресурсов для достижения запланированных целей социально-экономического развития;
- консолидацию усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций и структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевым элементом системы стратегического планирования является логически связанная совокупность документов стратегического планирования (далее — ДСП), разрабатываемых на федеральном, отраслевом, региональном и муниципальном уровне, в которых устанавливаются с требуемым уровнем детализации основные цели, приоритеты и задачи долгосрочного развития, механизмы реализации государственной политики, совокупность конкретных мер и действий, источники и объемы материальных и нематериальных ресурсов, а также инструменты контроля исполнения принятых управленческих решений.

По итогам практической реализации Федерального закона выявлен ряд проблемных ситуаций, которые нуждаются в глубокой научно-методологической проработке. Необходимо уточнить и закрепить ряд положений, направленных на обеспечение иерархической

взаимосвязи и взаимозависимости федерального, регионального и муниципального уровней стратегического планирования, на сопряжение ДСП на уровне государственного и корпоративного управления. В работе [2] приведен краткий обзор и предварительный анализ основных задач совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование системы стратегического планирования Российской Федерации.

Анализ текущего состояния. Сложившаяся в настоящее время система документов стратегического управления Российской Федерации (далее — ДСП), при большом их количестве (в Государственном федеральном реестре документов стратегического планирования зарегистрировано около 57000 документов: около 100 федеральных ДСП, более 2400 региональных ДСП, около 54500 муниципальных ДСП) имеет низкую эффективность в системе государственного управления (рис. 1). В то же время совокупность утвержденных ДСП не обеспечивает достаточный уровень координации и взаимодействия участников стратегического планирования, органов государственного и корпоративного управления по реализации стратегических приоритетов, целей, задач и показателей.

Полагаем, что проблемная ситуация сложилась и имеет тенденцию к обострению вследствие недостаточного развития механизмов сопряжения стратегического целеполагания, бюджетного проектирования и распределения ресурсов, что в свою очередь обусловлено следующими факторами (рис. 2).

1. В первую очередь следует отметить отсутствие единых требований и критериев формирования иерархически связанной архитектуры системы ДСП, обеспечивающей согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования различных уровней и предметных областей применения, в том числе по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам, а также по декомпозиции и взаимному соответствию прогнозных значений показателей в ДСП различного уровня.



Рис. 2. Проблемы в сфере стратегического планирования

В отдельных случаях при разработке, утверждении и реализации стратегий выявляется отсутствие прямой и непосредственной связи между стратегическим целеполаганием, мероприятиями государственных программ Российской Федерации, параметрами бюджетного проектирования и ресурсного обеспечения, планами деятельности органов государственного управления.

2. Является достаточно типичной ситуация, когда стратегическое планирование осуществляется по принципу «документ ради документа». Отсутствие установленного порядка принятия решения о разработке необходимого и достаточного числа ДСП, иерархически связанных механизмов реализации базовых документов стратегического планирования, преобладание формального подхода к изменению документов, слабое взаимное сопряжение целей, задач, показателей их реализации с финансовыми ресурсами указывают на низкий уровень востребованности инструментов стратегического планирования в осуществлении функций и решении задач органов государственного управления.
3. В ряде случаев проявляются сложности организационного характера, когда регламент межведомственного взаимодействия не позволяет оперативно достигнуть согласия по принципиальным расхождениям различных ведомств к определению прогнозных показателей социально-экономического развития на долгосрочный период.
4. Следует отметить чрезмерную трудоемкость и масштабность, низкую оперативность и эффективность системы мониторинга реализации ДСП, основанного на информации федерального статистического наблюдения, на технологиях документооборота с использованием бумажных носителей, на дублировании анализа больших массивов исходных данных различными органами власти, на методологии экспертной оценки в целях выработки управленческих решений «в ручном режиме».
5. Мониторинг и контроль реализации ДСП зачастую осуществляется по принципу «мониторинг ради мониторинга», недостаточно развиты механизмы «обратной связи» в системе стратегического планирования, что придает декларативный характер предлагаемым управленческим решениям по парированию и преодолению выявленных угроз и рисков в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности.
6. Недостаточность практических навыков и нехватка профессионально подготовленных кадров, ориентированных на работу с массивом данных (статистическое наблюдение, экспертные оценки, результаты НИР, ведомственные информационные ресурсы, государственный реестр ДСП и др.) в области стратегического планирования.

Приоритеты развития системы стратегического планирования. Эффективность системы стратегического планирования определяется уровнем унификации механизмов и процедур, определяющих деятельность участников стратегического планирования, в том числе необходимо установить:

- механизм принятия решения о разработке и выборе оптимального типа отраслевых ДСП, отражающих его целевое назначение и востребованность в системе государственного управления, а также формата утверждения новых ДСП;
- механизмы сопряжения целей, задач и сроков реализации отраслевых ДСП на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Целевое назначение и роль каждого ДСП должно определяться в соответствии с его местом в вертикально ориентированной «иерархической» системе ДСП, источниками и возможностями ресурсного обеспечения его реализации.

Совершенствование механизма индикативного мониторинга и оценки состояния отраслей национальной экономики связано в первую очередь с процедурой «паспортизации» показателей состояния предметной области, установленных соответствующим отраслевым или программным ДСП. В соответствии с принципами стратегического планирования практика паспортизации показателей должна быть расширена на всю совокупность ДСП.

Рассогласованность приоритетов стратегического целеполагания и практических мер, мероприятий и действий государственной политики, установленных программно-плановыми документами, повышает риски неэффективного расходования ресурсов в конкретной отрасли социально-экономического развития, усугубляет проблемную ситуацию. Таким образом, избыточное количество документов стратегического целеполагания без достаточного ресурсного обеспечения и потенциала регулирующего воздействия создает иллюзию активной деятельности, но не дает практических результатов.

В этой связи необходимо закрепить механизм принятия решения о разработке новых ДСП по итогам комплексного предметно-ориентированного анализа закреплённой сферы ведения, а также механизм сопряжения и контроля реализации отраслевых ДСП с механизмом государственного управления.

Реализация принципа преемственности в системе документов стратегического планирования связана с решением научно-методологической проблемы обеспечения взаимосвязи и взаимозависимости целей и задач, мероприятий и сроков реализации документов стратегического планирования различного уровня и целевого назначения. В этой связи логически обоснованным решением является внедрение в управленческую практику «цикла стратегического планирования».

При этом каждый цикл предваряется и завершается переходными периодами, в рамках которых в идеальной ситуации осуществляется разработка документов соответствующего уровня на очередной период, корректировка документов вышестоящего уровня, а также формирование отчетности по итогам реализации завершаемых документов.

Фактор цифровой экономики. В условиях развития технологий цифровой экономики происходят кардинальные изменения в системе взаимоотношений органов государственного и корпоративного управления, соответствующей трансформации подвержена и система взаимоотношений в сфере стратегического



Рис. 3. Переход от оборота документов к обороту данными

планирования. В цифровом пространстве традиционный документ, как носитель официальной информации, теряет свою значимость; ключевым становится функциональная суть документа, выраженная в его основных атрибутах: целях, показателях, мероприятиях, задачах и ресурсах. В то же время необходимо сохранить и усилить в рамках системы стратегического планирования ролевую функцию, связанную с передачей смыслов сделанных стратегических выборов для коммуникации со всеми субъектами стратегии. Таким образом, требуется сохранить формальные признаки документа одновременно с существенной трансформацией его роли и содержания.

При этом развитие системы стратегического планирования в цифровом пространстве должно основываться на унифицированном онтологическом стандарте, едином для всех участников стратегического планирования, снимающем разногласия в формировании и восприятии отдельных элементов системы ДСП.

Представляется необходимым создать цифровую среду взаимодействия участников стратегического планирования и реализации ДСП. Для повышения эффективности системы стратегического планирования на всех ее уровнях необходимо обеспечить переход от «среды документов» к «среде данных» посредством формирования автоматизированной платформы анализа текущего состояния, выявления угроз и рисков, выработки оптимальных управленческих решений с учетом установленных стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития.

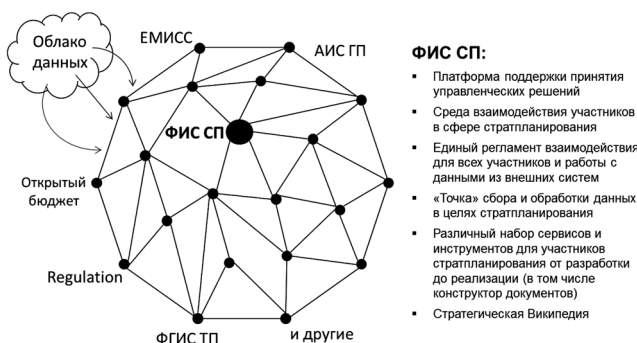


Рис. 4. Федеральная информационная система стратегического планирования как среда цифрового стратегического планирования

Такой средой может стать Федеральная система стратегического планирования Российской Федерации (далее — ФИС СП), включающая совокупность распределенных информационных систем, связанных между собой регламентами взаимоотношений (ЕМИСС, Regulation, ФГИС ТП, АИС ГП, budget.gov.ru, portal.audit.gov.ru, ФГИС КИ, Государственный реестр ДСП, ИАС мониторинга показателей состояния национальной безопасности Российской Федерации и др.) (рис. 3).

Смысл формирования цифровой среды стратегического планирования состоит в том, чтобы создать на основе ИТ механизмы и инструментарий, с помощью которых можно осуществлять функции государственного управления в соответствии со стратегическими приоритетами, целями, задачами через систему взаимосвязанных показателей, проектов и мероприятий, сбалансированных по ресурсам, и научиться работать с массивами данных в системе, а не с документами (рис. 4).

Таким образом, речь идет не о создании принципиально новой системы стратегического планирования, а о технологическом «реинжиниринге» действующих процессов прогнозирования, целеполагания и программирования на федеральном, отраслевом и региональном уровне с использованием программно-технических средств и алгоритмов обработки больших массивов данных.

В настоящее время в наибольшей степени проработан вопрос о создании «среды для разработки ДСП», то есть функционала ФИС СП в части поддержки участников стратегического планирования на этапе разработки документов. Такая среда должна представлять собой формат «конструктора документов», состоящего из макетов различных типов документов, с обязательным набором атрибутов (полей) и дополнительными атрибутами, настраиваемыми пользователями дополнительно.

Программное обеспечение ФИС СП должно осуществлять оценку сбалансированности и согласованности отдельных ДСП по целям, задачам, показателям и ресурсам на этапе разработки, в том числе предлагать варианты выбора на основе разработанного классификатора и методик декомпозиции целей, задач, показателей.

Используя принципы интеллектуальных технологий, система будет подсказывать пользователям необходимый набор действий в той или иной ситуации, указывать на существующий набор ресурсов и ограничений, а также проводить оценку рисков и угроз при принятии управленческих решений в разных сферах (рис. 5).

Цифровая среда взаимодействия участников стратегического планирования будет нацелена на выбор эффективных способов реализации стратегических целей и задач, на их декомпозицию на различные уровни государственного управления (федеральный, отраслевой, региональный, муниципальный, в перспективе — на корпоративный уровень), на создание новых технологий и культуры стратегического планирования. Формирование самообучающейся цифровой среды позволит поддерживать непрерывный



Рис. 5. Продукты и инструменты ФИС СП-2020

циклический процесс стратегического целеполагания, программирования и планирования, нацеленный на реализацию мер государственной политики в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности.

Инструменты поддержки стратегического планирования, которые будут реализованы в ФИС СП, позволят:

- оценивать сбалансированность системы ДСП по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- обеспечить взаимное соответствие федеральных и региональных прогнозных показателей на этапе создания прогнозов социально-экономического развития, сформированных с учетом различных взглядов на динамику развития и возможности достижения установленных прогнозных показателей;
- осуществлять индикативный мониторинг и контроль реализации стратегических приоритетов, установленных ДСП, поддерживать процессы системной динамики по корректировке целей, задач, показателей и сроков реализации программно-плановых ДСП с учетом имеющихся ресурсов;
- оценивать результативность и эффективность деятельности участников стратегического планирования, органов государственного и корпоративного управления, в том числе при оценке достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- оценивать влияние внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития и обеспечения экономической безопасности Российской Федерации;
- оказывать поддержку при анализе, оперативном выявлении потенциальных внутренних и внешних вызовов и угроз, выработке оптимального сценария преодоления вызовов и угроз по предметным областям на среднесрочный и долгосрочный период, используя интеллектуальные технологии (имитационное моделирование, большие данные,

искусственный интеллект, облачные технологии и облачные вычисления) и механизмы цифрового государственного управления;

- обеспечивать достоверную информационно-аналитическую поддержку принятия своевременных управленческих решений на федеральном, отраслевом, региональном и корпоративном уровне.

Этапы развития ФИС СП. На первом этапе предлагается сформировать «базовый» уровень мониторинга и контроля, предполагающий определение структуры и форматов первичных данных, сбор и обобщение в рамках ФИС СП сведений федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсов, формирование системы взаимосвязей данных различного уровня (рис. 6).

На втором этапе на основе установленной структуры данных планируется разработать правила формирования единых справочников и классификаторов, унифицированных «конструкторов ДСП», единых подходов к построению информационной среды. Кроме того, будут проработаны вопросы интеграции ФИС СП с транзакционными информационно-аналитическими системами, содержащими часть первичных данных. Предполагаемая интеграция сократит нагрузку на пользователей, позволит обеспечить оперативность и достоверность информации, повысит эффективность мер по обеспечению информационной безопасности.

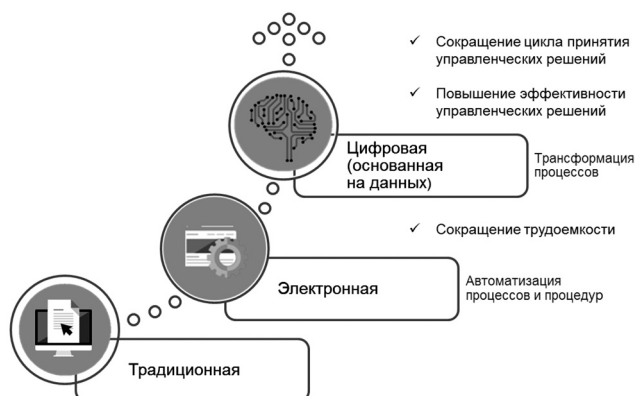


Рис. 6. Развитие системы стратегического планирования

На третьем этапе будет формироваться платформа (или среда взаимодействия) интеграции данных, необходимых для осуществления ситуационно-аналитического мониторинга и контроля реализации стратегических приоритетов, с использованием различных информационных ресурсов. Интеграция данных на физическом, логическом и семантическом уровне осуществляется с целью повышения уровня достоверности, актуальности и полноты информационной базы для выработки управленческих решений, для снижения издержек и уровня нагрузки на систему стратегического планирования.

Использование ФИС СП предполагает создание специальных продуктов, направленных на монетизацию данных, необходимых для заказного агрегирования и трансформации данных, формирования предиктивной аналитики и прогнозов, создания персонализированных сервисов поддержки принятия долгосрочных решений для корпоративного сектора (инвесторы, банки, институты развития, фонды, исследовательские организации и граждане).

Примером, возможного использования данных ФИС СП в целях заказной предиктивной аналитики и прогнозов, является возможность для инвесторов получить аналитическую информацию в части, касающейся оценки инвестиционного потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В результате будет создан информационный ландшафт государственного управления (среда взаимодействия участников стратегического планирования, совокупность информационных систем) на принципах стратегического планирования, осуществляющая поддержку при принятии решений на всех этапах жизненного цикла ДСП, начиная с оценки необходимости разработки конкретного ДСП до оценки достижения поставленных целей, задач и показателей.

Для эффективного использования цифровых технологий в системе стратегического планирования необходимо обеспечить профессиональное развитие участников стратегического планирования посредством проведения обучающих мероприятий по специально разработанным учебно-методическим материалам и программам подготовки и повышения квалификации профильных специалистов.

Следует отметить, что осуществление перечисленных мер потребует существенной перестройки системы отношений между участниками стратегического планирования и принятия отдельных нормативных правовых актов в системе стратегического планирования.

Научно-методическое сопровождение развития системы стратегического планирования. Совершенствование механизмов государственного управления на принципах стратегического планирования обуславливает необходимость комплексного проблемно-ориентированного научно-методологического обеспечения деятельности органов государственного управления, в том числе по вопросам стратегического прогнозирования и анализа, оценки вызовов и угроз в области экономической безопасности Российской Федерации.

В области фундаментальных экономических наук необходим комплексный анализ вызовов и рисков, связанных с реализацией новой экономической модели социально-экономического развития, с широким внедрением технологий цифровой экономики. Отсутствие фундаментального научного задела в этой сфере существенно снижает оперативность реагирования на новые глобальные вызовы и риски, затрудняет выработку практических механизмов и управленческих инструментов реализации государственной политики.

В новых экономических условиях предполагается сделать акцент на экономических исследованиях в интересах государственного управления, на обеспечение государственных нужд в совершенствовании механизмов государственного регулирования национальной экономики.

Приоритеты прикладных социально-экономических исследований обусловлены актуальными задачами государственного управления, включая:

- разработку сценарных прогнозов социально-экономического развития с учетом факторов научно-технического развития;
- совершенствование модельного инструментария статистического наблюдения и анализа эффективности экономической политики на микро-, мезо- и макроуровнях;
- исследования по оптимизации механизмов государственного управления в условиях широкого внедрения технологий цифровой экономики.

В частности, предлагается сконцентрировать усилия научного сообщества на решении научно-методологических задач обеспечения экономической безопасности [3]. Достаточно сложной, объемной и многоплановой является междисциплинарная задача формирования федеральной систем управления рисками в сфере экономической безопасности, связанная с формированием критериев, методологии и механизмов:

- прогнозирования, выявления и анализа факторов и тенденций, угроз и рисков в области экономической безопасности, общей оценки ее состояния и выработки управленческих решений по преодолению выявленных вызовов и угроз;
- определения необходимой и достаточной совокупности факторов, объектов и субъектов, учитываемых в динамических имитационных моделях состояния экономической безопасности (в отраслевом и региональном разрезе);
- имитационного моделирования воздействия вновь выявленных факторов, угроз и рисков, в том числе имеющих количественно неформализуемый характер и высокий уровень неопределенности, на развитие ситуации в сфере экономической безопасности (в отраслевом и региональном разрезе);
- агрегирования результатов моделирования и экспертного анализа экономических угроз и рисков на федеральном, отраслевом и региональном уровне (в контексте формирования мер государственной политики по их преодолению и минимизации связанного с ними ущерба);
- выработки на отраслевом и региональном уровне оптимальных управленческих решений по

преодолению выявленных угроз экономической безопасности, по их агрегированию на федеральном уровне;

- готовности экономических субъектов к обеспечению непрерывной деятельности в нештатных ситуациях и эффективному управлению по преодолению стратегических вызовов, угроз и рисков в области экономической безопасности;
- оценку климатических и природно-антропогенных рисков с учетом отраслевой и территориальной специфики, использование информационных технологий в оценке уровня неопределенности климатических, социально-экономических условий и эффективности инвестиционных проектов.

Следует отметить, что в настоящее время в правоустанавливающих документах, регламентирующей деятельность большинства органов государственного управления, отсутствуют положения, определяющие их функции, задачи и полномочия в части обеспечения экономической безопасности в установленной сфере компетенции.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». М.: «Собрание законодательства Российской Федерации», № 26 (часть I), ст. 3378, 2014.
2. В. А. Федорищев, В. В. Воронин, Д. Г. Гайнулин. Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации. Т. 197. М.: Труды Вольного экономического общества России, 2016. С. 37-53.

3. Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника: монография/Под научной ред. С. Н. Сильвестрова. М.: РУСАЙНС, 2018. 350 с.

Strategy planning system in Russian Federation: challenges & outlook

D. G. Gaynulin, deputy director.

V. V. Voronin, candidate of sciences (physics & mathematics), senior research fellow, leading expert.

O. V. Panchihina, head of division.

E. A. Palchikov, head of division.

D. A. Tyupyshev, councilor.

(Department of strategic development and innovation, Ministry of economic development of Russian Federation)

Analyses of strategic planning documents system development in the Russian Federation identified a number of organizational, regulatory and methodological problems.

The priorities of strategic planning mechanisms development in public administration system were established in accordance with budget planning and project management mechanisms.

The influence of «digital» economy factors on development of strategic planning system was investigated, main directions and stages of development of the Federal information system of strategic planning were defined.

The list of interdisciplinary research problems concerning methodological support of strategic planning system development in the conditions of digital economy was elaborated.

Keywords: strategic planning, digital economics, research & methodological support.

Первая многоотраслевая выставка вьетнамских производителей на территории Сибири «Вьетнам-Экспо-Сибирь»

Уважаемые предприниматели!

Информируем вас о возможности принять участие в первой многоотраслевой выставке вьетнамских производителей на территории Сибири «Вьетнам-Экспо-Сибирь», которая пройдет с 28 по 30 мая 2018 г. в Новосибирске (Российская Федерация).

Выставка «Вьетнам-Экспо-Сибирь» – это одновременно презентационное и коммуникативное пространство, где представители производителей вьетнамских товаров и услуг, а также экспортно ориентированные предприятия РФ смогут представить свою продукцию и технологические достижения с целью развития торговых отношений в различных сферах экономики между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам, а также с целью увеличения товарооборота между странами, внедрения наиболее перспективных разработок и экономических инструментов необходимых для стабильного роста различных отраслей двух стран.

Выставка проходит в преддверии года Вьетнама в России на которой будут представлены наиболее перспективные отрасли вьетнамской экономики. На выставку приглашены представители отраслевых министерств Республики Вьетнам, а также члены правительства и представители крупнейших коммерческих структур.

Ожидается приезд правительственных и региональных делегаций, как со стороны Социалистической Республики Вьетнам, так и со стороны Российской Федерации в целом, поскольку выставка подобного масштаба в Российской Федерации проводится впервые и имеет высокое значение для укрепления торговых отношений между двумя странами.

Условия участия <http://vietexposib.com/usloviya-uchastiya.html>.