

УДК 338.36

DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-39-44

**Инструменты государственного стратегического планирования:
текущее состояние и перспективы совершенствования****Зайцев Р.В.**

Аспирант кафедры государственного и муниципального управления
Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова
(Москва)

К 2024 г. социально-экономическая и политическая обстановка в мире претерпевает глобальные изменения и проходит стадию реконструкции.

Российская Федерация является главным раздражителем для западных стран, что приводит к нарастанию санкционного давления на страну. В связи с этим система государственного управления Российской Федерации, в том числе стратегического, требует качественных изменений для повышения эффективности системы реагирования на возрастающие риски в области сохранения устойчивости политической, экономической, социальной, культурной и иных сфер общества.

Целью данной работы является исследование текущего состояния инструментов государственного стратегического планирования и перспектив их совершенствования. Научная значимость статьи заключается в определении возможных направлений совершенствования системы государственного стратегического планирования. Практическая значимость заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы при разработке обновленных документов государственного стратегического планирования, в том числе при разработке национальных проектов Российской Федерации на период до 2030 г.

Исходя из анализа, были определены проблемы и предложены направления совершенствования инструментов государственного стратегического планирования в Российской Федерации в части их методологии, заключающихся в необходимости корректировки содержания документов стратегического государственного планирования, формирования дополнительных методов их государственного финансового контроля и оценки эффективности.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование, государственное управление, государственные программы, мониторинг реализации, оценка эффективности

Для цитирования: Зайцев Р.В. Инструменты государственного стратегического планирования: текущее состояние и перспективы совершенствования // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 4. С. 39–44. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-4-39-44.

Государство как один из ключевых институтов общества должно эффективно исполнять свои обязанности перед своими гражданами по защите их прав и свобод, сохранению основных моральных и духовных ценностей и защите своего суверенитета.

Указанные обязанности государство осуществляет посредством воздействия (как самостоятельный субъект) на объекты, находящиеся и/или осуществляющие деятельность на соответствующей территории, различными методами (административными, эконо-

мическими, политическими, социальными, идеологическими), т.е. реализует функцию управления [1].

Государственное управление – деятельность органов исполнительной власти по реализации полномочий в различных отраслях социально-экономической деятельности государства (рис. 1) [2].

Для достижения эффективных результатов по реализации функций, указанных на рисунке 1, государство использует следующие инструменты государственного управления:

1. Законодательство. Законодательство является ключевым инструментом, позволяющим государству принимать решения, придавая им легитимный характер.

2. Планирование. Государственное планирование позволяет рационально распределять имеющиеся экономические ресурсы для достижения целей и приоритетов государственной политики.

3. Государственный бюджет. Бюджетная политика дает возможность государству влиять на социально-экономическую политику, корректируя направления государственных расходов на приоритетные направления.

4. Контроль и мониторинг. Наблюдение и контроль за реализацией целей, показателей и результатов, поставленных перед органами исполнительной власти, а также за расходованием бюджетных средств.

5. Информатизация и цифровизация. Использование современных технологий, в том числе с элементами искусственного интеллекта, для эффективного сотрудничества в сфере межведомственного взаимодействия, общения с гражданами и повышения прозрачности принятия и исполнения государственных решений.

6. Регулирование. Государственное регулирование позволяет соблюдать стандарты, предусмотренные в области государственно-частного партнерства, взаимодействия с частным сектором в области выполнения отдельных государственных задач.

7. Иные инструменты. Инструменты, которые использует государство для выполнения задач, поставленных обществом перед ним.

Совокупность указанных функций и инструментов для их реализации образуют оптимальное пространство по выстраиванию эффективного стратегического государственного управления. Одним из элементов стратегического государственного управления является система стратегического планирования [3].

Документы стратегического планирования, принимаемые в рамках целеполагания и прогнозирования, являются ядром для формирования целей государственной политики, национальных целей и приоритетов развития. При этом следует обратить внимание на документы, принимаемые в рамках планирования и программирования – программно-целевое планирование.

Программно-целевое планирование – составная часть государственного стратегического планирования, основанная на задаче по достижению целей государственного управления за счет реализации государственных программ и национальных проектов (далее – госпрограммы) [4].

Госпрограммы имеют в своей структуре цели, показатели уровня госпрограммы и структурные элементы. Структурные элементы госпрограмм включают в себя показатели, результаты, контрольные точки результатов, а также финансовое обеспечение, направленное на достижение соответствующих результатов.

Критерии целей госпрограммы сопоставимы критериям SMART, т.е. цель должна быть:

- конкретной (отсутствие расплывчатых, неоднозначных формулировок цели);
- измеримой (наличие значение цели и показатель, характеризующий достижение цели);
- реалистичной и достижимой;
- актуальной, соответствующей стратегическим документам и национальным целям;
- ограниченной во времени.

К целям госпрограмм могут относиться: показатели национальных целей развития, цели и показатели отраслевых стратегий, отдельные формулировки, зафиксированные решениями главы государства и актами правительства.

К показателям уровня госпрограммы могут относиться следующие показатели: показатели национальных целей развития, индикаторы факторов национальных целей развития, наиболее ключевые показатели отрасли, показатели достижения которых обеспечивается несколькими структурными элементами, показатели уровня удовлетворенности граждан, отдельные формулировки, зафиксиро-

Функция	Описание
1. Формирование и реализация государственной политики	Установление приоритетов и направлений государственной политики. Разработка стратегических, программно-целевых и прогнозных документов в отдельных отраслях деятельности.
2. Обеспечение правопорядка и безопасности	Охрана прав и свобод граждан и обеспечение общественного правопорядка
3. Управление ресурсами	Эффективное использование бюджетных средств, контроль за их расходованием и результативностью.
4. Организация и координация действий органов государственной власти	Обеспечение взаимодействия между органами власти и координация их работы по общим направлениям деятельности
5. Контроль за выполнением законодательства	Обеспечение законности действий органов государственной власти. Проведение проверок и мониторинг выполнения государственных поручений и решений.
6. Анализ и оценка эффективности государственного управления	Мониторинг хода реализации и оценка эффективности документов в области реализации государственной политики. Разработка рекомендаций по эффективному контролю за исполнением государственных поручений и решений.
7. Иные задачи	Реализация функций, связанных с предоставлением государственных услуг, взаимодействия объектов управления с государством, решение отдельных запросов общества.

Рис. 1. Функции государственного управления [2]

ванные решениями главы государства и актами правительства.

Отдельно следует обратить внимание на неоднородность структурных элементов госпрограмм. Структурные элементы госпрограмм бывают нескольких типов (рис. 2) [5].

Помимо указанных элементов, в структуру госпрограммы могут входить и федеральные целевые программы (далее – ФЦП), которые уже не формируются, но продолжают реализовываться до конца заявленного срока реализации в соответствующих госпрограммах. Отдельные ФЦП не входят ни в одну из действующих госпрограмм, и их финансирование в бюджете идет вне рамок госпрограмм.

Дополнительно следует обратить внимание на новую тенденцию – формирование проектного управления в рамках программно-целевого планирования.

Проектное управление – реализация мероприятий по достижению уникальных результатов в рамках одного проекта. Развитие проектного управления в рамках управления госпрограммами предполагает введение прозрачной и понятной для общества системы государственного управления госпрограммами и национальными проектами [6].

Ключевым отличием федерального проекта от ведомственного является возможность предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов регионам на реализацию соответствующих полномочий и задач. Ведомственным проектом такая возможность не предусмотрена.

К характерным мероприятиям, относящимся к федеральным проектам, относятся: строительство объектов капитального строительства, предоставление субсидий регионам на реализацию задач, поставленными перед ними, но в перспективе готовых использовать исключительно собственные средства, т.е. федеральный бюджет прекратит финансирование расходов региона.

К характерным мероприятиям, относящимся к ведомственным проектам, относятся: развитие информационных систем и проектов цифровизации, совершенствование нормативно-правового регулирования. Все остальные мероприятия относятся к процессной части госпрограмм.

Рассматриваемые структурные элементы госпрограммы определяют проектные и процессные

подходы к их управлению. Вместе с тем наглядное отделение проектной части госпрограммы от ее процессной части может позволить сформировать особые критерии (т.н. коэффициенты компонентов оценки эффективности госпрограммы) по определению эффективности реализации госпрограмм в условиях полномасштабного перехода на проектные подходы реализации функций государственного управления.

Управление госпрограммами и национальными проектами подразделяется на три группы:

1. **Внесение изменений**, предусматривающее оперативное управление и стратегическое управление. Стратегическое управление позволяет актуализировать значения целей, показателей, результатов и их финансирования в соответствии с поручениями правительства и президента. Оперативное управление – управление изменениями в зависимости от рисков и угроз, возникающих в процессе реализации госпрограмм и национальных проектов.

Кроме того, ввиду текущих внешнеполитической и внешнеэкономической ситуаций корректировки основных мероприятий в госпрограммах позволяют влиять на обеспечение экономической безопасности государства.

2. **Периодический мониторинг и оценка реализации**. На ежемесячной, ежеквартальной и годовой основе проводится контроль реализации для принятия корректирующих управленческих решений. Контроль за реализацией государственных программ осуществляется путем мониторинга достижения контрольных точек по каждому структурному элементу госпрограммы. Данный мониторинг базируется на системе показателей эффективности госпрограмм, которые, в свою очередь, возможно интерпретировать в качестве оценки эффективности государственного управления в конкретной области.

Кроме того, отмечается различие в подходах к оценке реализации госпрограмм и национальных проектов – у последних рассчитывается только оценка результативности. Однако все структурные элементы национальных проектов включены в состав госпрограмм, что позволяет в какой-то мере применить механизм оценки эффективности госпрограмм к оценке национальных проектов.

3. **Приведение параметров госпрограмм и**

национальных проектов в соответствие с бюджетом. Ежегодная работа по формированию проекта бюджета и госпрограмм на очередной и плановый периоды.

Также следует отметить и особенности реализации проектной части госпрограмм. Федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов (далее – ФП в НП), могут быть включены в раз-

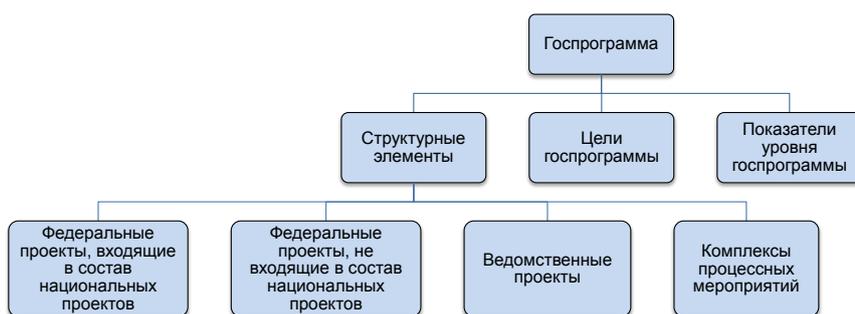


Рис. 2. Типы структурных элементов госпрограмм

личные госпрограммы ввиду особенностей структуры направления расходов. Федеральные проекты, не входящие в состав национальных проектов (далее – ФП вне НП), в основном включены в одну госпрограмму (за исключением ФП вне НП, относящихся к инициативам социально-экономического развития (далее – Инициативы)). Ведомственные проекты и комплексы процессных мероприятий входят исключительно в одну госпрограмму.

Ввиду особенностей распределения ФП в НП и Инициатив в госпрограммах финансирование мероприятий, согласно Закону о бюджете, указывается в разрезе госпрограмм.

Дополнительно следует отметить, что госпрограммы также делятся на «обычные» и комплексные [5].

Комплексная государственная программа направлена на решение межотраслевых, территориальных и специальных задач. Такая госпрограмма состоит из собственных мероприятий (финансируемых по направлениям расходов, предусмотренным Законом о бюджете) и мероприятий, аналитически отраженных в такой госпрограмме из «обычной» госпрограммы.

К примеру, мероприятие из госпрограммы по развитию образования предусматривает строительство пандусов для людей с ограниченными возможностями. Данное мероприятие также будет предусмотрено в комплексной программе по развитию доступной среды, но аналитически, т.е. без финансирования, которое заложено в госпрограмме по развитию образования.

Учитывая изложенное, госпрограммы и национальные проекты, а также элементы, входящие в их состав, являются наиболее эффективным и гибким инструментом государственного стратегического планирования.

В Российской Федерации на уровне документов в рамках целеполагания и прогнозирования насчитывается порядка 500 отраслевых стратегий, доктрин, концепций, прогнозов и т.д., что может говорить о разрозненности целей государственного управления. Однако количество программных документов (на уровне федерации) в 10 раз меньше – 51 госпрограмма, реализующаяся в 2024 г. Госпрограммы сгруппированы по ключевым национальным целям развития, установленным ещё в 2020 г. соответствующим Указом Президента Российской Федерации [7].

Таким образом, инструментов реализации целей и задач государственной политики гораздо меньше, чем источников данных целей и задач. При этом именно программная часть в России претерпела значительные изменения с начала 2022 г.

С 2022 г. в сфере управления госпрограммами произошла реформа, призванная повысить качество самих госпрограмм и инструментов за их контро-

лем. Госпрограммы являются основой бюджетного планирования, т.е. инструментом расходования средств федерального бюджета, средств субъектов Российской Федерации. В связи с этим требуется особый контроль за их реализацией.

Отдельно следует отметить именно важность контроля за реализацией госпрограмм, так как порядка 72 % федерального бюджета являются программными расходами. Кроме того, около 78 % федерального бюджета являются «защищенными» расходами (обеспечение обороны и безопасности, принятые социальные обязательства, дотации регионам на выравнивание бюджетной обеспеченности и др.), т.е. расходами, которые сокращать возможно исключительно в крайних случаях. Остальные 22 % – «незащищенные» расходы, которые в первую очередь проходят процедуру секвестирования.

Тем не менее планирование финансирования в рамках госпрограмм дает возможность формировать «запас финансирования». Ответственные исполнители госпрограмм формируют мероприятия, на которые выделяют всё больше федеральных средств, т.к. они социально-значимые. При этом в течение года с указанных мероприятий деньги перераспределяются на иные мероприятия, причем достаточно оперативно, т.к. процедура не требует внесения изменения в постановления. Далее, в отчетах о реализации таких социально-значимых мероприятий, с которых перераспределено финансирование, можно увидеть 100 % уровень реализации, т.к. значение мероприятия – одна условная единица (и как далее пишут в отчетах, проекты выполнены. Однако то, что это проекты, которые выполнены в рамках других мероприятий, уже умалчивается). Фактически значение «одна условная единица» означает перераспределение финансирования, что может в том числе означать нецелевое расходование средств.

Касаемо реализации федеральных проектов, отдельно следует обозначить термин «мега-проекты», озвученный Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним. Данный термин обозначает ряд федеральных проектов в области развития технологического суверенитета в соответствии с Концепцией развития технологического суверенитета, принятой в 2023 г. (далее – Концепция) [8].

Мероприятия федеральных проектов, которые относятся к мега-проектам, направлены на развитие отечественного производства в области микроэлектроники, станкостроения, роботизации и иной высокотехнологичной продукции с использованием именно собственных линий разработки технологий.

В соответствии с указанной Концепцией, к 2030 г. в Российской Федерации должно реализовываться не менее 10–15 мега-проектов. Своё начало они возьмут с 2025 г. в связи с обновлением списка национальных проектов.

Однако при рассмотрении проекта паспортов федеральных проектов по развитию средств производства и автоматизации, реализация которых начнется с 2025 г., можно выявить следующие недостатки:

- отсутствие мероприятий по внедрению и реализации субъектами Российской Федерации региональных модельных мер поддержки отрасли;
- отсутствие мероприятий по развитию информационной системы по сбору данных о развитии станкоинструментальной промышленности в стране;
- методологические недостатки, выразившиеся в установлении некорректных целевых значений по показателям, не коррелирующих с целевыми значениями, предусмотренными национальными целями развития.

Отдельно стоит отметить необходимость включения в «мега-проекты» информации о региональных модельных мерах поддержки отрасли.

К примеру, Правительством Москвы в рамках реализации «мега-проектов» планируется выработка мер поддержки промышленных производителей, направленных на стимулирование спроса и предложения за счет собственных средств бюджета. При этом указанные меры отсутствуют в паспортах вышеупомянутых проектов. Корректное отражение финансирования позволит эффективно перераспределять государственным органам бюджетные ресурсы на те направления, которые в этом нуждаются.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации появился ещё один инструмент реализации целей государственного стратегического управления в рамках системы стратегического планирования.

При этом указанный инструмент будет иметь финансирование, схожее по своей структуре с другими федеральными проектами, а ключевым отличием от них будет являться особый контроль за их реализацией. Аналогичный усиленный контроль был за реализацией 42 Инициатив, утвержденных в 2021 г. в качестве федеральных проектов.

В связи с вышеизложенным следует сделать вывод, что с 2022 г. система государственного стратегического планирования не претерпела каких-либо значимых обновлений или реформ.

В связи с выходом Указа Президента Российской Федерации с обновленными национальными целями развития возможно рассмотреть следующие направления совершенствования системы государственного стратегического планирования:

1. Увязка показателей госпрограмм и национальных целей развития с ключевыми показателями социально-экономического развития Российской Федерации. Несмотря на почти стопроцентную эффективность реализации госпрограмм по итогам 2023 г., отдельные показатели социально-экономического развития в стране не показывают такой эффективности (например, показатели в области де-

мографии, развития отечественного производства в авиационной отрасли).

2. Формирование эффективной системы превентивного внутреннего финансового контроля за расходованием средств бюджета.

Так, в Российской Федерации по итогам 2023 г. было выявлено нарушений на 700 млрд руб., а в бюджет было возвращено 7,14 % из них (5 млрд руб.).

3. Формирование в механизме оценки эффективности госпрограмм системы оценки, обеспечивающей влияние индикаторов экономической безопасности Российской Федерации на интегральную оценку эффективности и хода реализации госпрограмм.

Установление коррелирующей связи между оценками эффективности госпрограмм и реальным состоянием отраслей экономики, социальной сферы, финансовой системы позволяет не только объективно оценить результативность реализуемых инициатив, но и выявить возможные недостатки и проблемы в их реализации.

Литература:

1. Астамирова Х.Х., Исраилова А.И. Понятие процесса управления. Его функции и уровни // Вопросы устойчивого развития общества. 2020. № 7. С. 193–197.
2. Сидоренко К.И., Маковецкий С.А. Особенности государственно управления как системы менеджмента // Актуальные вопросы экономики и управления: теоретические и прикладные аспекты: материалы VII Межд. науч.-практ. конф., Горловка, 25 марта 2022 г. Горловка: Донецкий нац. тех. ун-тет, 2022. С. 135–139.
3. Недбайло Д.Ю. Реалии решения проблем стратегического планирования // Новизна. Эксперимент. Традиции (Н.Экс.Т). 2022. Т. 8. № 2 (18). С. 49–54.
4. Либерман Т.И., Гурина М.А. Программно-целевое планирование: подходы, инструменты, тенденции развития. М.: ООО «Первое экономическое издательство», 2020. 162 с.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации») // СПС КонсультантПлюс.
6. Нелюбина А.С. сущность понятия «Проектное управление» // Инновационная наука. 2021. № 11-2. С. 73–75.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2023 г. № 1315-р «Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

State Strategic Planning Tools: Current State and Prospects for Improvement

Zaytsev R.V.

Plekhanov Russian University of Economics

By 2024, the socio-economic and political situation in the world is undergoing global changes and is undergoing a stage of reconstruction. The Russian Federation is the main irritant for Western countries, which leads to an increase in sanctions pressure on the country.

In this regard, the Russian Federation public administration system, including strategic, requires qualitative changes to increase the system effectiveness of responding to increasing risks in the field of maintaining the stability of political, economic, social, cultural and other spheres of society.

The purpose of this work is to study the current state of state strategic planning tools and the prospects for their improvement. The scientific significance of the article lies in determining possible directions for improving the strategic planning system. The practical significance of the work lies in the fact that the results of the study can be used in the development of updated state strategic planning documents, including in the Russian Federation national projects development for the period up to 2030.

Based on the analysis, problems were identified and directions were proposed for improving the tools of state strategic planning in the Russian Federation in terms of their methodology, which consist in the need to adjust the content of strategic state planning documents, the formation of additional methods of their state financial control and efficiency assessment.

Key words: state strategic planning, public administration, government programs, implementation monitoring, efficiency assessment

