

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

**Система стратегического планирования: глобальные
тенденции, внешние шоки и разработка подходов адаптации
к ним**

Комаров Владимир Михайлович, канд. экон. наук, Директор Центра стратегий
регионального развития, Институт прикладных экономических исследований
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, г. Москва, Россия,
ORCID: 0000-0003-4503-7811
E-mail: komarov-vm@ranepa.ru

Акимова Варвара Владимировна, канд. геогр. наук, научный сотрудник Центра
стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований
исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва, РФ.
ORCID: 0000-0003-0071-1307
E-mail: akimova-vv@ranepa.ru

Волошинская Анна Аскольдовна - старший научный сотрудник Центра стратегий
регионального развития, Институт прикладных экономических исследований,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, г. Москва, РФ.
E-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru
ORCID: 0000-0002-1991-413

Москвитина Наталья Андреевна - научный сотрудник Центра стратегий
регионального развития, Институт прикладных экономических исследований,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, г. Москва, РФ.
E-mail: moskvitina-na@ranepa.ru

Комаров В.М., Акимова В.В., Волошинская А.А., Москвитина Н.А. Система стратегического планирования: глобальные тенденции, внешние шоки и разработка подходов адаптации к ним // РАНХиГС при Президенте России. – М., РАНХиГС, 2021.

В основе эффективной современной системы стратегического планирования должны лежать два основных понятия: жизнестойкость (резистентность или устойчивость к любым шокам) и долгосрочная устойчивость (особый акцент делается на долгосрочности). Именно способность адаптироваться к современным реалиям определяет востребованность и эффективность реализации документов стратегического планирования. По различным оценкам, полное «угасание» фронтальной национальной стратегии не превышает 4–5 лет. Для региональной или отраслевой стратегии, по нашим оценкам, это происходит за 2-3 года, для городских – за 1. В связи с этим необходимо определить факторы, способствующие «угасанию» (забыванию) стратегических документов, и выявить основные подходы, реализация которых позволит продлить их востребованность. В работе проведен анализ применимости существующих экономических школ для обеспечения решения современной задачи социально-экономического развития: повышения качества жизни, обеспечение устойчивости и жизнестойкости (резистентности) экономической системы без повышения экономического роста и инвестиционной активности (как роста ВВП и роста объем привлеченных инвестиций) и даны рекомендации по обновлению методических подходов к разработке стратегических документов, нацеленные на создание адаптивной и востребованной системы стратегического планирования. Было выявлено, что разрабатываемые в России документы стратегического планирования статичны и не способны реагировать на изменения социально-экономической, политической, культурной ситуации в обществе, тогда как стратегия социально-экономического развития государства должна являться ответным инструментом органов государственной власти на внешние для страны вызовы, быть гибким инструментом, позволяющим перестраивать систему государственного управления для ответа на данные вызовы. Было установлено, что существуют две группы факторов угасания стратегических документов: прямые – возникающие вследствие завершения официального срока действия стратегий или по причине их отмены органом власти, ответственным за разработку и исполнение данных документов и косвенные – возникающие как следствие социально-экономических трансформаций, происходящих в сфере стратегического планирования и влияющих на достижение вверенных документов. По результатам анализа новостного фона 10 стратегий регионального и муниципального уровня было выявлено, что «период угасания» различается как между регионами и муниципальными образованиями, так и между отдельными городами и областями в зависимости от институциональной местной среды, активным / неактивным гражданским обществом, отношением к стратегии («формальное выполнение правил» против эффективно работающего документа) и др. Были также предложены изменения в 172-ФЗ в отношении пересмотра действующих принципов целеполагания, а также способы тестирования стратегических документов на предмет их устойчивости и резильентности.

Ключевые слова: документы стратегического развития, методики, устойчивое развитие, качество жизни, экономическое развитие, внешние шоки, «период угасания», 172-ФЗ.

JEL: B52, O20, R58.

Komarov V.M., Akimova V.V., Voloshinskaya A.A. Strategic planning system: global trends, external shocks and approaches to adapt to them // The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. – M., RANEPА, 2021.

An effective modern strategic planning system should be based on two basic concepts: resilience (resistance or stability against any shocks) and long-term sustainability (with special emphasis on long-term). It is the ability to adapt to modern realities that determines the relevance and effectiveness of the implementation of strategic planning documents. According to various estimates, a full frontal national strategy can “fade” completely within 4–5 years. For a regional or sectoral strategy, according to our estimates, this happens in 2-3 years, for urban - in one. In this regard, it is necessary to determine the factors contributing to the “fading” (forgetting) of strategic documents, and to identify the main approaches, which can be implemented to extend their relevance. The study is dedicated to the analysis of the applicability of existing economic concepts to ensure the solution of the modern problem of socio-economic development: improving the quality of life, ensuring the stability and viability (resilience) of the economic system without increasing economic growth and investment activity (like GDP growth and increase in investments raised) as well as to putting forward recommendations for updating methodological approaches to the development of strategic documents with the aim of creating an adaptive and up-to-date strategic planning system. It was revealed that the strategic planning documents being developed in Russia are static and not capable of responding to changes in the socio-economic, political, cultural situation, while the country’s socio-economic development strategy should be a response tool of state authorities to external challenges, a flexible tool that allows reconfiguring the public administration system to respond to these challenges. It was found that there are two groups of factors responsible for the “fading” of strategic documents: direct - arising from the end of the official validity period of the strategies or due to their cancellation by the authority responsible for the development and implementation of these documents, and indirect – arising from socio-economic transformations taking place in the field of strategic planning and influencing the achievement of the respective documents. According to the results of the analysis of the news background of 10 strategies at regional and municipal level, it was revealed that the “fading period” differs both between regions and municipalities, and between individual cities and regions, depending on the local institutional environment, activity level of the civil society, attitude to the strategy (“formal implementation of the rules” against an effectively working document), etc. Changes were also proposed to Law 172-FZ regarding revision of the existing principles of goal-setting, as well as special testing procedures to ensure the resilience and sustainability of the documents.

Key words: strategic development documents, methodologies, sustainable development, quality of life, economic development, external shocks, "fading period", Law 172-FZ..

JEL: B52, O20, R58.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	8
2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАКТИЧЕСКОЙ ВОСТРЕБОВАННОСТИ КЛЮЧЕВЫХ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ ПЕРИОДА «УГАСАНИЯ».....	17
2.1. Понятие периода "угасания" стратегических документов.....	17
2.2. Анализ периода "угасания" стратегических документов регионального и муниципального уровня	19
3. РАЗРАБОТКА КОНТУРОВ АДАПТИВНОЙ И ВОСТРЕБОВАННОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	30
3.1. Верхнеуровневые стратегии	30
3.2. Разработка подходов к изменению ФЗ-172	37
3.3. Региональные и муниципальные стратегии	44
3.4. Национальные цели	46
3.5. Тестирование стратегических документов в условиях неопределенности.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56
БЛАГОДАРНОСТИ.....	62
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	63

Введение

В основе эффективной современной системы стратегического планирования должны лежать два основных понятия: жизнестойкость (резистентность или устойчивость к любым шокам) и долгосрочная устойчивость (особый акцент делается на долгосрочность). Именно способность адаптироваться к современным реалиям определяет востребованность и эффективность реализации документов стратегического планирования. Разрабатываемые в России документы стратегического планирования статичны и не способны реагировать на изменения социально-экономической, политической, культурной ситуации в обществе, тогда как стратегия социально-экономического развития государства должна являться ответным инструментом органов государственной власти на внешние для страны вызовы, быть гибким инструментом, позволяющим перестраивать систему государственного управления для ответа на данные вызовы. По различным оценкам, полное «угасание» фронтальной национальной стратегии не превышает 4–5 лет. Для региональной или отраслевой стратегии, по нашим оценкам, это происходит за 2–3 года, для городских – за 1. В связи с этим необходимо определить факторы, способствующие «угасанию» (забыванию) стратегических документов, и выявить основные подходы, реализация которых позволит продлить их востребованность.

В работе будет исследована применимость существующих экономических школ для обеспечения решения современной задачи социально-экономического развития: повышения качества жизни, обеспечение устойчивости и жизнестойкости (резистентности) экономической системы без повышения экономического роста и инвестиционной активности (как роста ВВП и роста объем привлеченных инвестиций). Полученные выводы позволят оценить эффективность системы стратегического планирования в России и предложить рекомендации по обновлению методических подходов к разработке стратегических документов, нацеленные на создание адаптивной и востребованной системы стратегического планирования.

Чаще всего под устойчивой и гибкой системой стратегического планирования за рубежом подразумевают учет среднесрочных и долгосрочных рисков (который в российской практике практически полностью отсутствует). Учет долгосрочных рисков

происходит за счет интеграции в процесс разработки и реализации стратегических документов принципов устойчивого развития. Концепция устойчивого развития еще с начала 2000-х годов является доминирующей в западном стратегическом планировании. Из теоретических работ можно отметить работы А. Сена, Дж. Стиглица и др. [1; 2], публикацию в журнале Nature [3, 4]. Ида Кубижевски с соавторами [5] которые исследовали сравнительную динамику основных показателей прогресса в 1950-2003 годах и показали необходимость использования индикаторов устойчивого развития в качестве меры прогресса. Сегодня развивается ряд новых направлений в экономической науке - экологическая экономика и концепция убыточного роста, связанные с именем Германа Дэйли [6-8], экономика экосистем и биоразнообразия, экономика окружающей среды, экономика счастья и др. Активно разрабатываются теоретические направления внутри концепции устойчивого развития и зеленой экономики, устойчивый город (экогород), устойчивый транспорт, зеленая химия и др. К современным управленческим подходам можно отнести теорию изменений, «управление, ориентированное на результат», проектный и бюджетный подходы, региональную резильентность, методику PEMANDU и территориально-ориентированные политики.

Полученные в работе выводы позволяют предложить рекомендации по обновлению методических подходов к разработке стратегических документов в области социально-экономического развития городов и городских агломераций в России с учетом новых «устойчивых» подходов. Особняком в российской практике стоит столичный московский регион, который является единственным в нашей стране, который не имеет своей стратегии социально-экономического развития. Учитывая важность Москвы как центра сосредоточения экономического, человеческого, социального и др. капитала мирового масштаба, целесообразно на основе лучших зарубежных практик разработать стратегию устойчивого развития для Москвы.

Основная цель исследования: анализ состояния и перспектив развития системы стратегического планирования в России в условиях внешних шоков и неопределенности.

Основные фундаментальные и прикладные задачи, решаемые в рамках исследования:

- 1) анализ основных тенденций и вызовов развития национальной системы стратегического планирования, в том числе ее способности реагировать на вызовы;
- 2) анализ зарубежного опыта стратегического планирования;

- 3) определение периода "угасания" стратегических документов и их практической востребованности;
- 4) анализ факторов эффективности реализации документов стратегического планирования;
- 5) разработка контуров адаптивной и востребованной системы стратегического планирования;
- 6) разработка типовых макетов верхнеуровневых и региональных стратегий;
- 7) проведение тестирования данных стратегий на предмет резких шоков и работы в условиях неопределенности.

1. Основные тенденции и вызовы национальной системы стратегического планирования

Способность страновых систем стратегического планирования реагировать на вызовы и шоки, перестраивая свои политики под сложившиеся условия определяет устойчивость экономического роста в долгосрочной перспективе. Кризис, возникший на фоне пандемии COVID-19, поставил перед системой стратегического планирования новый вызов – необходимость реагировать не только на классические экономические кризисы (структурные, отраслевые, циклические и др.), но и на так называемых «черных лебедей» - непредвиденные события, которые меняют ход человеческой истории [9]. К таким событиям можно причислить и пандемию COVID-19, которая в России сопровождалась тремя шоками: внешние шоки от 1) падения цен на нефть на мировом рынке (наиболее серьезный их всех шоковых факторов из-за бюджетной и инвестиционной зависимости России от цен на энергоносители) и 2) от снижения спроса на российские товары за рубежом из-за замедления мировой экономики (похожие тенденции наблюдались только в период мирового экономического кризиса 2008-2009 гг.); 3) внутренний шок из-за изменения регулирования на государственном уровне для ограничения распространения коронавируса (данный шок схож с 1990-ми годами, когда были утеряны товарно-проводящие и производственные цепочки в отраслях) [10].

Стратегическое планирование является эффективным ответом на вызовы рынка, так как а) выстраивает взаимоотношения государства с людьми с их эгоистическим поведением в рыночной экономике, а также с людьми как частью производственного процесса, т.е. государство должно определять формы и методы сближения людей через стратегическое планирование в условиях рыночной экономики; б) позволяет соблюсти баланс интересов между социальным благополучием и экономическим развитием; в) позволяет найти точки и зоны роста для занятия достойной позиции в мировой экономике [11].

Как показывают исследования, разрабатываемые в России документы стратегического планирования статичны и не способны реагировать на изменения социально-экономической, политической, культурной ситуации в обществе [12], тогда как стратегия социально-экономического развития государства должна являться ответным инструментом органов государственной власти на внешние для страны

вызовы, быть гибким инструментом, позволяющим перестраивать систему государственного управления для ответа на данные вызовы. Поэтому при разработке новой фронтальной стратегии социально-экономического развития России [13] следует учесть как негативный, так и позитивный опыт в организации процесса стратегического планирования и формирования стратегических документов в нашей стране.

Негативные тенденции развития системы стратегического планирования

Сегодня стратегии социально-экономического и отраслевого развития, принятые на федеральном и региональном уровнях, а также развитие самой системы стратегического планирования столкнулись со следующими системными проблемами:

1) несбалансированность и несогласованность всей системы стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, финансовым результатам, показателям, срокам реализации [14, 15]; большое число документов стратегического планирования (по состоянию на начало 2018 года в стадии реализации было более 57 тыс. документов стратегического планирования, установлено более 500 тыс. целевых показателей) [16];

2) декларативный характер предлагаемых решений и признание приоритетными всех возможных направлений развития [15];

3) низкое качество механизмов обратной связи, что не позволяет учитывать результаты мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, а также реагировать на вызовы в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности при принятии управленческих решений [17];

4) низкое качество кадрового обеспечения на этапе разработки и внедрения документов стратегического планирования и методического обеспечения стратегического планирования [18]. Отсутствие центра принятия решений в области стратегического планирования, несмотря на наличие у Минэкономразвития России формальных полномочий. На наш взгляд, центр стратегического планирования должен быть отдельной функциональной единицей в структуре органов власти, подчиняющейся напрямую Председателю Правительства РФ;

5) ориентированность системы стратегического планирования на государственный сектор, что ведет к неучету интересов и перспектив развития многих наиболее эффективных стейкхолдеров, не хватает механизмов вовлечения и мотивации их к участию в разработке и реализации стратегий [16]. В частности, невовлечение населения и бизнеса в диалог при написании стратегий [19], хотя они и являются основными потребителями результатов государственной политики социально-экономического развития. Фактически у населения и бизнеса есть право направлять

предложения и комментарии по уже сформированным государственными органами проектам нормативно-правовых актов, утверждающим стратегии развития, в рамках сложившейся в России процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) (актуально только для актов Правительства РФ). Целесообразно проводить процедуру ОРВ на более ранних этапах подготовки документов стратегического планирования и встраивать ОРВ еще на этапе целеполагания, в том числе для «определения приоритетов совершенствования регулирования и постановки целей регуляторной политики» [20], которая, в свою очередь, рассматривается ОЭСР как один из основных драйверов экономического роста, способный обеспечить до 1,5–2,5% прироста ВВП в год [21];

6) отсутствие связи с бюджетным планированием и прогнозированием [22];

7) отсутствие четкого разграничения полномочий между всеми уровнями системы управления (федеральный, региональный и муниципальный) для реализации стратегий [23];

8) невовлечение компаний с государственным участием и естественных монополий в процесс стратегирования, а также иных институтов развития (союзы и ассоциации хозяйствующих субъектов, предметные бизнес-ассоциации и др.) [24]; низкий уровень синхронизации инвестиционных планов и программ компаний с государственным участием со всей системой стратегического планирования [25], в том числе с документами стратегического планирования регионального и муниципального уровней [26]. Попытки к такой синхронизации предпринимались Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока в отношении подведомственной территории [27], однако данная работа не привела к ощутимым результатам;

9) низкий уровень реализации мероприятий (39% для Программы социально-экономического развития России 2000-2010 гг. и 29% для документа «Стратегии-2020: новая модель роста — новая социальная политика», с наличием мероприятий, которые и вовсе не были исполнены [28]); однако есть и позитивная статистика – в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства на период до 2030 года реализовано 82% мероприятий (36 из 44), что оценивается на высоком уровне [29]), в том числе из-за неконкретной формулировки мероприятий, что усложняет их реализацию и оценку;

10) системные проблемы в прогнозировании целевых индикаторов (показателей):

- полное несоответствие плановых показателей и фактически достигнутых результатов из-за низкого уровня подготовки документов стратегического планирования. В 73

региональных стратегиях исполнение прогнозных показателей составляет от 32,8% в Камчатском крае до 87,9% в Тульской области [30];

- ориентация на линейный рост показателей.

В 2020 году закончился один из циклов стратегического планирования на федеральном уровне – истек формальный срок действия Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, разработанной в 2008 году¹ (далее – Концепция 2020, КДР-2020). Несмотря на то, что сама Концепция 2020 выбилась из системы стратегического планирования, нормативно оформленной в России с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также не учитывалась при разработке более современных документов стратегического планирования и стала по сути декларацией о намерениях, в исследовательских целях целесообразно провести оценку качества долгосрочного планирования на федеральном уровне. Недееспособность КДР-2020 была также отмечена через несколько лет после ее принятия – в 2011-2012 гг. экспертным сообществом была предпринята попытка подготовки и принятия новой стратегии развития (Стратегия 2020: новая модель роста — новая социальная политика) [31], которая, в конечном итоге, не стала официальным документом ввиду возникших разногласий между различными группами заинтересованных [32].

Во-первых, КДР-2020 не пересматривалась и не корректировалась по своей сути ни разу за время исполнения (3 раза вносились изменения технического характера), что само по себе говорит об отсутствии гибкости в стратегическом планировании. Хотя за время ее реализации на российскую экономику оказывали влияние существенные внешние шоки, которые достаточно сильно отразились на экономическом положении страны (в частности, валютный кризис 2014-2015 гг. на фоне падения цен на энергоресурсы и введения экономических санкций со стороны ряда государств). В сам год принятия стратегии произошло много событий, которые могут рассматриваться в качестве «черного лебедя», когда предугадать развитие российской экономики на фоне мирового финансового-экономического кризиса было достаточно сложно.

Во-вторых, в Концепции приведена излишняя детализация целевых ориентиров и направлений развития, которые собраны на 87 страницах текста и в 4 страницах табличных приложений, что делает документ нерепрезентативным для восприятия. Кроме того, одни и те же направления развития упоминаются в разных разделах с

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»

различными целевыми показателями. К примеру, информация об экспорте встречается в подразделе «Цель и принципы внешней политики» раздела «VI. Внешнеэкономическая политика», где используется абсолютный показатель «увеличение российского экспорта с 354 млрд. долларов США в 2007 году до 630 - 650 млрд. долларов США в 2015 году и более 900 млрд. долларов США в 2020 году», тогда как в подразделе «Формирование спроса и предложения» раздела «VIII. Основные макроэкономические параметры инновационного развития до 2020 года» используется показатель относительный и с иной динамикой «...сокращению доли экспорта в валовом внутреннем продукте с 30,7 процента в 2007 году до 20,7 процента в 2015 году и до 17,6 процента в 2020 году» и далее по тексту используется фраза «Снижение динамики экспорта».

В-третьих, отсутствуют такие важные разделы для документов стратегического планирования, как финансовые и иные ресурсы для исполнения стратегии, связь с иными документами стратегического планирования (на тот момент действовали федеральные целевые и ведомственные программы, отдельные отраслевые стратегии и стратегии развития регионов и муниципалитетов), а также не определен перечень мероприятий (план реализации КДР-2020 принят не был).

В-четвертых, отмечаются недостатки прогнозирования целевых индикаторов и исходных условий реализации Концепции 2020. Концепция 2020 базируется на инновационном сценарии, исходные условия для реализации которого приняты в приложении 1 к документу. Из 13 рассмотренных нами показателей, определяющих исходные условия и макроэкономические показатели инновационного развития экономики до 2020 года, лишь один показатель фактически исполнен в 2020 году – численность населения, но не за счет естественного и классического миграционного прироста, заложенных в документе, а за счет непрогнозируемого события, такого как присоединение новой территории. Недостаток в прогнозировании показателей, задающих исходные условия, привел к соответствующему недостижению прогнозных целевых индикаторов самой стратегии.

Исходя из представленных аргументов, можно сделать вывод, что КДР-2020 не стала документом стратегического планирования, благодаря которому было возможно управлять страной в периоды внешних шоков (*Таблица 1*).

Таблица 1

Сравнение плановых и фактических показателей реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года

Показатель	На период разработки стратегии (2008 год)	2020		Источник
		план	факт	Источник информации
Приложение 1 Концепции. Исходные условия и макроэкономические показатели инновационного развития экономики до 2020 года				
Численность постоянного населения на 1 января (<i>численность населения</i>), млн чел.	142,1	142–143 к 2015 г. 145 к 2025 г.	146,7	ЕМИСС
Уровень инфляции по индексу потребительских цен (<i>инфляция среднегодовая, прирост цен</i>), %	9	3,5	4,91	Интерфакс (по оценке Росстата)
Валовой внутренний продукт, прирост в % к предыдущему году (<i>ВВП, среднегодовой прирост</i>)	8,1	6,3	–3,1 (на 2019 г. 2,0)	Министерство финансов РФ
Реальные располагаемые денежные доходы населения, прирост в % к предыдущему году (<i>реальные располагаемые доходы населения, среднегодовой прирост</i>)	10,7	6,7	–3,5 (на 2019 г. 1,0)	Министерство финансов РФ
Оборот розничной торговли, прирост в % к предыдущему году (<i>розничный товарооборот, среднегодовой прирост</i>)	16,1	6,4	–4,1 (на 2019 г. 1,9)	Министерство финансов РФ
Инвестиции в основной капитал, прирост в % к предыдущему году (<i>инвестиции, среднегодовой прирост</i>)	21,1	10	–1,4 (на 2019 г. 2,1)	Министерство финансов РФ
Добыча нефти с учетом газового конденсата (<i>добыча нефти</i>), млн т	490,9	533	512,8	Министерство энергетики РФ
Экспорт нефти (<i>экспорт нефти</i>), млн т	258,4	263	232,4	Министерство энергетики РФ
Добыча природного и попутного нефтяного газа (<i>добыча газа</i>), млрд м3	651,5	848	692,9	Министерство энергетики РФ
Экспорт газа (<i>экспорт газа</i>), млрд м3	191,9	303	204,1	Финмаркет
Государственные расходы на образование в процентах к ВВП (расходы бюджетной системы на образование, в % ВВП)	4,1	5,3	3,5 (2019 г.)	Высшая школа экономики
Государственные расходы на здравоохранение в процентах к ВВП (расходы бюджетной системы на здравоохранение, в % ВВП)	3,5	5	3,2 (2019 г.)	Росстат

Доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП по РФ (<i>расходы бюджетной системы Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, в процентах к ВВП</i>), %	1,1	2,5–3	1,03 (2019 г.)	Росстат
Целевые ориентиры Концепции				
Высокие стандарты благосостояния человека				
ВВП России на душу населения по паритету покупательной способности (в текущих ценах) (<i>ВВП на душу населения по ППС</i>), тыс. долл. США	13,9	более 30	29,2 (2019 г.)	Росстат
Безопасность граждан и общества				
Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП [Данные по ОКВЭД 2] (<i>доля экономики знаний и высокотехнологичного сектора в ВВП</i>), %	10–11	не менее 17–20	23,4	Росстат
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг по РФ в промышленном производстве (<i>удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции</i>), %	5,5	25–35	6,1 (2019 г.)	Росстат
Уровень инновационной активности организаций по РФ (<i>доля промышленных предприятий, осуществляющих технологические инновации</i>), %	8,5	40–50	9,1 (2019 г.)	Росстат
Развитие рынка труда				
Уровень безработицы населения в возрасте 15 лет и старше (<i>уровень общей безработицы</i>), %	6	2–3	5,8	Росстат
Повышение доступности жилья				
Объемы ввода в эксплуатацию жилья (<i>объем ввода жилья</i>), млн м ²	н/д	140–150	80,6	Росстат
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя (на конец года) - всего (<i>средний уровень обеспеченности жильем</i>), м ²	н/д	28–36	26,3	Росстат
Развитие социальных институтов и социальная политика				
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (<i>уровень абсолютной бедности</i>), в % от общей численности населения	13,4	6–7	12,3 (2019 г.)	ЕМИСС

Доля социальных выплат в структуре денежных доходов населения РФ по источникам поступления (доля социальных трансфертов в структуре доходов населения), %	12,6	15,5	20,8	Росстат
Доля оплаты труда наемных работников в структуре денежных доходов населения РФ по источникам поступления (доля заработной платы в структуре доходов населения), %	37,6	42,4	58,5	Росстат
Доля расходов на оплату услуг в общей структуре потребительских расходов (доля потребительских услуг в структуре потребительских расходов), %	16,6	18,2	22,3	Росстат
Долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора				
Доля валового накопления основного капитала в структуре элементов использования ВВП (доля валового накопления основного капитала в структуре использования ВВП), %	21,2	36	21,6	Росстат
Развитие нефтегазового комплекса. Развитие конкурентных преимуществ в сфере природопользования				
Первичная переработка нефти на НПЗ (переработка нефти), млн т	н/д	235–280	270	Министерство энергетики РФ
Добыча угля (добыча угля), млн т	313,8	430–480	401,4	Министерство энергетики РФ
Развитие аграрного и рыбохозяйственного комплексов				
Доля импорта мяса и птицы, включая субпродукты, в их товарных ресурсах (доля импорта мясных ресурсов), %	34	13	7,1	Росстат

Источник: составлено авторами по данным Росстата, ведомственных министерств

Позитивные тенденции развития системы стратегического планирования

Несмотря на все выявленные негативные тенденции, система стратегического планирования ежегодно совершенствуется, и с момента принятия КДР-2020 были проведены значительные трансформации всей системы госуправления. Среди позитивных тенденций развития национальной системы стратегического планирования стоит выделить следующие:

1) нормативное оформление основ стратегического планирования за счет принятия профильного закона № 172-ФЗ в 2014 году и последующее совершенствование системы за счет издания отдельных НПА по методикам написания стратегий;

2) создание профильного департамента в ответственном за стратегическое планирование министерстве (Минэкономразвития России, Департамент

стратегического развития и инноваций, ранее Департамент стратегического планирования);

3) оформление центров компетенций по стратегическому планированию, в частности, в сфере регионального стратегического планирования. Появились и укрепили свое положение на рынке такие институции как Фонд «Центр стратегических разработок», МЦСЭИ «Леонтьевский центр», отдельные профильные центры при ведущих вузах страны (РАНХиГС, ВШЭ), подразделения зарубежных консалтинговых компаний (Исследовательский институт Номура, Япония);

4) наличие площадки для диалога в сфере выработки методических подходов к стратегическому планированию – проводимый на ежегодной основе с 2002 года в Санкт-Петербурге Форум стратегов;

5) тестирование новых подходов к разработке документов стратегического планирования:

– «народная» стратегия Курской области, в разработке которой принимали участие представители различных социальных и профессиональных групп населения [33]. Работа общественности координировалась профессиональными модераторами, на выходе был получен перечень проектов и стратегических инициатив, которые легли в основу текстового документа;

– проведение масштабных опросов населения для выявления проблем и потенциала развития территории. К примеру, в основе Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти до 2030 года «Город новаторов» лежит опрос населения по желаемому образу будущего [34];

– новые для российской системы стратегического планирования подходы к написанию новой фронтальной стратегии развития России – проектная структура стратегии (профильные ФОИВ и регионы предлагают свои проекты в качестве основных структурных элементов стратегии), разделение всех задач на два блока – срочные и долгосрочные (стратегические направления – 2030 год, большие межведомственные задачи – 2024 год, быстрые победы – 1-2 года) [35];

– внедрены подходы к оценке эффективности и результативности государственных программ РФ как документов стратегического планирования в бюджетной сфере, но механизм оценивания требует дальнейшего совершенствования [15].

2. Определение практической востребованности ключевых документов стратегического планирования, в том числе периода «угасания»

2.1. Понятие периода "угасания" стратегических документов

Под угасанием документов стратегического планирования следует понимать временную точку, после которой цели, задачи, приоритеты стратегического планирования становятся:

а) практически недостижимыми (прогнозные показатели не выполняются более чем на 50%);

б) фактически незначимыми (сфера действия стратегии кардинальным образом меняется/упраздняется/переформатируется);

в) логически несвязанными (теряется связь с иными документами стратегического планирования и теряется место документа в системе целеполагания).

Исходя из анализа международного и российского опыта стратегического планирования, факторы угасания документов стратегического планирования можно поделить на две большие категории (*Рисунок 1*):

1) прямые – возникающие вследствие завершения официального срока действия стратегий или по причине их отмены органом власти, ответственным за разработку и исполнение данных документов.

2) косвенные – возникающие как следствие социально-экономических трансформаций, происходящих в сфере стратегического планирования и влияющих на достижение вверенных документов.

Косвенные факторы можно разделить также на две категории:

1) естественные – возникающие вследствие как прогнозируемых событий (наступление внешних и внутренних для страны и сферы стратегирования событий, которые спрогнозированы в стратегиях в качестве рисков – общеэкономические и отраслевые кризисы, неразрешимые и нерешенные институциональные барьеры и др.) и наступление непрогнозируемых событий – «черных лебедей» (к примеру, коронакризис);

2) косвенные – возникающие вследствие социально-экономических трансформаций в стране и/или в сфере стратегического планирования; такие факторы, как смена политического курса, которая может выражаться в изменении целевых ориентиров как при текущей власти, так и в результате смены власти. Кроме того, стоит отметить такой важный для российской системы стратегирования фактор, как «перекрестное целеполагание», выражающееся в появлении стратдокументов верхнего уровня с измененными по отношению к нижестоящим документам целями, задачами и приоритетами в данной сфере стратегирования, а также документов такого же уровня, но новых, более «свежих». Перекрестное целеполагание не стоит путать с изменением целеполагания в результате смены политического курса – в первом случае это системные ошибки стратегирования, во втором – целенаправленная политика государства по изменению системы стратпланирования.



Рисунок 1 – Факторы угасания документов стратегического планирования

Источник: анализ авторов

Угасание документов стратегического планирования, вызванное косвенными факторами, еще не значит, что документ теряет свою актуальность и должен быть изъят из системы стратегического планирования. Так, можно предложить 4 варианта работы с «угасшими» документами стратегического планирования: 1) корректировка (изменение содержания документа, его основных постулатов); 2) доработка (внедрение отдельных элементов, способных актуализировать документ под сложившиеся обстоятельства); 3) отмена с принятием нового документа на основе анализа результатов предыдущего документа; 4) полная отмена.

2.2. Анализ периода "угасания" стратегических документов регионального и муниципального уровня

Методика анализа. Ниже представлен анализ событий, связанных с принятием стратегий социально-экономического развития крупных муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. Для проведения анализа была разработана методика, включающая 6 шагов.

Шаг №1: отбор объектов для анализа. Среди субъектов Российской Федерации были выбраны 5 регионов: прогрессивный, развивающийся регион, ориентированный на освоение природных ресурсов — Ханты-Мансийский автономный округ-Югра (далее: ХМАО -Югра); два региона среднего уровня экономического развития с промышленно-аграрной специализацией — Рязанская и Курская области; а также южный регион, преимущественно аграрной и курортной специализации - Краснодарский край.

Среди городов Российской Федерации были отобраны: промышленно развитые города с высокой диверсификацией промышленности - Екатеринбург, Курск и Уфа; промышленно развитый город с более узкой специализацией (автомобилестроение) – Тольятти; южный город, преимущественно ориентированный на туризм и курортный отдых - Симферополь. Данная выборка, несмотря на ограниченный объём, позволяет представить весь спектр российских крупных городов и регионов.

Шаг №2: определение для выбранных территорий стратегии социально-экономического развития, которая послужит основой для поиска связанных с ней событий. Сложность выбора стратегий заключается в том, что некоторые из них (как, например, Стратегический план развития Екатеринбурга-2003 или Стратегия ХМАО-ЮГРА-2013) были утверждены достаточно давно, и найти связанные с ними новости не представляется возможным; поэтому в выборку были включены более поздние версии данных стратегий.

Таким образом, были отобраны 10 стратегий, которые перечислены ниже (если была выбрана не первоначальная, а одна из последующих редакций стратегии, то дата выбранной редакции указана в скобках):

для субъектов Федерации: Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года², Стратегия социально-экономического

² Закон Воронежской области от 20.12.2018 № 168-ОЗ «О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года») (Электронный ресурс) URL:<https://docs.cntd.ru/document/550300779> (дата обращения 27.05.2021)

развития Краснодарского края до 2030 года³, Стратегия социально-экономического развития Курской области на период до 2030 года⁴, Стратегия социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года⁵, Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры до 2030 года (редакция от 09.06.2017)⁶;

для муниципальных образований: Стратегический план развития Екатеринбурга до 2030 года (редакция от 25.05.2018)⁷, Стратегия социально-экономического развития Курска⁸ на 2019-2030 годы, Стратегия социально-экономического развития Тольятти на период до 2030 года⁹, Стратегия социально-экономического развития Уфы до 2030 года (редакция от 19.12.2018)¹⁰ и Стратегия социально-экономического развития Симферополя до 2030 года¹¹.

Таким образом, две выбранные стратегии датированы 2017 годом (у Симферополя и ХМАО), пять выбранных стратегий — 2018 годом (у Воронежской области, Краснодарского края, Рязанской области, Екатеринбурга и Уфы), две стратегии – 2019 годом (у Курска и Тольятти) и одна — 2020 годом (у Курской области).

Шаг №3: поиск новостей и событий, связанных с выбранными стратегиями. Поиск проводился как на официальном веб-сайте местных властей, так и с помощью

³ Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 года N 3930-КЗ (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/550301926> (дата обращения 27.05.2021)

⁴ Распоряжение Администрации Курской области «О Стратегии социально-экономического развития Курской области на период до 2030 года» (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/571044826> (дата обращения 27.05.2021)

⁵ Стратегия социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года. Утверждена постановлением Правительства Рязанской области от 25 декабря 2018 г. № 418 (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/550304077> (дата обращения 27.05.2021)

⁶ Стратегия социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры № 339-рп 22 марта 2013 года N 101-рп (Электронный ресурс) URL: <http://ugra2030.admhmao.ru/> (дата обращения 27.05.2021)

⁷ Екатеринбургская Городская Дума. Решение от 10 июня 2003 года N 40/6. О Стратегическом плане развития Екатеринбурга (с изменениями на 25 мая 2018 года) (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/802003648> (дата обращения 27.05.2021)

⁸ Стратегия социально-экономического развития города Курска на 2019-2030 годы, утверждена решением Курского городского Собрания от 19.11.2019 № 151-6-ОС (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/561673298> (дата обращения 27.05.2021)

⁹ Решение Думы городского округа Тольятти от 25.01.2019 № 131 "О Стратегии социально-экономического развития городского округа Тольятти на период до 2030 года" (Электронный ресурс) URL: <https://tgl.ru/documentation/obj?obj=32772> (дата обращения 27.05.2021)

¹⁰ Стратегия социально-экономического развития города Уфы до 2030 года, утверждена решением Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 19.12.2018 г. № 35/2 (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/550342994> (дата обращения 27.05.2021)

¹¹ Симферопольский Городской Совет Республики Крым. Решение от 19 декабря 2017 года N 1462. О стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым на период до 2030 года (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/450387890> (дата обращения 27.05.2021)

поисковой системы Яндекс-Новости. На официальном сайте властей был проведён поиск всех событий, связанных со стратегией: о начале ее разработки, публичных слушаниях, представлении проекта стратегии, заседаниях координационного совета и рабочих групп, утверждении стратегии, внесении правок после принятия и т.п.

С помощью системы Яндекс был проведен поиск новостей по названию стратегии выбранного региона. Новости из разных источников об одном и том же событии (например, проведении публичных слушаний) учитывались как одна новость (одно событие). При этом были рассмотрены все события, где так или иначе упоминалась стратегия города или региона: например, в рамках реализации стратегии были привлечены инвестиции или проведен конкурс. Краткие комментарии к стратегии, высказывания политиков и мнения экспертов о ней не учитывались, так как не рассматривались как деятельность по реализации стратегии (за исключением отдельных расширенных интервью).

Всего было найдено около 1000 новостей о событиях; после отбора дублирующих новостей в итоговую выборку вошло 416 событий. Как показал анализ, большинство событий - 76,7% - приходится на новости, в том числе 53,6% - на Яндекс-новости, и 23,1% - на новости с официальных сайтов местных органов власти; 14,7% новостей связано с подготовкой и коррекцией стратегий, включая стратегические сессии, заседания, разработку и утверждение плана мероприятий по реализации стратегии; 6,7% новостей приходится на законодательную деятельность - утверждение стратегии и поправок к ней, принятие муниципальных программ, законов о стратегическом планировании. Новости о разработке методики стратегического планирования и прогнозировании встречаются достаточно редко, соответственно, в 1,2% и 0,7% случаев, что, возможно, говорит о достаточно слабой методической базе для разработки стратегий.

Шаг №4: все события по всем регионам были собраны в единую базу, и каждому событию был присвоен тип. Были выбраны типовые и наиболее важные для жизненного цикла стратегии типы: Стратегическая сессия, Проект стратегии, Принятие нормативно-правового акта (НПА), которым была утверждена стратегия, Поправка к стратегии (принятие НПА, вносящего поправку к Стратегии), другие НПА, не связанные с принятием или изменением стратегии, План мероприятий по реализации стратегии, Прогноз, Протокол заседания, Новость местных властей и Новость, найденная с помощью системы Яндекс.

Шаг №5: рассчитан временной промежуток между датой новости (события) и датой принятия стратегии соответствующего города или региона (Разность дат). Таким

образом, была сформирована база событий, включающая следующие поля: Название территории, Вид территории (город или область), Событие, Дата события, Тип события, Разность Дат. Разность дат является положительной, если событие произошло после принятия стратегии, и отрицательной в обратном случае.

Шаг №6: все события были отображены на графиках: по оси X откладывалась Разность дат, по оси Y-события, сгруппированные по типам. Это дало возможность наглядно представить события, произошедшие как до, так и после принятия стратегии, и сравнить на одной шкале активности по их типам для разных городов и регионов. Были построены следующие графики:

- 1) События суммарно по всем 10 территориям (5 городам и 5 регионам), в разбивке по типам и кварталам.
- 2) События по 5 выбранным субъектам Российской Федерации - суммарно и по каждому региону отдельности, в разбивке по типам и кварталам.
- 3) События по 5 выбранным городам Российской Федерации - суммарно и по каждому городу отдельности, в разбивке по типам и кварталам.
- 4) События суммарно по 5 городам, суммарно по 5 территориям, на одном графике с общей осью, в разбивке по кварталам.

Общая картина. На рисунке ниже (Рисунок 2) приведена общая картина — события суммарно по всем 5 регионам и 5 городам, расположены на оси времени в зависимости от переменной *Разность дат* (текущая дата события минус дата принятия стратегии); дата принятия стратегии отмечена стрелкой, события сгруппированы по кварталам и типам событий.

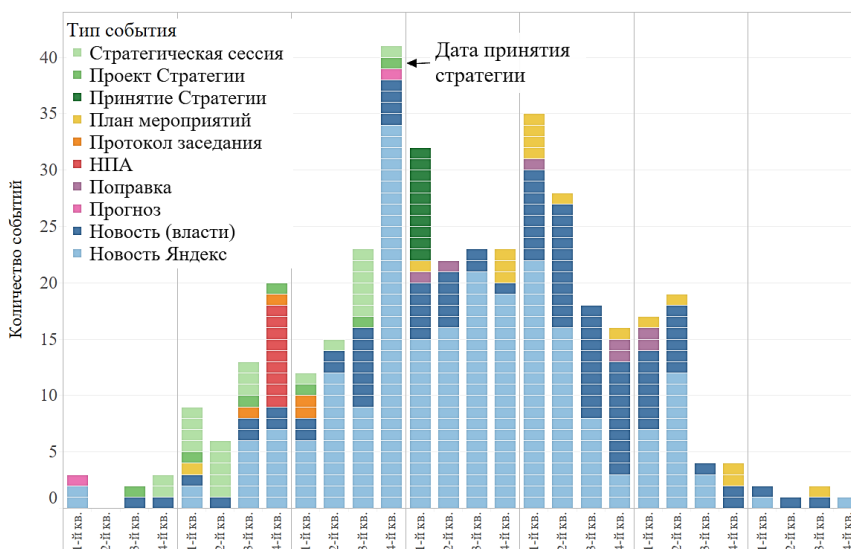


Рисунок 2 – События, сгруппированные по разнице их даты и даты принятия стратегии, суммарно для 5 городов и 5 областей; цветом показан тип события

Источник: анализ авторов

В некоторых городах и регионах деятельность по разработке стратегии социально-экономического развития начинается задолго до ее принятия. Так, например, в Воронежской области за три с лишним года до принятия стратегии принят Закон «О стратегическом планировании»¹², который заложил основу для принятия стратегии; в том же году в департаменте экономического развития Воронежской области состоялось совещание по обсуждению состава участников и подходов к разработке Стратегии – 2030.

В Уфе за три года до принятия стратегии прошел форум «Нефтехимический территориальный кластер - стратегия развития», а за два года - Международный Градостроительный Форум UrbanБайрам, где на пленарной сессии была представлена концепция Стратегии развития Уфы до 2030 года. Также за два года до принятия стратегии был проведен опрос граждан Уфы с целью выявления их пожеланий и отражения их в стратегии развития города.

В Курской области информация о разработке проекта Стратегии-2030 была опубликована за два года до ее принятия, и в этом же году Комитет по экономике и развитию области провел стратегическая сессии. В Екатеринбурге за два года до принятия стратегии прошел День Екатеринбурга на международной промышленной выставке «Иннопром-2015»; в числе проведенных мероприятий — круглый стол «Стратегия пространственного развития Екатеринбурга на период до 2035 года» и т.д.

Таким образом, уже за 1-3 года до принятия стратегии идет предварительная работа: проходят стратегические сессии, дорабатывается нормативно-правовая база планирования (например, в Курске)¹³ и т.п. Деятельность активизируется за последние 2 года до принятия стратегии, а ее пик приходится на последнее полугодие до принятия.

После принятия стратегии активность остается достаточно высокой еще в течение еще 1-2 лет, и далее постепенно снижается. Часто встречаются следующие события: внесение поправок в стратегию, утверждение Плана мероприятий по ее реализации, отчеты о ходе реализации Плана мероприятий, что говорит о наличии формальной активности, связанной со стратегией. Однако новостей становится все меньше и интерес к стратегии медленно падает, хотя низкую активность за третий год

¹² Закон Воронежской области от 19 июня 2015 года N 114-ОЗ «О стратегическом планировании в Воронежской области», Принят областной Думой 18 июня 2015 года (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/428592418> (дата обращения 27.05.2021)

¹³ Решение Курского городского собрания от 16.12.2014 №182-5-ОС О документах стратегического планирования муниципального образования «Город Курск» (в ред. от 27.03.2018 №35-6-ОС) (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/446264595> (дата обращения 27.05.2021)

после принятия стратегии отчасти можно объяснить тем, что с момента принятия стратегии еще не прошло полных три года.

В то же время ситуация различается как между регионами и муниципальными образованиями в целом (если учитывать суммарные показатели их активности), так и между отдельными городами и регионами.

События, связанные со стратегиями социально-экономического развития субъектов Федерации. На рисунке ниже (Рисунок 3) представлена суммарная активность, связанная со стратегиями развития 5 субъектов Российской Федерации (без активностей, связанных с 5 городами). Как показано на рисунке, стратегические сессии и активность по разработке стратегий начинаются еще за 2-2,5 года до утверждения стратегии, и достигают максимума в первые два года после ее принятия.

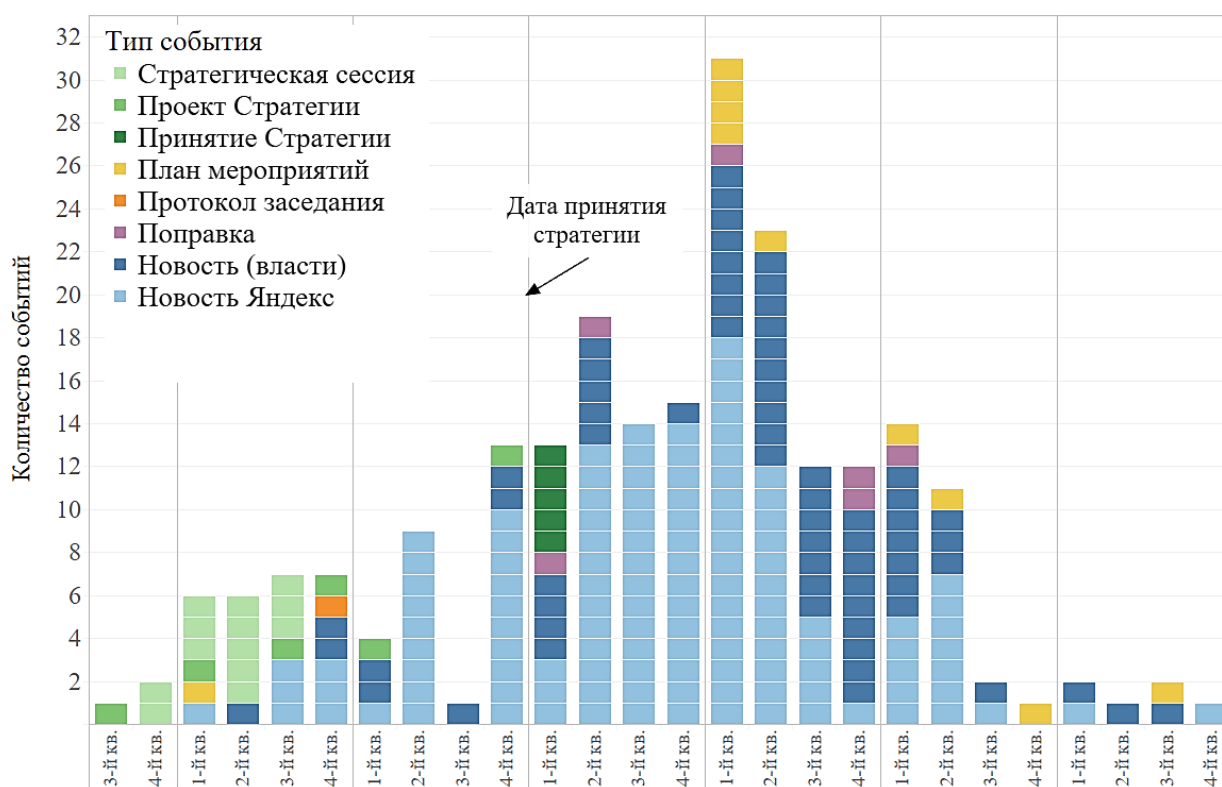


Рисунок 3 – События, сгруппированные по разнице их даты и даты принятия стратегии, суммарно для 5 областей; цветом показан тип события

Источник: анализ авторов

При этом ситуация в разных регионах существенно различается. Так, у Воронежской области максимальная активность отмечена через год после принятия стратегии. Далее активность, хотя и заметно снизилась, все еще остается достаточно высокой и сегодня, в 2021 году, через 2,5 года после принятия стратегии (Рисунок 4).

Так, после принятия стратегии Воронежской области прошло заседание экспертного совета по вопросам реализации стратегии, анонсированы планы по

автоматизации стратегического управления регионом, стартовала реализация «бережливых проектов», получили статус особо значимых два инвестпроекта ООО «ЭкоНиваАгро». Далее, в апреле 2021 года в области прошла ежегодная стратегическая сессия «Современное государственное управление: лидерство и стратегическое развитие региона», в рамках которой был скорректирован план мероприятий по реализации «Стратегии социально-экономического развития Воронежской области до 2035 года» с учётом Послания президента Российской Федерации.

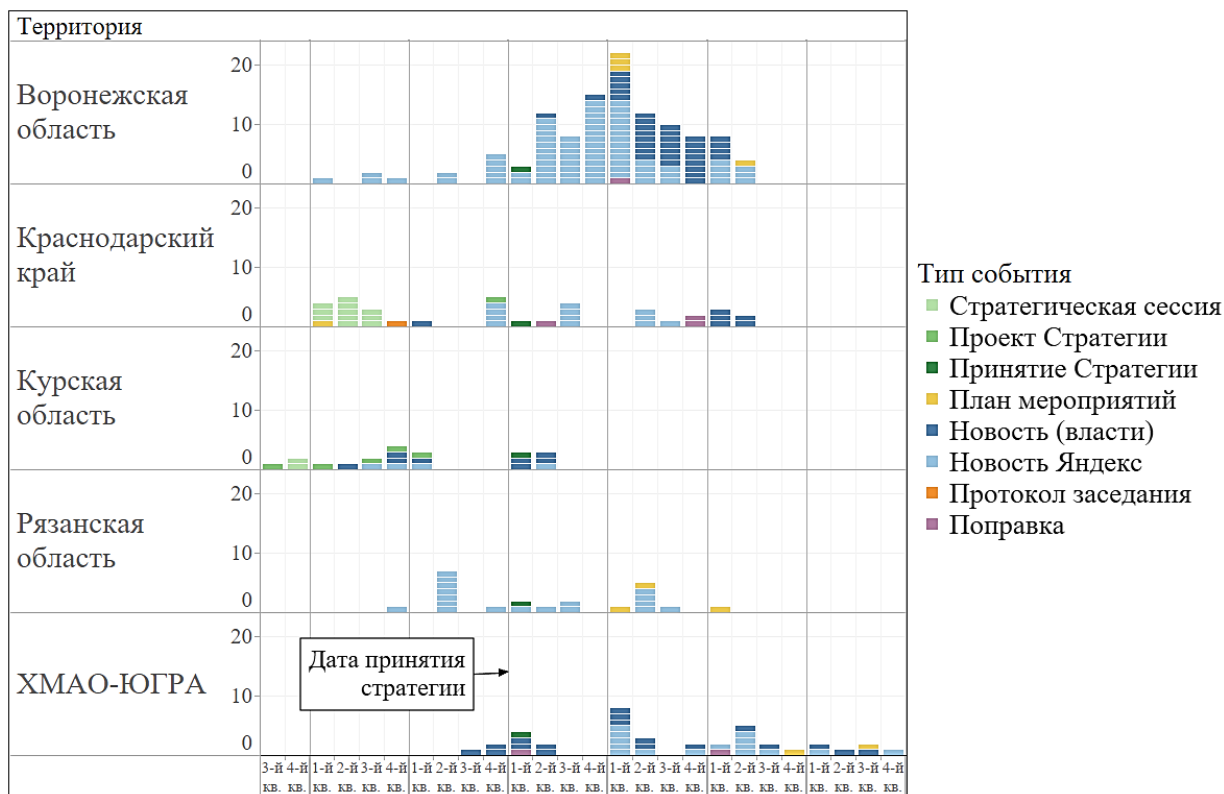


Рисунок 4 – Количество событий, связанных с принятием стратегии социально-экономического развития области (показаны 3 года до принятия стратегии)

Источник: анализ авторов

У Краснодарского края отмечена достаточно высокая активность до принятия стратегии, но после ее принятия ситуация изменилась: активность остается достаточно низкой, хотя деятельность по реализации стратегии ведется. Так, в 2019 году в регионе в рамках реализации «Стратегии-2030» стартовал конкурс «Моё будущее – Краснодарский край», а в начале 2021 года прошло первое заседание Экспертного совета Министерства экономики Краснодарского края, в ходе которого стороны договорились регулярно проводить масштабные экспертные мероприятия и заседания рабочих групп по отдельным приоритетным направлениям реализации «Стратегии - 2030».

Курская область приняла свою стратегию социально-экономического развития в конце 2020 года: пока активность остается достаточно высокой, причем ее максимум отмечен за год до принятия стратегии.

В Рязанской области максимальная активность отмечена до принятия стратегии, но после ее принятия активность снизилась, и остается невысокой: в 2019 году утвержден План мероприятий по реализации Стратегии-2030, а в 2020 и 2021 годах вышел отчет о ходе исполнения Плана мероприятий.

У ХМАО-Югра максимальная активность также наблюдается через год после принятия стратегии, далее она снижается, но остается на заметном уровне. Так, в 2018 году в Сургуте и Югорске прошли стратегические сессии; в 2019 году выполнена научно-исследовательская работа по теме «Корректировка стратегии социально-экономического развития ХМАО» и в стратегию внесены поправки; а в 2021 году прошло заседание общественного совета по реализации Стратегии ХМАО-Югра - 2030.

События, связанные со стратегиями городов Российской Федерации. Несколько другая картина наблюдается на муниципальном уровне – стратегии разрабатываются быстрее, причем максимальная активность приходится на последние полтора года (см. Рисунок 5, где представлены события суммарно по 5 стратегиям выбранных городов).

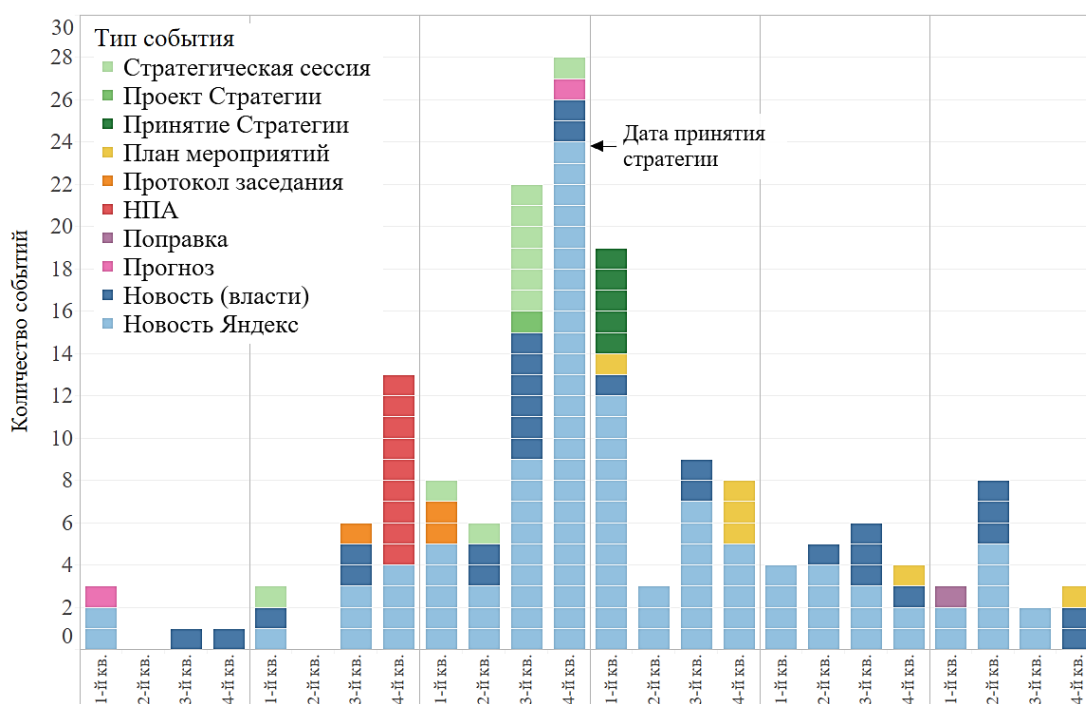


Рисунок 5 – События, сгруппированные по разнице их даты и даты принятия стратегии, суммарно для 5 городов; цветом показан тип события

Источник: анализ авторов

Пик активности наблюдается в последнее полугодие до принятия стратегии, когда проходят стратегические сессии и активно обсуждается проект стратегии. После принятия стратегии активность заметно снижается, оставаясь на невысоком уровне. Новостей мало, поправок стратегий тоже мало (что, возможно, говорит о спаде интереса к стратегиям), зато часто встречаются принятие Плана мероприятий по реализации стратегии или отчет о его реализации. Ситуация по отдельным городам значительно различается (Рисунок 6).

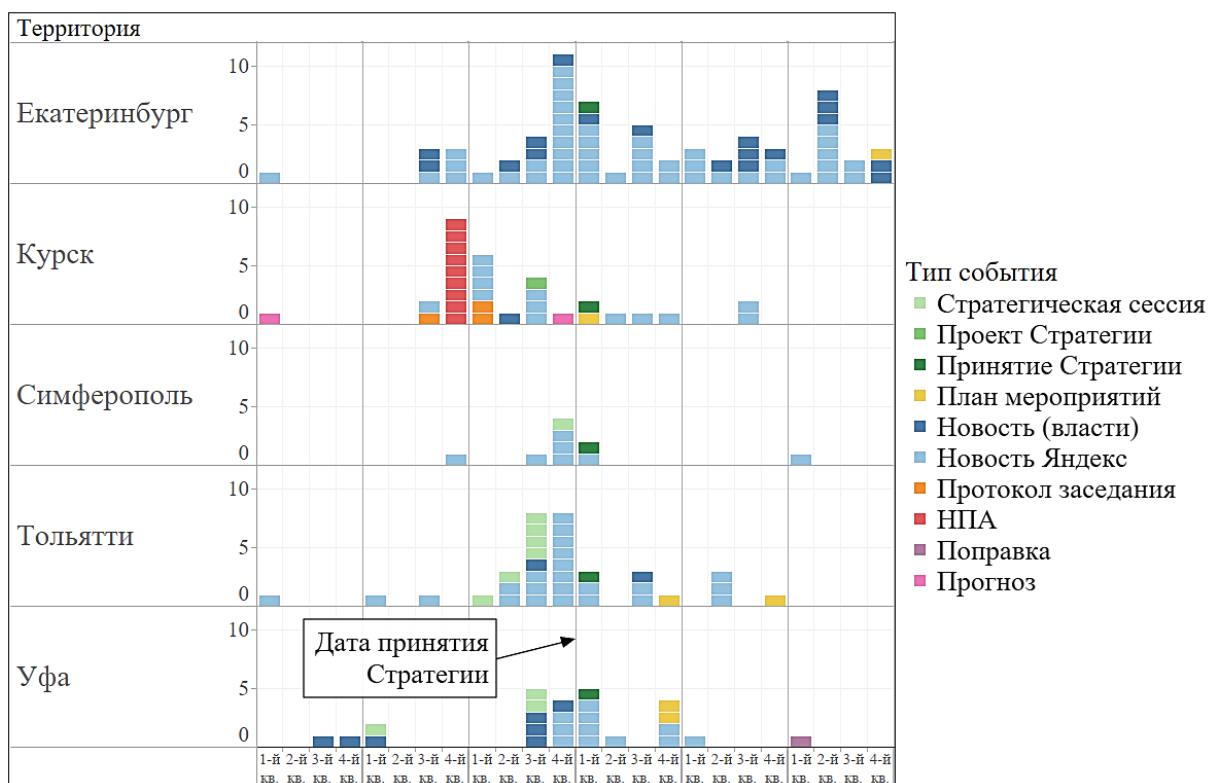


Рисунок 6 – Количество событий (упоминаний стратегии) во время ее разработки и после принятия, рассчитано для 5 городов (показаны 3 года до принятия стратегии)

Источник: анализ авторов

Как показано на рисунке выше, по всем городам отмечается достаточно высокая активность в предшествующие принятию стратегии 1-2 года; однако дальше у всех городов, кроме Екатеринбурга, активность падает, и сходит на нет уже на третий год.

У Екатеринбурга активность по принятию стратегии остается достаточно высокой даже через три года после принятия стратегии, что, возможно, объясняется разработкой ее новой версии. Так, в 2021 году утвержден новый План мероприятий по социально-экономическому развитию Екатеринбурга¹⁴; Администрация Екатеринбурга

¹⁴ План мероприятий Екатеринбурга по социально-экономическому развитию города на 2021 год и приоритетные направления на 2022-2023 годы (Электронный ресурс) URL: <https://docs.cntd.ru/document/446264595> (дата обращения 27.05.2021)

запустила общественное обсуждение стратегических документов социально-экономического развития, включая стратегии развития районов и муниципальные программы.

В Тольятти на второй год после принятия стратегии наблюдается минимальная активность, а в Симферополе и Уфе на второй год событий практически нет, что, возможно, свидетельствует об утрате стратегией актуальности и ее постепенном «затухании».

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1) Все выбранные для анализа стратегии субъектов и муниципальных образований Российской Федерации сопровождаются новостным фоном и событиями, однако активность различается как между регионами и муниципальными образованиями, так и между отдельными городами и областями.

2) У рассмотренных муниципальных образований наблюдается более выраженный и «острый» пик новостной активности: события начинают появляться, в основном, за 1,5 года до принятия стратегии, а в течение года после принятия стратегии наблюдается заметный спад. В то же время стратегии субъектов Федерации имеют более длинный жизненный цикл и более сглаженный пик новостной активности: они начинают разрабатываться за 2,5 года до принятия, далее активность остается высокой на протяжении примерно 2,5 лет, и только потом наблюдается спад (Рисунок 7).

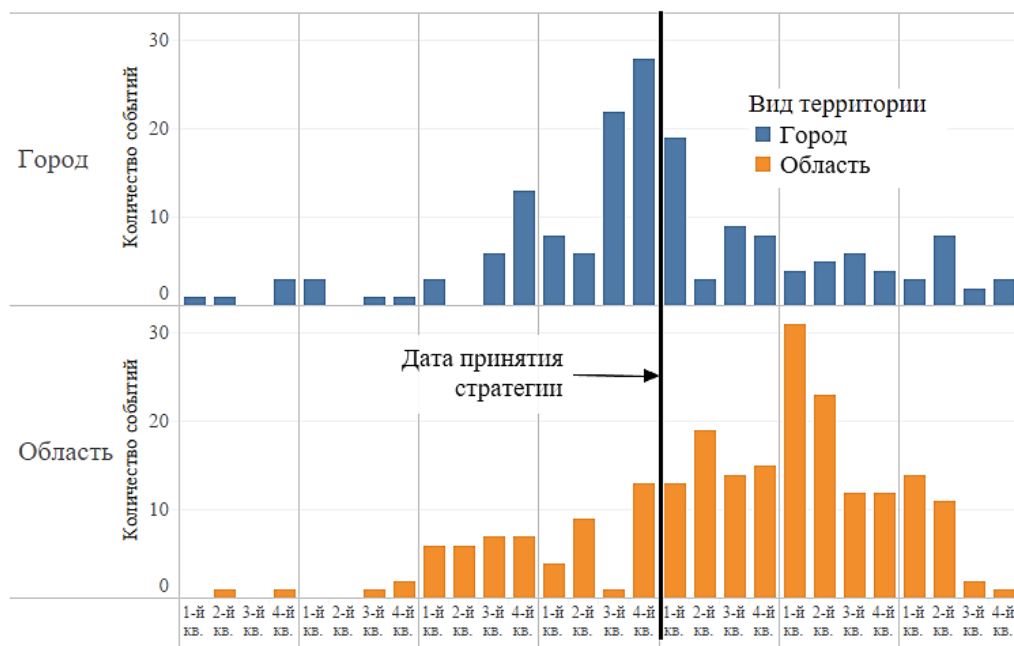


Рисунок 7 – Количество событий (упоминаний стратегии) во время ее разработки и после принятия, рассчитано суммарно для 5 городов и отдельно суммарно для 5 регионов

Источник: анализ авторов

3) Между отдельными городами и регионами наблюдаются существенные различия: основная новостная и событийная активность приходится на промышленно развитые территории с хорошо развитой экономикой — Екатеринбург, Воронежскую область, ХМАО-Югра, в то же время южные города и регионы (Симферополь, Краснодарский край) отличаются меньшей активностью.

3. Разработка контуров адаптивной и востребованной системы стратегического планирования

3.1. Верхнеуровневые стратегии

В качестве основных причин низкой эффективности стратегий верхнего уровня отмечены следующие: фронтальный» характер стратегии, отсутствие приоритетов, попытка включить в повестку дня все возможные темы [28]; отсутствие интеграции стратегий в текущую деятельность органов исполнительной власти; короткий горизонт мотивации политиков и государственных служащих; макроэкономическая нестабильность, изменение рыночной ситуации и доходов населения, что делает стратегии неактуальными [36].

К причинам низкой эффективности национальных и региональных стратегий социально-экономического развития также относят противоречие между положениями Закона о стратегическом планировании №172-ФЗ [37] и приоритетными национальными проектами: по логике Закона №172-ФЗ, основой должны служить именно стратегии национального и регионального развития, но на практике приоритет отдается национальным проектам [38].

Помимо причин низкой эффективности национальных стратегий верхнего уровня, характерных именно для Российской Федерации, существует еще один глобальный негативный фактор: низкая эффективность стратегий социально-экономического развития характерна для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой [39].

Проблема заключается в том, что стратегии выбираются не экономистами, а правящей элитой на основе доминирующих идеологий, на которые влияют уровень развития общества и интересы самой элиты. Доминирующая идеология, как правило, отстает от взглядов, соответствующих современной экономической теории (которая, в свою очередь, тоже несовершенна), причем в развивающихся странах это отставание достаточно велико. Противоречие идеологии и экономической теории объясняется широким рядом факторов:

1) Популяризация и принятие обществом новых научных подходов требует значительного времени.

2) Представители власти препятствуют новой идеологии, так как она выявляет ошибки в прошлой проводимой политике и негативно влияет на их имидж.

3) На идеологию реформ значительно влияют международные организации, продвигающие под предлогом необходимости реформ интересы развитых стран. В частности, правила ВТО препятствуют проведению эффективной промышленной политики, законы о защите прав интеллектуальной собственности ограничивают возможности развивающихся стран внедрять новые технологии, политика Вашингтонского консенсуса¹⁵, продвигаемая МВФ и Всемирным Банком, делает страну удобным рынком сбыта и источником ресурсов и т.п.

4) Для реализации новых идей могут потребоваться институциональные преобразования, ущемляющие краткосрочные интересы определенных групп населения, правящей элиты и высокопоставленных чиновников.

5) Доминирующая идеология воздействует на науку через финансирование, включая деятельность по разработке стратегий (идеология «покупает правильную науку»); разработчик стратегии учитывает политические ограничения, заданные идеологией, иначе заказчик не примет стратегию.

В России противостояние доминирующей идеологии и экономической науки является критическим фактором, препятствующим формированию эффективных стратегий национального уровня.

Поэтому, учитывая сложность, несовершенство и неоднозначность современной экономической теории, рекомендуется перейти к адаптивной системе управления, включающей проведение предварительных исследований при разработке стратегий, движение вперед небольшими шагами с возможностью коррекции стратегии по ходу ее реализации. Встроенные исследования и эксперименты должны стать ключом к эффективному проведению реформ.

На основе проведенного анализа можно предложить следующие рекомендации: в наиболее серьезных изменениях нуждается механизм фронтальных стратегий.

Учитывая, что в российских условиях трудно создать работающий механизм реализации фронтальной стратегии, ее целесообразно трансформировать из свода мероприятий в концепцию, не являющуюся документом прямого действия и не рассчитанную на непосредственную реализацию. На деле это означает переход к трехуровневой системе стратегического планирования с интегрированным целеполаганием на верхнем уровне и с модульной системой реализации на втором и третьем уровнях.

Первый (верхний) уровень такой модульной системы должен включать общую концепцию развития, представляющую собой модифицированный вариант фронтальной

¹⁵ Набор рекомендаций МВФ в области макроэкономической и финансовой политики, адресуемых странам, с которыми он работает (предоставляет кредиты и займы, техническую помощь, консультирует); рекомендации согласовывались в Минфине США, они и деятельность МВФ подвергаются резкой критике.

стратегии. Второй (средний) уровень — приоритетные программы, реализуемые с применением мобилизационных механизмов под контролем верхнего административного уровня. Третий (нижний) уровень — менее приоритетные программы, реализуемые министерствами и ведомствами без использования мобилизационных механизмов.

Как отмечено во многих работах, проблемы национальной системы стратегического планирования Российской Федерации достаточно серьезны и носят системный характер, поэтому *необходимо ее кардинальное изменение, причем отдельных мер будет недостаточно*, а частичные улучшения не дадут эффекта.

Прежде всего, предлагается перейти от процессного к проектному управлению. А именно, вынести в национальные стратегии верхнего уровня только основные цели, приоритеты и направления развития, не задавая конкретных мер. На базе стратегий верхнего уровня формировать отраслевые и региональные стратегии, а планы действий вынести в национальные проекты или программы, тем самым отделив целеполагание (национальные стратегии) от исполнительного механизма (национальные программы, в том числе национальные проекты).

Количество национальных программ или проектов должно быть ограничено, в них необходимо выделить ключевые меры, на которые направить максимум ресурсов; такой подход позволяет реализовать мобилизационный механизм реализации, вневедомственное управление (из проектного офиса) и контроль на высшем уровне власти.

Все остальные стратегии и программы должны иметь более низкий приоритет по сравнению с национальными программами, что означает и более высокие риски их невыполнения. Тем не менее, такой подход оправдан, так как позволяет направить ограниченные ресурсы на наиболее приоритетные, прорывные направления.

Ниже описаны меры, которые дополняют данные кардинальные преобразования, и поясняют и дополняют смысл реформирования национальной системы управления Российской Федерации. Вместе с тем ни одна из предложенных мер в отдельности не может изменить ситуацию, все они должны стать элементами преобразований.

Мера №1. Разделение существующих государственных программ на два типа: федеральные национальные программы (к которым относятся майские указы Президента [40] и национальные проекты) и ведомственные программы. Национальные программы выступают инструментами реализации целей, заданных национальной стратегией социально-экономического развития, имеют ограниченный перечень приоритетных направлений, приоритетное финансирование. Все остальные программы - ведомственные, финансируются по остаточному принципу или из местных ресурсов [28, 41].

Мера №2: минимизировать на законодательном уровне обязательный перечень стратегических документов на федеральном и территориальном уровне [42].

Мера №3: переформатировать ОНДП

Основные направления деятельности правительства (ОНДП) переформатировать в документ среднесрочного планирования за рамками приоритетов, заданных национальной социально-экономической стратегией. Цели и показатели ОНДП должны конкретизироваться в ведомственных (отраслевых) программах, причем статус ведомственных программ необходимо придать большинству действующих в настоящее время государственных программ. ОНДП должны ставить перед ведомствами, не участвующими в реализации национальных программ, только среднесрочные задачи, достижимые в рамках бюджета без ущерба для национальных программ. Разработку и утверждение ведомственных программ целесообразно предоставить руководителям соответствующих ФОИВ. Такой шаг сделает систему стратегического планирования более прозрачной, понятной, гибкой и эффективной, а также снизит риски противоречий между разными документами.

Мера №4: четкое бюджетирование. Поручения в бюджетной сфере, если они не соответствуют принятому Закону о бюджете [43], исполняются путем внесения изменений в этот Закон; поручения, затрагивающие содержание документов стратегического планирования, должны исполняться путем оперативной корректировки и адаптации соответствующих положений стратегических документов, а не путем принятия новых документов [36].

Мера №5: концентрация ресурсов на ограниченных направлениях. Необходимы отказ от целей во всех направлениях социально-экономического развития и концентрация ограниченных ресурсов бюджета на ключевых целях в пяти-семи приоритетных направлениях [41]. Ключевые показатели эффективности нужны только в приоритетных направлениях и отраслях, для которых выделены бюджетные средства.

Мера №6: обеспечить участие в стратегическом планировании законодательной власти, которая в соответствии с Законом о стратегическом планировании №172-ФЗ почти полностью отстранена от участия в этом процессе [41]. Цели национального развития задаются указами Президента Российской Федерации, национальные стратегии утверждаются распоряжением Правительства; такая система является централизованной и не позволяет ни учесть местную специфику, ни реализовать стратегию при отсутствии или недостатке федерального финансирования.

Мера № 7. Повысить организационное обеспечение процесса стратегического планирования, включая проектную методологию, надежность и оперативность прогнозов.

Мера № 8. Развивать стратегическое планирование на базе государственно-частного партнерства. Партнерство понимается как системные взаимовыгодные отношения власти, бизнеса и общества, без которого цели и задачи стратегического планирования не будут выполнены.

Мера № 9. Осуществить переход от отраслевого к интегральному (межведомственному, межуровневому) стратегическому планированию, без которого невозможны технологические прорывы, межотраслевой обмен инновационными технологиями и переход к новому технологическому укладу [44].

Разработка типовых макетов верхнеуровневых стратегий. Основной принцип, который должен быть заложен в верхнеуровневые стратегии, - принцип емкости, то есть чем выше уровень документа стратегического планирования, тем более верхнеуровневые цели он преследует и тем более понятными и лаконичными должны быть основные идеи, заложенные в такие документы. Каждый следующий документ в иерархии раскрывает верхнеуровневые цели (то есть детализирует их) и при необходимости захватывает иные сферы деятельности.

Законом №172-ФЗ определены 8 основных структурных элементов стратегии социально-экономического развития Российской Федерации (пункт 7 статьи 16):

- 1) оценка текущего уровня развития и степень достижения предыдущих целей;
- 2) цели на новый период и целевые показатели;
- 3) приоритеты и задачи для достижения новых целей;
- 4) приоритеты и направления регионального развития;
- 5) оценка места России в мире;
- 6) обоснование реформ и программ для достижения новых целей;
- 7) перечень направлений, мероприятий и механизмов для достижения целей;
- 8) иная информация.

На наш взгляд, отражение в тексте стратегии пунктов 1,5 является избыточным в тексте самой стратегии, так как увеличивает ее объем и может быть перенесено в обосновывающие материалы к стратегии, если и оставлять оценку текущего уровня развития, то в привязке к каждой из новых целей, чтобы можно было провести сравнение образа будущего и реальности. Пункты 6 и 7 также избыточны для самого текста стратегии, они могут быть вынесены в отдельный документ – дорожную карту (план мероприятий) по разработке стратегии.

На примере Стратегии развития Саудовской Аравии до 2030 года¹⁶ можно рассмотреть пример прозрачной структуры целеполагания (*Рисунок 8*), которую можно

¹⁶ Стратегии развития Саудовской Аравии до 2030 года URL: <https://www.vision2030.gov.sa/v2030/overview/> (дата обращения 05.10.2021)

использовать за базу при формировании стратегии развития России на долгосрочную перспективу:

три миссии (амбициозная нация, процветающая экономика, активное гражданское общество), которые содержат по две общие цели каждая. К примеру, рост и диверсификация экономики;

каждая из 6 общих целей содержит по 3 отраслевых/проектных направления (инвестирование в долгосрочном периоде, открытость для бизнеса и др);

каждое из 27 отраслевых/проектных направления делится еще на три цели, итого формируя 96 целей стратегии, сформулированных с использованием принципа SMART¹⁷, то есть представлены в виде показателей конечного результата, привязанных к времени и месту. К примеру, одной из 96 целей является увеличение средней продолжительности жизни с 74 лет в 2014 году до 80 лет в 2030 году. В тексте стратегии для каждой цели приводится краткое описание ситуации.

Достижение целей описывается через реализацию 11 отраслевых и межотраслевых программ (в российской системе стратегического планирования такие программы поименованы как отраслевые стратегии).

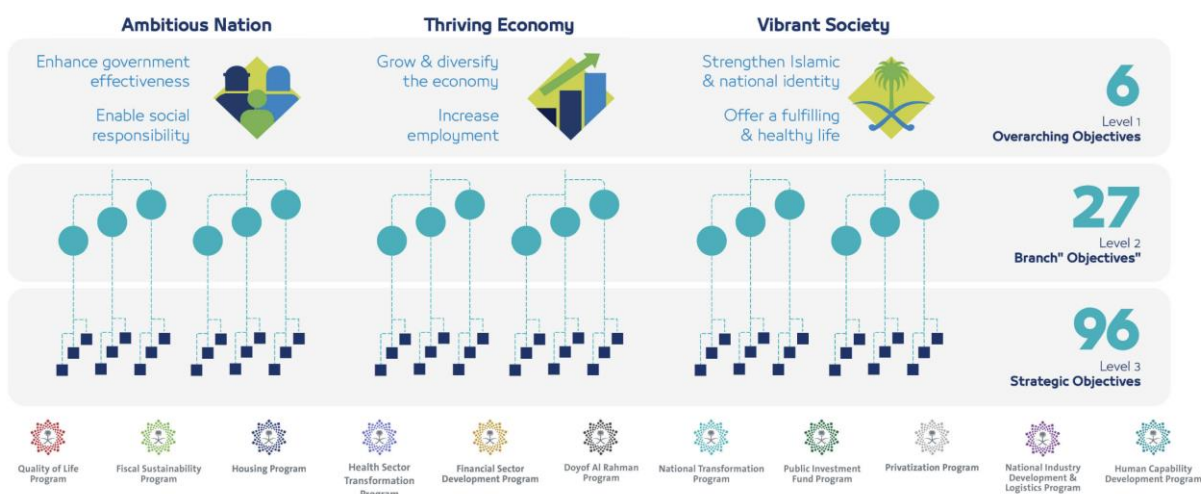


Рисунок 8 – Структура целеполагания в Стратегии развития Саудовской Аравии до 2030 года

Источник: Стратегии развития Саудовской Аравии до 2030 года

На наш взгляд, макет верхнеуровневых стратегий может содержать следующие структурные элементы:

описание желаемого образа будущего (то, куда мы движемся как страна/отрасль, что хотим увидеть в будущем);

¹⁷ См. подробнее: George T. Doran, “There’s a S. M. A. R. T. Way to Write Management Goals and Objectives”, Management Review (AMA Forum), November 1981, pp. 35-36

миссия и система целей, где цели нижнего уровня будут обладать атрибутами показателей (конкретны, измеримы, ограничены по времени), за основу стратегии берется оптимистичный сценарий;

краткое описание каждой цели с фиксацией текущего состояния;

указание на систему документов более низкого уровня, в которых приводится детализация элементов стратегии.

Все остальные элементы – различные сценарии, исчерпывающее описание достигнутых результатов, меры, инструменты и механизмы реализации должны отражаться в отдельных документах – дополнительных и обосновывающих материалах, в специализированных дорожных картах, чтобы не перегружать смыслами документы и давать потребителю выжимку информации. Все это позволит систематизировать систему ценностей в государстве и правильно доносить ее населению.

Дистрибуция стратегий социально-экономического развития и отраслевых стратегий. Важным элементом системы стратегического планирования является дистрибуция основных положений стратегий до конечного пользователя и отдельных групп пользователей, которая включает:

- 1) формат представления данных (то, как визуализируются элементы стратегии для пользователя и отдельных групп пользователей);
- 2) продвижение стратегии (каналы продвижения и их дифференциация в зависимости от групп пользователей).

Дистрибуция стратегии играет важную роль в донесении ценностей, целей и задач стратегий до благополучателей и основных акторов процесса стратегического планирования (Таблица 2).

Таблица 2

Дистрибуция стратегии (на примере стратегии социально-экономического развития субъекта РФ)

№	Положение	Нормативное оформление	Продвижение	Рекомендуемый объем и формат
1.	Текст стратегии - файл в текстовом формате (MS Word, PDF) с исчерпывающим описанием по всем структурным элементам стратегии	Утверждается руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта РФ	Для управленческих целей – для госслужащих, предприятий и других акторов, поименованных в стратегии. Размещается на официальном сайте высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, а также в интернет-базах по хранению нормативно-правовых	До 100 страниц А4 по ГОСТ 7.32-2017

			актов (Консультант+, Гарант и др)	
2.	Презентация стратегии - файл в презентационном формате с графической информацией (PPTX, Prezi, PDF) с указанием основных выводов и структурных элементов стратегии	Визируется главой подразделения высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, ответственного за разработку стратегии	Для населения и бизнеса. Распространение в СМИ по всем каналам, печать для МФЦ, учреждений системы образования и здравоохранения и иных публичных мест.	До 20 слайдов в свободном формате, цветная печать, инфографика, рисунки и карты
3.	Брошюра стратегии – файл с миксом текстового и презентационного формата, краткое содержание стратегии с графическими элементами (PDF)	Визируется главой подразделения высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, ответственного за разработку стратегии	Для населения и бизнеса? Распространение в СМИ по всем каналам, печать для МФЦ, учреждений системы образования и здравоохранения и иных публичных мест.	До 10 страниц А5, цветная печать, инфографика, рисунки и карты
4.	Ресурс в сети Интернет	Ссылается на официальный сайт высшего органа исполнительной власти субъекта РФ	Для всех групп пользователей. Распространение через контекстную рекламу, через рекламу на основных медиа площадках.	На примере ресурса в сети Интернет по стратегии развития Саудовской Аравии Vision2030.gov.sa
5.	Видеобзор основных положений стратегии	Выкладывается на официальных ресурсах высшего органа исполнительной власти субъекта РФ с приветственным словом руководителя.	Для всех групп пользователей. Распространение через контекстную рекламу, через рекламу на основных медиа площадках.	Не более 5 минут, начало с приветственного слова руководителя субъекта РФ, участие в ролике основных акторов стратегии.

Источник: предложение авторов

3.2. Разработка подходов к изменению ФЗ-172

Национальная система стратегического планирования для ее возможности отвечать на вызовы должна строиться с учетом базовых принципов, которые позволят сделать систему мобильнее и устойчивее. Проведенный анализ принципов стратегического планирования, закрепленных в № 172-ФЗ показал, что они все сформулированы от лица

государства для государственных и муниципальных органов, но не учитывают интересы внегосударственных объектов стратегического планирования и населения. Кроме того, все из принятых принципов не исполняются на практике, поэтому на наш взгляд необходимо внести изменения в закон № 172-ФЗ (предлагаемые изменения в *Таблице 3*).

Таблица 3

Соблюдение принципов стратегического планирования и предложения по изменению системы планирования для их соблюдения

№	Принципы 172-ФЗ	Пояснение принципа	Статус по соблюдению принципа	Рекомендации по изменению системы планирования, для соблюдения принципа
1.	Принцип единства и целостности	Единство методологии организации и функционирования стратегического планирования.	<p>Не соблюдается</p> <p>Несмотря на детализацию состава документов стратегического планирования в законе, а также наличия отдельно разработанных методических рекомендаций по их формированию, основными документами стратпланирования в России являются майские указы Президента России, закрепляющие национальные цели развития на средне и долгосрочную перспективу, а также национальные проекты (программы), принятые во исполнение данных указов [199]. Данные документы не поименованы в № 172-ФЗ.</p>	<p>Внесение изменений в 172-ФЗ для определения места и роли в системе стратегического планирования:</p> <ul style="list-style-type: none"> - указов Президента России, - национальных проектов (программ), - единого плана по достижению по достижению национальных целей развития.
2.	Принцип разграничения полномочий	Осуществление полномочий органов государственной и муниципальной власти по определению целей и задач стратпланирования на подведомственном уровне.	<p>Не соблюдается</p> <p>Региональные и муниципальные органы власти должны встраивать свои документы стратегического планирования в верхнеуровневый контур, заданный на вышестоящем уровне. К примеру, разработка и реализация государственных программ на региональном уровне должна соответствовать государственным программам РФ</p>	<p>Замена на «принцип согласованности действий», где взамен установления ответственных за стратпланирование внутри государства декларируется необходимость достижения консенсуса между всеми уровнями власти и иными участниками, задействованными в процессе стратпланирования.</p>

			для получения финансирования из федерального центра.	
3.	Принцип преемственности и непрерывности	Разработка и реализация стратдокументов осуществляется с учетом результатов реализации ранее принятых документов и с учетом этапности.	<p>Не соблюдается [200]</p> <p>К примеру, несмотря на то, что Правительством РФ проводится работа над разработкой новой фронтальной стратегии социально-экономического развития России, отчет по достижению/успехам/неудачам реализации КДР-2020 подготовлен и официально опубликован не был.</p>	<p>Законом № 172-ФЗ предусмотрен порядок разработки, корректировки и подготовки отчетности по документам стратегического планирования, то есть фактически нормативные основания для исполнения принципа имеются. Однако практика реализации № 172-ФЗ показывает, что необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - предусмотреть административную ответственность для должностных лиц, ответственных за стратегическое планирование на всех уровнях власти; - предусмотреть систему мотивации за исполнение положений закона (к примеру, финансовая мотивация губернаторов в виде межбюджетных трансфертов за достижение показателей указов Президента России по оценке эффективности руководителей высших исполнительных органов регионов).
4.	Принцип сбалансированности	Согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.	<p>Не соблюдается [201].</p> <p>К примеру, основные документы стратегического планирования в сфере малого и среднего предпринимательства в РФ (Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», подпрограмма 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства» Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» и Стратегия развития малого и</p>	<p>Провести аудит всех документов стратегического планирования:</p> <ul style="list-style-type: none"> - отменить заведомо устаревшие и нерабочие документы; - отменить дублирующие документы; - синхронизировать друг с другом имеющиеся документы различного уровня в одних и тех же секторах.

			среднего предпринимательства до 2030 года) не синхронизированы между собой даже на уровне целей и целевых индикаторов.	
5.	Принцип результативности и эффективности, принцип ресурсной обеспеченности	Достижение заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов.	Не соблюдается К примеру, большинство отраслевых документов стратегического планирования не включают раздел по прогнозным затратам ресурсов, от чего сложно оценить стоимостной вклад ресурсов в достижение заданных результатов.	Законом № 172-ФЗ предусмотрена необходимость оценки финансовых ресурсов, однако данное нормативное основание не соблюдается. Поэтому так же, как и для принципа преемственности и непрерывности предлагается ввести административную ответственность и определить систему мотивации для органов власти.
6.	Принцип ответственности участников	Участники стратпланирования несут ответственность за разработку стратдокументов (своевременность и качество) и их исполнение.	Не соблюдается Как было показано на примере реализации принципов «результативности и эффективности» и «преемственности и непрерывности», нормативные основы стратпланирования не исполняются и административные лица не несут за это ответственности.	Предлагается определить перечень должностных лиц и ввести административную ответственность за неисполнение положений закона.
7.	Принцип прозрачности (открытости)	Документы подлежат официальному опубликованию.	Соблюдается	Несмотря на то, что принцип соблюдается, он сильно ограничивает участие всех акторов стратегического планирования в целеполагании, что со стороны населения противоречит конституционным правам человека. Поэтому предлагается дополнить «принципом гласности», который подразумевает возможность населения принимать участие в процессе целеполагания, проводить оценку и корректировку государственных инициатив,

				возможность населения быть услышанным, удовлетворяя свои конституционные права.
8.	Принципы измеряемости целей, соответствия показателей целям	Обеспечение возможности достижения целей, правильного прогнозирования показателей	Не соблюдается На примере КДР-2020 были отмечены негативные результаты достижения прогнозных показателей, которые являются следствием низкого качества подготовки самого документа и его негибкости во времени.	Предлагается производить декомпозицию всех указанных стратцелей на нижестоящие уровни с использованием принципа МЕСЕ ¹⁸ [224] (Mutually Exclusive, Collectively Exhaustive), позволяющим произвести аудит всех проблем, лежащих в основе достижения тех или иных целей, и проследить причинно-следственные связи между отдельными компонентами стратпланирования.
9.	Программно-целевой принцип	Определение приоритетов и целей развития, разработка взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ	Привязка принципа ко всем документам стратегического планирования, на наш взгляд, нецелесообразна, т.к. данный принцип относится к государственным программам, как к одному из типов документов стратпланирования, определенных законом.	Предлагается исключить принцип из общих принципов стратегического планирования.
10.	Предлагаемые принципы	-	-	Предлагается дополнить закон следующими принципами: - «принцип комплексности» и «принцип системности», предполагающие учет интересов всех объектов стратегического планирования, учет последствий принятия решений для разных объектов планирования (эффект сообщающихся сосудов) [45]; - принцип вариативности – разные подходы к развитию различных регионов и отраслей с учетом уникальных потребностей и возможностей (дифференцирующая политика) [46];

¹⁸ Базовый принцип структурирования проблем, используемый в консалтинге (официально разработан Б.Минто в рамках работы в консалтинговой компании McKinsey & Company) – заключается в том, чтобы разделить проблему на отдельные непересекающиеся решения и удостовериться, что при этом не упущены никакие решения из тех, которые относятся к проблеме.

			<ul style="list-style-type: none"> - принцип гибкости – выбор различных подходов в зависимости от объекта стратегирования во времени и месте [45]; - принцип системности – учет внутренних и внешних тенденций развития, стратегирование не в вакууме, а с учетом геополитической, экономической и социальной конъюнктуры [47]; - принцип места (для документов стратпланирования, разрабатываемых по территориальному принципу) – учет исторических и пространственно географических особенностей и закономерностей развития [47]; - принцип холизма (разработка проектов с комплексной (одновременно социальной, экологической и экономической) эффективностью; - принцип устойчивости (учет долгосрочных рисков в рамках парадигмы устойчивого развития, интеграции в анализ всех сфер, которые «действительно важны для человека», с чем он взаимодействует на ежедневной основе).
--	--	--	---

Источник: составлено авторами

3.3. Региональные и муниципальные стратегии

Для повышения статуса и востребованности стратегий регионов и муниципальных образований у власти и общества и в целом для выхода из сложившейся ситуации можно предложить следующие рекомендации:

1) Определить вид и формат стратегий по аналогии лучшими зарубежными практиками стратегий долгосрочного развития регионов и городов и их отдельных элементов, например, устойчивой городской мобильности, «здоровых улиц» и т.п.¹⁹ Внешний вид стратегического документа за рубежом – это качественно оформленный документ, где есть иллюстрации, графики и диаграммы, широко применяется инфографика, четко понятна целевая аудитория, на которую рассчитана стратегия, есть разделы для населения, бизнеса, инвесторов, присутствует обращение глав муниципалитетов, стратегия имеет статус публичных и понятных обязательств власти. Другими словами, адресат стратегии – общество, а не вышестоящая контролирующая бюрократия, стратегия отвечает не на вопрос «как должно быть по закону», а на вопрос «что делать» в интересах людей. Представляется важным ограничить объем стратегий до 20-30 страниц, стратегия должна иметь «навигационный» формат и давать четкую и однозначную систему приоритетов. Например, в транспортной стратегии мэра Лондона есть четкая система приоритетов в городе: пешеходы, велосипедисты, общественный транспорт. Соответственно и деньги выделяются на основе данных приоритетов.

2) Современная стратегия не должна согласовываться с вышестоящими органами власти, а должна получить положительные отзывы от пула ведущих российских специалистов области стратегирования, ведущих российских ученых. По большому счету, по нашему мнению, должна быть введена процедура анонимного внешнего рецензирования, аналогичная в научных журналах. Современная стратегия – это популярная наука, краткая научная публикация, снабженная инфографикой, чтобы быть понятной для всех. Это позволит не только резко поднять, качество стратегий, но и внедрить в документы современные теоретические положения и лучшие практики. Известно, что многие программы комплексного развития территорий в СССР разрабатывались академическими институтами.

3) Сегодня подготовка стратегий в России – это две крайности. Первая крайность состоит в том, что стратегии готовятся внешними командами «под ключ» (в

¹⁹ См. например: Greater London Authority (2018). Mayor's Transport Strategy, OneNYC: The Plan for a Strong and Just City, 2015; Berlin Strategy Urban Development Concept Berlin 2030, 2015 и др.

том числе и защищается на публичных слушаниях перед обществом и далее перед муниципальными депутатами) в формате муниципального контракта с администрациями. В результате администрации самоустраняются и фактически выходят из процесса, снимая с себя любую ответственность. Другая крайность – это когда стратегии готовятся несколькими специалистами отделов экономики своими силами без подключения других департаментов, что может сказаться на качестве документов. Для нашей страны можно предложить промежуточный подход – стратегии должны всегда готовиться и публично защищаться перед жителями и депутатами муниципальными органами власти, причем конкретно главами администраций и его заместителями. Это нужно чтобы стратегия – была программой мэра, чтобы лица принимающие решения не только разбирались в том, что написано, но и верили в правильность предложенных мер. Внешние эксперты и ведущие ученые могут и должны выступать с лекциями, обучающими семинарами и т.д. о лучших современных практиках стратегирования, современных подходах к управлению города, пониманию социально-экономического прогресса и так далее. Возможно создание федеральной база «лучших практик», в том числе переводов зарубежных документов для обучения первых лиц. В результате, с одной стороны, можно будет научить непосредственно лиц, принимающих решения, лучшим практикам, а с другой, именно власти будут ответственны за изменения в публичной плоскости.

4) Стратегия должна быть не только по названию, но и по содержанию долгосрочной. Она должна решать вопрос долгосрочной устойчивости, то есть исходить из принципов устойчивого развития. Сегодня большинство стратегий – это стратегии краткосрочного взгляда, где путается количественное увеличение отдельных индикаторов и повышение качества жизни в целом. То, что хорошо с точки зрения экономического роста, противоречит качеству жизни и снижается благосостояние, то есть экономический рост и качество жизни (благосостояние) – несвязанные понятия. Если, например, строится низкокачественное многоэтажное жилье или вырубается лес на переработку и т.д., то это увеличивает валовой региональный продукт и позволяет отчитаться о достигнутых темпах, но снижает качество жизни и долгосрочную устойчивость, поскольку решение проблем сноса данных объектов и восстановления экосистем ложится на будущие поколения, которые для этого будут иметь меньше природных ресурсов. Будущие поколения сегодня не предъявляются платежеспособный спрос на рынке, поэтому в рамках рыночной экономики невозможно обеспечить межпоколенческую справедливость и долгосрочную устойчивость развития. Именно поэтому сегодня активно используются

альтернативные валовому продукту индикаторы в качестве основной меры прогресса – индекс истинного развития, показатели качества жизни, субъективного ощущения счастья, неравенство в распределении доходов (коэффициент Джини), опросы удовлетворенности жителей и др. В стратегия городов – лидеров рейтингов качество простой рост валового продукта на душу населения или уровня доходов не отождествляется с социально-экономическим прогрессом.

Наконец, все данные меры являются необходимыми, но, безусловно, недостаточными. Ключевые меры находятся вне сферы стратегического планирования, а в плоскости развития демократических институтов и повышении самостоятельности и бюджетной обеспеченности муниципального уровня власти.

Таким образом, при формировании шокоустойчивой стратегии долгосрочного развития в зарубежных странах учитывались три сквозных темы:

Эколого-ориентированный подход:

внимание к проблемам экологии и здоровья;

прорывные проекты с комплексной эффективностью (реализация решений и проектов, которые оказывают одновременно положительное влияние на экономику, экологию и социальную сферу).

Человеко-ориентированный подход:

рост показателей благополучия людей: экономические характеристики (доход) + внеэкономические (ценность досуга, возможность самореализации, экосистемные услуги, качество труда);

включение в анализ всего, что действительно важно для людей (экология, градостроительство, безопасность и т.д.).

Прямое участие граждан в разработке стратегий:

жители города – соавторы Стратегии;

опросы населения, стратегические сессии, мастерские проектов.

3.4. Национальные цели

Регионы России развиваются неравномерно ввиду поляризации социально-экономического ландшафта за счет действия факторов «первой» и «второй» природы. Долгосрочные вызовы, связанные с продолжающимся усилением социально-экономической дифференциации регионов, обуславливают необходимость внедрения

новых механизмов для учета региональной специфики при реализации национальных целей развития до 2030 года в рамках национальных и федеральных проектов.

Для отражения специфики регионального развития целесообразно:

1. Выбрать приоритетный вектор реализации региональной политики для каждого из 25 целевых показателей – выравнивание всех регионов относительно среднего за счет перераспределения ресурсов или поддержка сильнейших и развитие остальных регионов за счет диффузии инноваций – естественного перетока знаний, образцов деловых практик, инноваций и институтов от сильных к слабым. В настоящее время одновременно реализуется как политика выравнивания (к примеру, перераспределение финансовых ресурсов регионов-доноров в пользу регионов-реципиентов), так и политика формирования точек роста (опережающее развитие столичных регионов и агломераций, создание зон экономического благоприятствования в регионах с высоким потенциалом).

Например, для показателя устойчивый рост численности населения можно предложить политику «формирования точек роста» – большее значение будет для южных регионов, которые в силу факторов первой и второй природы, в том числе благоприятного природного климатического положения, достигнутого уровня развития и др. являются естественными центрами внутренней миграции: Краснодарский край, Белгородская область, которая являлась также в последние годы центром миграционного прироста за счет переселенцев с Украины и др. Политика «точек роста» может и должна предполагать значительную дифференциацию в целевых значениях показателей.

2. Классифицировать регионы в региональные группы на основе многокомпонентного кластерного анализа по широкому кругу признаков (не только достигнутый уровень социально-экономического развития, но и расширенные параметры, характеризующие качество и удовлетворённость жизни, миграционные настроения, факторы «первой» и «второй природы» и др. с привлечением регионального экспертного сообщества).

При этом важно учесть все регионы без исключения, в том числе северные и малочисленные, перейти от практики учета в документах стратегического планирования федерального уровня особенностей развития и возможностей наиболее развитых регионов и регионов с высокой численностью населения к учету специфики и имеющихся ресурсов всех регионов на основе принципа гетерогенности регионального развития. Например, возможности региональных властей по сбору необходимых отчетных документов для участия в федеральных конкурсах и т.д. в Чукотском АО

несопоставимы, например, с крупнейшими регионами по численности населения из-за меньшего количества сотрудников администраций и в целом ресурсной обеспеченности.

3. Декомпозировать целевые показатели на уровень региональных кластеров с учетом следующих предпосылок:

– часть показателей не сможет быть декомпозирована на региональный уровень или на уровень отдельных региональных кластеров, т.к. регионы не смогут управлять данными изменениями и показатель будет находиться в полном ведении федерального центра. К примеру, показатель «вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования» нецелесообразно декомпозировать на региональный уровень, т.к. несмотря на наличие формальных полномочий регионов по регулированию сферы общего образования, материально-техническое и методическое обеспечение развития данной сферы диктуется федеральным правительством;

– региональное развитие гетерогенно, поэтому набор показателей и их динамика могут и должны отличаться для каждого из региональных кластеров, целевая динамика может основываться на накопленном опыте и будущем потенциале развития каждого кластера (темпы прироста выше, ниже на среднероссийском уровне с отдельными региональными корректировками). К примеру, по показателям «повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» и «снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года» целесообразно установить дифференцированные значения для каждого региона.

возможности по управлению изменениями со стороны региональных властей в разных регионах различны, поэтому необходимо проведение оценки степени влияния регионального руководства (обеспеченности финансовыми, управленческими и иными ресурсами) на результат достижения каждого показателя.

4. Осуществить выбор ключевых приоритетных и/или применимых инструментов региональной политики для целей развития каждого кластера с учетом специфики, ключевых проблем и запросов людей на местах (к примеру, пилотные масштабные проекты в области экологического оздоровления для крупнейших агломераций или территорий с высокой антропогенной нагрузкой).

5. Обеспечить большую самостоятельность регионов и гибкость как в части целеполагания значений целевых показателей Указа № 484, так и разработки новых важных для регионов показателей для учета региональной специфики и мнения населения. Например, показатели по объему ввода жилья или строительству дорог для

курортных территорий могут привести к росту антропогенной нагрузки на экосистемы и утрате регионами курортного статуса;

6. Помимо достижения национальных целей повысить востребованность региональных стратегий социально-экономического развития. Сами региональные стратегии могут представлять собой не традиционные объемные стратегии социально-экономического развития, а краткий структурированный перечень региональных «флагманских проектов», поддержанных жителями. Регионы могут получать финансирование на данные проекты за счет новых инструментов финансирования таких проектов (на базе федерального бюджета/бюджета ВЭБ РФ). Флагманские проекты должны учитывать региональную специфику и достигать общественно-значимые результаты для улучшения качества жизни людей.

3.5. Тестирование стратегических документов в условиях неопределенности

Система государственного управления в России столкнулась с рядом современных вызовов. К ним относятся, во-первых, недостаток каналов выражения общественного мнения и «коллективного интеллекта» (несовершенство общественных слушаний, формальность опросов, неэффективность РОИ и аналогичных инструментов), во-вторых, «туннельный подход» в управлении: развитие одной сферы (мигранты для строительства) за счет деградации других (безопасность); акцент на развитии экономики за счет деградации социальной сферы и экологии.

В результате формируются точки социально-экономической напряженности (например, «Шиес» и др.), отсутствует синхронизация между действиями власти и запросами общества (градостроительство, экология, миграция и др.), а также происходит неэффективное расходование бюджетных средств и внедрение «вредных» с точки зрения мирового опыта решений (надземные и подземные переходы, расширение дорог в городской черте и др.).

В этой связи уместно вспомнить то, что миссия Правительства Российской Федерации состоит в повышении качества жизни каждого человека. Понятие «качество жизни» является многомерным и включает все значимые характеристики человеческой жизни, важные для людей²⁰. На данном этапе предпринимаются попытки по переходу к

²⁰ Например, методика Евростата, созданная на основе подхода Нобелевских лауреатов Стиглица и Сена, включает параметры материального положения, работы, здоровья, образования, досуга, безопасности, права, экологии и жизненного опыта. Подход ООН исходит из того, что повышение

клиентоцентричному государству, под которым понимается государство, которое заботится о людях, решает проблемы граждан, является человеко-ориентированным и др. Это означает, что такое государство реализует проекты, которые повышают качество жизни граждан и решают проблемы граждан и, соответственно, не реализует решения, которые вредят гражданам и создают для них новые проблемы.

За рубежом важным гарантом защиты каждого человека выступает модифицированная оценка регулирующего воздействия (impact assessment), под которой понимаются процедуры, которые оценивают экономические, социальные и экологические последствия государственной политики. Они были включены в разработку политики в странах ОЭСР²¹ и Европейской комиссии^{22,23}.

Оценка воздействия распадается на две составляющие: оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и оценка социального воздействия. Оба подхода представляют собой процесс оценки вероятного экологического, социального, экономического, культурного и др. воздействия предлагаемого проекта или инициативы на окружающую среду / на человека до принятия решения.²⁴

В современной практике разработки документов стратегического планирования можно выделить следующие ключевые подходы: теория изменений и доказательная государственная политика.

Теория изменений (Theory of Change, TOC) — это современный подход к проектированию, реализации и оценке государственных инициатив и программ, направленных на поддержку социально-экономических изменений в обществе. Подход ТОС возник в 1990-е годы в США для совершенствования теории и практики

качества жизни связано с достижением 17 целей устойчивого развития ООН как универсальных характеристик человеческого прогресса.

²¹ См. подробнее URL: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf> (дата обращения 09.03.2021)

²² См. подробнее URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en (дата обращения 09.03.2021)

²³ Выделяют три группы стран, в которых: 1) процедура ОРВ происходит только в случае принятия нормативного акта, предусматривающего бюджетные расходы — США, Канада; 2) процедура ОРВ происходит при принятии любого регулирующего акта — Нидерланды, Великобритания; 3) процедура ОРВ не вводится, но декларируются общие принципы, при которых меры регулирующего воздействия вводятся только в случае, когда доказана их целесообразность — Южная Корея, Чехия.

²⁴ Так, например, в Великобритании каждый год выходит отчет о результатах оценки воздействия стратегических документов (пример, Стратегия экономического развития Лондона (Economic Development Strategy Integrated Impact Assessment) См. подробнее URL: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/economic-development-strategy-2018-integrated-impact-assesment.pdf> (дата обращения 09.03.2021)

государственного управления; он унаследовал традиции традиционных логических моделей планирования²⁵.

С тех пор подход ТОС стал мейнстримом в государственном управлении, его изучают и применяют ОЭСР, Европейская комиссия, многие государственные и международные организации (например, Министерство международного развития Великобритании), НКО и фонды Северной Америки, Европы и Австралии. Широкое распространение ТОС отражает стремление финансирующих организаций четко сформулировать ожидаемый результат проводимой политики, а также новые способы визуального представления государственного вмешательства, включая сложное и нелинейное изображение процесса.

Теорию изменений определяют как основанный на диалоге процесс, предназначенный для создания плана изменений, то есть описания последовательности событий, которые должны привести к определенному желаемому результату. В отличие от других подходов, ТОС имеет следующие особенности: 1) причинно-следственные связи; 2) теории и предположения относительно причинно-следственных связей; 3) непрерывный процесс анализа и размышлений, направленный на изучение изменений и того, как именно они происходят и 4) планирование от результата, то есть сначала ставится цель и рассматривается контекст, а только потом планируются необходимые меры.

Теория изменений имеет следующие 4 основные области применения:

1) Разработка дизайна государственного вмешательства: чтобы сделать программы и проекты более эффективными, путем обработки большого объема информации и ликвидации пробелов в причинно-следственных связях, чтобы повысить шансы оказания эффективного долговременного воздействия.

2) Вовлечение членов проектной команды и стейкхолдеров: ТОС может помочь командам работать вместе для достижения общего понимания, содействовать вовлечению и установлению отношений с партнерами и заинтересованными сторонами (в особенности теми, которые важны для долговечности и масштабирования проекта).

3) Коммуникация, выработка общего проектного языка -быстрое информирование о целях проекта и наборе мероприятий, внутренних и внешних, четкая формулировка процесса перемен.

4) Мониторинг, измерение и оценка полученных результатов. ТОС помогает найти пробелы в существующей доказательной базе, чтобы гибко корректировать

²⁵ Weiss, C.H. (1995). Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families / New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts. New York, Aspen Institute, 1995.

интервенцию в течение всего срока ее действия, а также обеспечивать достижение целевых показателей.

Доказательная государственная политика, или «государственная политика, основанная на доказательствах» (от англ. «evidence-based policy», ЕВР, или «evidence-based policy-making», ЕВРМ). Впервые термин «доказательно-обоснованный» (или «подкрепленный доказательствами») предложил в 1990 году Дэвид М. Эдди применительно к медицинской практике²⁶. Всего за несколько лет этот подход проник и во все остальные сферы общественной жизни, включая государственную политику, консалтинг, образование и др.

Доказательный подход предполагает обоснование предлагаемых вариантов нормативно-правового регулирования, отдельных мер и мероприятий социально-экономической политики с помощью результатов научных исследований, научно обоснованных фактов и широкой доказательной базы. Применение «доказательного подхода» призвано повысить качество государственного управления, преодолеть субъективизм и идеологическую ангажированность разработчиков мер и инструментов государственной политики.

Обоснования, применяемые в качестве доказательств при разработке государственной политики, можно условно разделить их на три группы:

- факты и результаты научных экспериментов (объективные научные данные);
- результаты изучения общественного мнения (коллективный интеллект);
- неофициальные и экспертные данные (экспертное мнение)²⁷.

На данный момент в России есть оценка регулирующего воздействия, которая направлена на оценку того, чтобы принятые решения не ухудшили бизнес-среду, то есть на защиту бизнеса. Но у нас нет инструментов, кроме выборных, которые бы позволяли защитить интересы каждого отдельного гражданина. Как уже было отмечено выше, за рубежом важным гарантом защиты каждого человека выступает модифицированная оценка регулирующего воздействия (*impact assessment*), под которой понимаются процедуры, которые оценивают экономические, социальные и экологические последствия государственной политики.

С учетом мирового опыта предлагается проводить оценку воздействия по двум временным горизонтам: краткосрочному и долгосрочному.

²⁶ См. подробнее: Eddy D.M. Practice Policies – Where Do They Come from. 1990. // Journal of the American Medical Association 263: 1265, 1269, 1272, 1275. Doi:10.1001/jama.263.9.1265.

²⁷ Campbell S., Benita S., Coates E., Davies P., Penn G. Analysis for policy: evidence-based policy in practice. London: Government Social Research Unit, 2007.

В рамках краткосрочного периода осуществляется оценка воздействия на благополучие человека или на его качество жизни. Другими словами, берется любая инициатива и оценивается положительное/ отрицательное / нейтральное ее влияние на каждую из составляющих качества жизни (здоровье, безопасность, образование, труд, доход, экология, жилье, досуг и др.).

В рамках долгосрочного периода мы исходим из ценностей устойчивого развития как универсальной оценки цивилизационного процесса и проводим оценку проектов на достижение целей устойчивого развития ООН.

Мы вводим универсальные критерии и индикаторы прогресса на основе целей устойчивого развития ООН. Далее запускаем оценку воздействия или систему верификации потенциальных точек социальной напряженности и конфликтов. Для оценки воздействия на качество жизни провал по отдельным субиндикаторам интегрального индикатора качества жизни означает потенциальную точку напряженности и сигнализирует о возможном снижении качества жизни. Для оценки воздействия на цели устойчивого развития провал по одним ЦУР означает выход на траекторию неустойчивого развития

Таким образом, на основе анализа ключевых международных тестов «полезности» показателей (результатов, решений) нами предлагаются такие возможные тесты для использования в рамках реализации документов стратегического планирования в России (Таблица 4).

Таблица 4

Возможные тесты «полезности» показателей (результатов, решений)

Возможные тесты	Определение
1. Тест на устойчивость	Соответствие ЦУР Соответствие устойчивому развитию
2. Тест на жизнестойкость	Соответствие на последующую возможность отреагировать на нарушения, сопротивляться и восстанавливаться. При серьезном возмущении возможен выход на «смену режима», когда система деградирует (пример – экологические беженцы из города)
3. Тест на качество жизни	Насколько это улучшить качество жизни людей, их благополучие и субъективное ощущение счастья
4. Тест на общественные блага	Как положительные внешние эффекты и общественные блага будут сгенерированы

Источник: составлено авторами

Методика проведения оценки воздействия может быть основана на наукообразном, репутационном или общественном подходах.

«Наукообразный подход» базируется на принципах анонимного экспертного рецензирования). «Репутационный подход», напротив, представляет собой публичную

экспертизу ведущими учеными и/или общественными деятелями. «Общественный подход» основан на принципах широкого вовлечения общественности в процедуру оценки проектов.

Рассмотрим пример оценки воздействия в отношении проекта строительства канатной дороги через Химкинское водохранилище (канал имени Москвы) на месте сквера, строительство сопутствующего торгово-развлекательного центра. Оценка базируется на 17 целях устойчивого развития ООН. Если в рамках одной цели проект в целом ей соответствует, то выставляется 1 балл; если соответствует частично — 0 баллов, не соответствует — -1 балл. В результате максимально возможное количество баллов 17. Если проект набирает от -17 до -5 — проект рискованный и его не рекомендуется реализовывать; от -5 до +5 — средний риск, необходима доработка; больше +5 — проект рекомендуется к реализации. В результате интегральной оценки проект не рекомендуется к реализации. Причины: оценка прогнозируемого ущерба (прежде всего, экологического и социально-ориентированного) в рамках выявления соответствия ЦУР существенна (из 17 ЦУР проект соответствует только 4). Общее количество баллов — -11.

В кратком виде можно привести еще несколько примеров такой оценки. Инициатива «Новый ритм строительства». Инициатива направлена на «мгновенную» стройку, то есть на упрощение строительных процедур. Но если перевести эту инициативу в экологическую плоскость, то ускорение строительных процедур может оказать негативное влияние на качество жизни людей, возможна активная застройка зеленых территорий и потенциальные социальные конфликты. Если рассматривать инициативу в человеко-ориентированной, плоскости то в рамках увеличения прибыли компании продолжают строить многоэтажные «человейники», что в результате приведет к формированию районов-гетто, формированию некомфортной для жизни среды. Таким образом, проект рекомендуется доработать.

Инициатива «Мобильный город». Инициатива «Мобильный город», наоборот, в основе имеет междисциплинарный подход устойчивой мобильности, имеющий позитивное влияние на экономику, экологию и человека (общественный транспорт как самый экономически эффективный с самой высокой провозной способностью, снижение выбросов от передвижных источников (автомобилей), экомобильные способы передвижения (самокат, пешком и др.) ориентированы на здоровье и др.). Оценка воздействия будет свидетельствовать о правильности данной инициативы.

Таким образом, в условиях отсутствия какого-либо эффективного инструмента, кроме выборных, которые бы позволяли защитить интересы каждого отдельного

гражданина, внедрение модифицированной оценки воздействия представляется наиболее эффективным решением.

Разработанная авторами методика оценки воздействия призвана оценить как краткосрочные риски, так и долгосрочные. В рамках краткосрочного периода осуществляется оценка воздействия на благополучие человека или на его качество жизни. В рамках долгосрочного периода мы исходим из ценностей устойчивого развития как универсальной оценки цивилизационного процесса и проводим оценку проектов на достижение целей устойчивого развития ООН.

В результате внедрение авторской методики оценки воздействия в практику государственного управления позволит решить две задачи:

- 1) предотвращение появления потенциальных точек напряженности до их возникновения (пример, Шиес, вырубка Форосского парка, низкая удовлетворенность градостроительной политикой («человейники» без обеспечения объектами социальной инфраструктуры) и др.);
- 2) учет интересов граждан, учет качественных характеристик проекта.

Заключение

В данной работе приведен анализ методических и методологических подходов к разработке документов стратегического планирования в России и за рубежом, проанализированы основные тенденции развития национальной системы стратегического планирования и ее современное состояние, а также представлена оценка периода «угасания» стратегических документов разного уровня, выявлены факторы, влияющие на эффективность реализации документов стратегического планирования. Кроме того, были даны рекомендации по обновлению методических подходов к разработке стратегических документов, нацеленные на создание адаптивной и востребованной системы стратегического планирования верхнего уровня, а также внесены предложения по обновлению документов стратегического планирования в Российской Федерации.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что разрабатываемые в России документы стратегического планирования статичны и не способны реагировать на изменения социально-экономической, политической, культурной ситуации в обществе, тогда как стратегия социально-экономического развития государства должна являться ответным инструментом органов государственной власти на внешние для страны вызовы, быть гибким инструментом, позволяющим перестраивать систему государственного управления для ответа на данные вызовы.

Были выявлены следующие негативные тенденции развития системы стратегического планирования:

1) несбалансированность и несогласованность всей системы стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, финансовым результатам, показателям, срокам реализации; большое число документов стратегического планирования (по состоянию на начало 2018 года в стадии реализации было более 57 тыс. документов стратегического планирования, установлено более 500 тыс. целевых показателей);

2) декларативный характер предлагаемых решений и признание приоритетными всех возможных направлений развития;

3) низкое качество механизмов обратной связи, что не позволяет учитывать результаты мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, а также реагировать на вызовы в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности при принятии управленческих решений];

4) низкое качество кадрового обеспечения на этапе разработки и внедрения документов стратегического планирования и методического обеспечения стратегического планирования. Отсутствие центра принятия решений в области стратегического планирования, несмотря на наличие у Минэкономразвития России формальных полномочий. На наш взгляд, центр стратегического планирования должен быть отдельной функциональной единицей в структуре органов власти, подчиняющейся напрямую Председателю Правительства РФ;

5) ориентированность системы стратегического планирования на государственный сектор, что ведет к неучету интересов и перспектив развития многих наиболее эффективных стейкхолдеров, не хватает механизмов вовлечения и мотивации их к участию в разработке и реализации стратегий;

6) отсутствие связи с бюджетным планированием и прогнозированием;

7) отсутствие четкого разграничения полномочий между всеми уровнями системы управления (федеральный, региональный и муниципальный) для реализации стратегий];

8) невовлечение компаний с государственным участием и естественных монополий в процесс стратегирования, а также иных институтов развития (союзы и ассоциации хозяйствующих субъектов, предметные бизнес-ассоциации и др.);

9) низкий уровень реализации мероприятий;

10) системные проблемы в прогнозировании целевых индикаторов (показателей)

Среди позитивных тенденций развития национальной системы стратегического планирования стоит выделить следующие:

1) нормативное оформление основ стратегического планирования за счет принятия профильного закона № 172-ФЗ в 2014 году и последующее совершенствование системы за счет издания отдельных НПА по методикам написания стратегий;

2) создание профильного департамента в ответственном за стратегическое планирование министерстве (Минэкономразвития России, Департамент стратегического развития и инноваций, ранее Департамент стратегического планирования);

3) оформление центров компетенций по стратегическому планированию, в частности, в сфере регионального стратегического планирования;

4) наличие площадки для диалога в сфере выработки методических подходов к стратегическому планированию – проводимый на ежегодной основе с 2002 года в Санкт-Петербурге Форум стратегов;

5) тестирование новых подходов к разработке документов стратегического планирования: «народная» стратегия Курской области, проведение масштабных опросов населения для выявления проблем и потенциала развития территории, новые для российской системы стратегического планирования подходы к написанию новой фронтальной стратегии развития России, внедрены подходы к оценке эффективности и результативности государственных программ РФ как документов стратегического планирования в бюджетной сфере, но механизм оценивания требует дальнейшего совершенствования.

Исходя из анализа международного и российского опыта стратегического планирования факторы угасания документов стратегического планирования можно поделить на две большие категории:

1) прямые – возникающие вследствие завершения официального срока действия стратегий или по причине их отмены органом власти, ответственным за разработку и исполнение данных документов.

2) косвенные – возникающие как следствие социально-экономических трансформаций, происходящих в сфере стратегического планирования и влияющих на достижение вверенных документов.

Косвенные факторы можно разделить также на две категории:

1) естественные – возникающие вследствие как прогнозируемых событий (наступление внешних и внутренних для страны и сферы стратегирования событий, которые спрогнозированы в стратегиях в качестве рисков – общеэкономические и отраслевые кризисы, неразрешимые и нерешенные институциональные барьеры и др.) и наступление непрогнозируемых событий – «черных лебедей» (к примеру, коронакризис);

2) косвенные – возникающие вследствие социально-экономических трансформаций в стране и/или в сфере стратегического планирования; такие факторы, как смена политического курса, которая может выражаться в изменении целевых ориентиров как при текущей власти, так и в результате смены власти. Кроме того, стоит отметить такой важный для российской системы стратегирования фактор, как «перекрестное целеполагание», выражающееся в появлении стратдокументов верхнего уровня с измененными по отношению к нижестоящим документам целями, задачами и

приоритетами в данной сфере стратегирования, а также документов такого же уровня, но новых, более «свежих». Перекрестное целеполагание не стоит путать с изменением целеполагания в результате смены политического курса – в первом случае это системные ошибки стратегирования, во втором – целенаправленная политика государства по изменению системы стратпланирования.

По результатам анализа новостного фона 10 стратегий регионального и муниципального уровня были сделаны следующие выводы:

1) новостная активность различается как между регионами и муниципальными образованиями, так и между отдельными городами и областями в зависимости от институциональной местной среды, активным / неактивным гражданским обществом, отношением к стратегии («формальное выполнение правил» против эффективно работающего документа) и др.

2) у рассмотренных муниципальных образований наблюдается более выраженный и «острый» пик новостной активности: события начинают появляться, в основном, за 1,5 года до принятия стратегии, а в течение года после принятия стратегии наблюдается заметный спад. В то же время стратегии субъектов Федерации имеют более длинный жизненный цикл и более сглаженный пик новостной активности: новости начинают активно появляться за 2,5 года до принятия стратегии, далее активность остается высокой на протяжении примерно 2,5 лет, и только потом наблюдается спад.

Национальная система стратегического планирования для ее возможности отвечать на вызовы должна строиться с учетом базовых принципов, которые позволят сделать систему мобильнее и устойчивее. Проведенный анализ принципов стратегического планирования, закрепленных в № 172-ФЗ показал, что они все сформулированы от лица государства для государственных и муниципальных органов, но не учитывают интересы внесубъектных объектов стратегического планирования и населения. Кроме того, все из принятых принципов не исполняются на практике, поэтому, на наш взгляд, необходимо внести изменения в закон № 172-ФЗ:

1) внесение изменений в 172-ФЗ для определения места и роли в системе стратегического планирования: указов Президента России, национальных проектов (программ), единого плана по достижению национальных целей развития;

2) замена «принципа разграничения полномочий» на «принцип согласованности действий», где взамен установления ответственных за стратпланирование внутри государства декларируется необходимость достижения

консенсуса между всеми уровнями власти и иными участниками, задействованными в процессе стратпланирования;

3) введение административной ответственности для должностных лиц, ответственных за стратегическое планирование на всех уровнях власти и системы мотивации за исполнение положений закона (к примеру, финансовая мотивация губернаторов в виде межбюджетных трансфертов за достижение показателей указов Президента России по оценке эффективности руководителей высших исполнительных органов регионов);

4) проведение аудита всех документов стратегического планирования: а) отменить заведомо устаревшие и нерабочие документы; б) отменить дублирующие документы; в) синхронизировать друг с другом имеющиеся документы различного уровня в одних и тех же секторах;

5) введение нового «принципа гласности», который подразумевает возможность населения принимать участие в процессе целеполагания, проводить оценку и корректировку государственных инициатив, возможность населения быть услышанным, удовлетворяя свои конституционные права;

6) декомпозиция всех указанных стратцелей на нижестоящие уровни с использованием принципа МЕСЕ (Mutually Exclusive, Collectively Exhaustive), позволяющим произвести аудит всех проблем, лежащих в основе достижения тех или иных целей, и проследить причинно-следственные связи между отдельными компонентами стратпланирования;

7) исключение программно-целевого принципа из общих принципов стратегического планирования;

8) дополнение закона следующими принципами: а) «принцип комплексности» и «принцип системности», предполагающие учет интересов всех объектов стратегического планирования, учет последствий принятия решений для разных объектов планирования (эффект сообщающихся сосудов); б) принцип вариативности – разные подходы к развитию различных регионов и отраслей с учетом уникальных потребностей и возможностей (дифференцирующая политика); в) принцип гибкости – выбор различных подходов в зависимости от объекта стратегирования во времени и месте; г) принцип системности – учет внутренних и внешних тенденций развития, стратегирование не в вакууме, а с учетом геополитической, экономической и социальной конъюнктуры; д) принцип места (для документов стратпланирования, разрабатываемых по территориальному принципу) – учет исторических и пространственных (географических) особенностей и закономерностей развития; е)

принцип холизма (разработка проектов с комплексной (одновременно социальной, экологической и экономической) эффективностью и ж) принцип устойчивости (учет долгосрочных рисков в рамках парадигмы устойчивого развития, интеграции в анализ всех сфер, которые «действительно важны для человека», с чем он взаимодействует на ежедневной основе).

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список использованных источников

1. Sen A. Development as Freedom. New York: Oxford University Press, 1999.
2. Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris, 2009.
3. Costanza R., Cumberland J. C., Daly H. E., Goodland R., Norgaard R. An introduction to ecological economics. St. Lucie Press, Boca Raton, 1997.
4. Costanza R., Kubiszewski I., Giovannini E., Lovins H., McGlade J., Pickett K. E., Ragnarsdóttir K. V., Roberts D., De Vogli R., & Wilkinson R. (2014) Development: Time to Leave GDP Behind. *Nature*, Vol. 505, No 7483, 2014, pp. 283-285.
5. Kubiszewski I., Costanza R., Franco C., et al. Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress. *Ecological Economics*, Vol. 93, 2013, pp. 57—68.
6. Daily G.C. Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems. Washington DC: Island Press, 1997.
7. Daly H. E. Ecological Economics and Sustainable Development. Selected Essays of Herman Daly. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
8. Daly H., Farley, J. Ecological Economics: Principles and Applications. Washington, DC: Island Press, 2004.
9. Талёб Н.Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2015.
10. Сценарии развития экономической ситуации в России в 2020-2021 гг. и вызовы экономической политики / Соавт.: Ведев А., Дробышевский С., Кнобель А., Соколов И., Трунин П. *Экономическое развитие России*, №5, 2020, С. 4–23.
11. Бочко В.С. Стратегическое планирование развития территории нарождающаяся экономическая форма ответа на вызовы рынка и глобализации // *Экономика региона*, №1, 2005, С. 20-35.
12. Корнилович В.А., Малышев М.А. Практика стратегического планирования как реакция государства на внутренние и внешние вызовы. *Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*, №3, 2014, С. 45-74.

13. Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития. Ведомости. 02.02.2021. (Электронный ресурс) URL <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/02/02/856382-pravitelstvo-gotovit-povuuyu-strategiyu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 07.02.2021)
14. Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России. *Экономическая политика*, №5, 2017, С. 104-127.
15. Зайцев В. Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы. Государственное управление. *Электронный вестник*, № 67, 2018.
16. Стратегическое планирование: системное развитие или ручное управление. НИУ ВШЭ 20.04.2018 (Электронный ресурс) URL: <https://www.hse.ru/expertise/news/218533801.html> (дата обращения: 27.04.2021)
17. Смирнова О.О. Контуры трансформации стратегического планирования в России: от документов к стратегическому управлению. *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*, №2, 2020, С. 148-161.
18. Клименко А. В. и др. Стратегическое планирование в Российской Федерации: состояние методического обеспечения. Аналитический доклад (по результатам мониторинга реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»): препринт WP8/2016/02 Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Аналитический доклад, Москва, 2017.
19. Свиридова Т.А., Кузнецова У.В. Актуализация стратегического планирования на уровне региона: основные проблемы и способы решения. *Проектное управление в строительстве*, №. 4, 2019, С. 110-118.
20. Проблемы оценки регулирующего воздействия (по материалам XVIII Апрельской международной конференции НИУ ВШЭ). *Вопросы государственного и муниципального управления*, №2, 2017, С. 131 –150.
21. Голодникова А. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. Доклады ЦСР. 2018. №. 1.
22. Герцберг Л.Я. Способствует ли решению проблем расселения стратегия пространственного развития РФ? *Academia. Архитектура и строительство*, №4, 2018, С. 4-11.
23. Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова; Рос. акад. наук, Сиб. отд-е, ИЭОПП СО РАН. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018

24. Клейнер Г. Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. *Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России: материалы научного семинара, №.5*, 2011, С. 43.
25. Ваганов Д. А. Особенности организации стратегического планирования в крупных компаниях с государственным участием. М.: Росимущество, 2014.
26. Симонова Ю.В., Смирнова О.О. Значение государственных компаний в стратегическом планировании развития экономики России. Проблемы экономики и менеджмента. 2015. №7 (47). (Электронный ресурс) URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-gosudarstvennyh-kompaniy-v-strategicheskom-planirovanii-razvitiya-ekonomiki-rossii> (дата обращения: 12.04.2021).
27. Об учете в инвестиционных программах госкомпаний планов и проектов по ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока // Правительство России. 29.12.2016 (Электронный ресурс) URL: <http://government.ru/docs/25926/> (дата обращения: 17.04.2021).
28. Белановский С.А., Дмитриев М.Э., Комаров В.М., Комин М.О., Коцюбинский В.А., Никольская А.В. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад институты и общество. Под научной редакцией М. Э. Дмитриева. Санкт-Петербург: ЦСР, 2016.
29. Барина В., Земцов С., Коцюбинский В., Красносельских А., Царева Ю. Выполнение Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в России. *Экономическое развитие России*, №11, 2018, С. 36-45.
30. Шестак О. И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полномочий органов местного самоуправления. *Политика и общество*, Т. 5, 2015, С. 591.
31. Мау В. А., Кузьминова Я. И. Новая модель роста—новая социальная политика. Книга 1. М.: Дело, 2013.
32. Глазьев С. Ю. «Стратегия 2020»-антимодернизационный документ. *Российский экономический журнал*, №. 2, 2012, С. 3-9.
33. Врио главы Курской области представил народную стратегию развития региона до 2024 года// Ведомости 27.06.2021 (Электронный ресурс) URL: <https://tass.ru/obschestvo/6600049> (дата обращения: 30.05.2021)
34. Стратегия социально-экономического развития городского округа Тольятти до 2030 года «Город новаторов» // 2021 (Электронный ресурс) URL:

https://tgi.ru/files/files/5.-strategiya-tolyatti_15.01.2019-kratkaya-versiya_file_1549880612.pdf (дата обращения: 01.06.2021)

35. Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития// Ведомости. 02.02.2021. 2021 (Электронный ресурс) URL <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/02/02/856382-pravitelstvo-gotovit-povuuy-strategiyu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 07.02.2021)

36. Дмитриев М.Э. Тернистый путь стратегического планирования в современной России. *Государственная служба*, Т. 22, №2, 2020, С. 22-34.

37. Федеральный закон О стратегическом планировании в Российской Федерации от 28.06.2014 N 172-ФЗ (Электронный ресурс) URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения 27.05.2021)

38. Кулаев А.П., Казак А.А. Стратегическое планирование в Российской Федерации: плюсы, вопросы и проблемы. *Вестник НГУЭУ*, № 3, 2016, С. 70–83.

39. Полтерович В.М. Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология. *Журнал Новой экономической ассоциации*, № 35, Т. 3, 2017, С. 198–206.

40. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 (Электронный ресурс) URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения 27.05.2021)

41. Золотарева А., Соколов И. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России. *Экономическая политика*, №5, 2018, С. 8–23.

42. Климанов В. В., Золотарева А. Б. et al. Совершенствование программно-целевых методов бюджетирования в Российской Федерации / под ред. С. М. Дробышевского. М.: Дело, 2017.

43. Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов" от 08.12.2020 N 385-ФЗ (Электронный ресурс) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370144/ (дата обращения 27.05.2021)

44. Кочемасова Е.Ю. О подходах к совершенствованию стратегического планирования в Российской Федерации/ Сборник материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления». Под ред. С.Н. Сильвестрова / М.: Когито-Центр, 2019.

45. Анимца Е.Г. Стратегическое планирование развития территории: сущность, основные принципы, проблемы. *Journal of new economy*, №12, 2005. (Электронный ресурс) URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-razvitiya-territorii-suschnost-osnovnye-printsipy-problemy> (дата обращения: 01.06.2021).

46. Горская Ю. А. Формирование инновационной политики и стратегии предприятий розничной торговли: дис. Саратовский государственный технический университет имени Гагарина ЮА, 2013.

47. Бочко В.С. Стратегическое планирование развития территории нарождающаяся экономическая форма ответа на вызовы рынка и глобализации. *Экономика региона*. 2005. №1, 2005, С. 20-38.