



Владимир НАЗАРОВ

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы государственного управления в области социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, связанные с формированием системы стратегического управления и его важнейшей составляющей – стратегическим планированием.

The article concerns the questions of state management in spheres of social-economic development and national security of Russian Federation, concerned with creation of strategic management system and strategic planning as its most important component.

Ключевые слова:

государственное управление, стратегическое планирование, стратегический анализ, стратегический прогноз, система мониторинга, ситуационный центр, обобщенная оценка состояния национальной безопасности; state management, strategic planning, strategic analysis, strategic forecast, monitoring system, extreme situation center, general estimate of national security level.

Стратегическое планирование и стратегическое прогнозирование – эти два понятия сегодня одни из наиболее востребованных в практике государственного управления. К ним обращается президент РФ, определяя задачи развития страны и обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу. Эти термины устойчиво вошли в современный лексикон. Понятия «стратегический анализ» и «стратегический прогноз» закреплены в принятом Государственной думой Российской Федерации в 1-м чтении проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании»¹.

Почему сегодня так важен вопрос развития данной предметной области?

Прежде всего, это обусловлено переходом страны к долгосрочной стратегии развития, увязывающей в рамках государственного управления вопросы развития экономики, социальной сферы, гражданского общества, возможности финансовой системы страны, ее демографический, производственный, интеллектуальный и ресурсный потенциал с задачами в области национальной безопасности.

Безусловно, темпы и динамика преобразований за последние годы достигнуты значительные.

Вместе с тем в «заделе» государственных задач – еще целый ряд крупных системных начинаний, требующих придания большей динамики и эффективности социально-экономическому развитию страны, введения в практику новых научно обоснованных механизмов и методов государственного управления, основу которого составляет система документов стратегического планирования.

Базовая цель стратегического планирования – рациональное распределение усилий и ресурсов государства и гражданского общества в интересах устойчивого социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации. Для достижения указанной цели требуется высокая управленческая культура и широкое использование методов системного анализа и прогнозирования, стратегического планирования на перспективу.

НАЗАРОВ
Владимир
Павлович –
кандидат
политических наук
vl_palych@mail.ru

¹ Проект федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (ред., принят ГД ФС РФ в 1-м чтении 21.11.2012).

Значение такого инструмента в последние годы существенно возросло, т.к. имеется объективная потребность обеспечить согласованность действий органов государственного управления на федеральном и региональном уровне с учетом бюджетных ограничений и реальных ресурсных возможностей.

На повышение эффективности и качества государственного управления нацелены указы президента РФ от 7 мая 2012 года¹, содержащие в качестве стратегического целеполагания конкретные индикативные показатели социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности и предусматривающие в т.ч. комплекс мероприятий по формированию системы государственного стратегического планирования.

Более того, как показывает опыт, отказ от государственного стратегического планирования в важнейших сферах государственной деятельности (международной, экономической, военной, в области науки и образования) содержит риски кризисных проявлений и негативных последствий для развития общества и государства.

Стратегическое планирование должно рассматриваться всеми органами государственной власти и управления как универсальный инструмент, обеспечивающий системное и взаимосвязанное стратегическое целеполагание, постановку и реализацию крупных государственных задач с использованием механизма государственно-частного партнерства и комплексный учет всего многообразия факторов внутреннего и внешнего характера.

Именно стратегическое планирование способно обеспечить повышение эффективности и качества государственного управления в жестких условиях глобализации и усиления стратегических рисков для развития и угроз национальной безопасности.

Система стратегического планирования и стратегического управления базируется на принципе единства, взаимосвязи

и взаимозависимости целей и задач обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития страны. В нашем политическом лексиконе этот принцип уже получил название «безопасность через развитие». Мировой опыт говорит о том, что принцип безопасности через развитие становится современной парадигмой стратегического управления.

Можно утверждать, что стратегическое планирование и стратегическое управление объединяют два общих элемента: стратегические цели (цели функционирования и развития) и стратегия действий (замысел и стратегический план) по достижению этих целей.

Отличие состоит в том, что стратегическое планирование завершается разработкой стратегического плана действий. Последний, в свою очередь, становится началом стратегического управления, условно разделяемого на управление функционированием и управление развитием системы.

В то же время с полным основанием можно говорить о том, что стратегическое планирование и стратегическое управление находятся в непрерывной взаимосвязи и взаимовлиянии. Эта непрерывность обеспечивается мониторингом выполнения принятых документов планирования, оценкой хода их реализации и периодической корректировкой документов стратегического планирования по результатам их мониторинга с учетом изменений социально-экономической обстановки.

В этой связи можно предложить формулировку, что стратегическое планирование социально-экономического развития и обеспечения безопасности в масштабе государства представляет собой выбор наиболее оптимальной модели управления, способной при минимизации разноплановых стратегических рисков и угроз обеспечить реализацию избранных политических и экономических национальных приоритетов и придать процессам развития страны новое качество – устойчивость.

Обязательными элементами и необходимыми механизмами стратегического планирования являются стратегический анализ и стратегический прогноз, ситуационное моделирование, оценка стратегических рисков и возможных решений в части их предотвращения, в т.ч. на аль-

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия».

тернативной основе, а также процедура мониторинга реализации принятых решений через систему соответствующих критериев и показателей.

В Российской Федерации разработки в области стратегического планирования достаточно длительное время оставались на втором плане. Вопросы развития государственного стратегического планирования долго являлись лишь предметом научной дискуссии. Следует отметить, что до настоящего времени в научной среде отсутствует единая позиция, касающаяся оценки эффективности механизмов стратегического планирования для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Однако превалировавшие в 90-е гг. надежды на саморегулирующую роль рынка постепенно сменились осознанием необходимости рационального государственного регулирования экономики. Растет понимание, что стратегическое планирование — как в сфере социально-экономического развития, так и в области обеспечения национальной безопасности — является сложной научно-практической задачей, требующей для своего решения широкого применения различных методов исследования, научно-практического анализа противоречий и взаимозависимости национальных интересов РФ и интересов противоборствующих сил (сторон), развития системы стратегического планирования государственной политики РФ в сфере обеспечения национальной безопасности. В этой части первоочередное значение имеют вопросы определения и структурирования стратегических национальных приоритетов и обоснование облика системы стратегического планирования РФ, а также развитие принципов, форм и методов стратегического планирования с учетом задач обеспечения национальной безопасности.

Важность стратегического планирования была отмечена президентом РФ В.В. Путиным в послании Федеральному Собранию РФ¹. Глава государства подчеркнул, что решение стоящих перед государством и обществом проблем требует системного подхода, стратегического планирования, высокой эффективности го-

сударственного и муниципального управления, профессионализма и ответственности государственных и муниципальных служащих.

Среди основных направлений развития государственного стратегического планирования ключевую роль играет нормативно-правовое регулирование.

В настоящее время имеется около 300 нормативных правовых актов и документов стратегического планирования (федерального, регионального и отраслевого уровня), в т.ч. регламентирующих деятельность органов государственной власти и органов управления государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием в этой области.

К основным концептуальным и нормативным правовым актам, прежде всего, относятся:

— Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года²;

— Стратегия национальной безопасности до 2020 года³ — базовый документ по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности РФ, в котором излагается порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. В качестве ключевого звена, обеспечивающего взаимосвязь задач развития и обеспечения национальной безопасности, в Стратегии формируются стратегические национальные приоритеты (основные направления, по которым обеспечивается национальная безопасность);

— Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁴.

Вместе с тем нормативно-правовая основа для формирования единой системы стратегического планирования и взаимоувязки ее федеральных и региональных звеньев пока отсутствует, что, как

² Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

³ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

⁴ Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г.

подтверждается рядом авторов¹, отрицательно сказывается на темпах экономического развития страны.

Необходимо законодательное закрепление положений, регламентирующих функционирование и развитие системы государственного стратегического планирования, включающей в себя государственное прогнозирование, программно-целевое и территориальное планирование, документы государственного стратегического планирования и мониторинг их реализации. Кроме того, должны быть установлены полномочия и ответственность участников государственного стратегического планирования.

Сегодня эти вопросы нашли свое отражение в проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации»².

Законопроект устанавливает, что президент РФ определяет цели и задачи функционирования системы государственного стратегического планирования, порядок осуществления стратегического контроля ее функционирования, утверждает стратегию национальной безопасности РФ на долгосрочный период.

Совет безопасности РФ, являясь конституционным совещательным органом, осуществляет подготовку решений президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности РФ, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. При этом государственное стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности

осуществляется под общим руководством Совета безопасности РФ.

Непосредственное государственное стратегическое планирование в области обеспечения устойчивого социально-экономического развития РФ и укрепления национальной безопасности осуществляет правительство РФ.

Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти отвечают за разработку документов стратегического планирования федерального уровня и обеспечивают их реализацию.

После принятия в установленном порядке законопроект заменит Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»³.

Кроме принятия указанного федерального закона, необходима разработка подзаконных нормативных правовых актов, которые будут определять виды, назначение, структуру и типовое содержание документов стратегического планирования, порядок их подготовки и согласования. Это позволит упорядочить систему документов стратегического планирования.

Неотъемлемым этапом государственного стратегического планирования является процедура общественного обсуждения документов стратегического планирования, а также их независимая экспертиза. При этом важно определить цели, задачи и порядок организации экспертизы документов стратегического планирования, а также установить общие требования к содержанию экспертных заключений, основное назначение которых состоит в определении адекватности, сбалансированности и последовательности решения задач в области устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

К участию в такой экспертизе должны привлекаться в т.ч. ученые Российской академии наук, других государственных академий и институтов.

Одним из важнейших начальных этапов стратегического планирования являются стратегический анализ и стратегическое прогнозирование. Они составляют основу системы информативно-аналитической

¹ См., напр.: Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Стратегическое планирование и управление. — М.: Научный эксперт, 2011; Кушлин В.И. О стратегическом планировании. Актуальные проблемы инновационного развития // Стратегическое планирование и национальное программирование: формирование новой системы и правовой базы. Материалы видеоконференции. Москва, 14 июня 2007 г.: инф. бюл., Тверской ИнноЦентр, 2007, № 8; Смирнова О.О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации // Власть и управление на Востоке России, 2011, № 4(57).

² Проект федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (ред., принят ГД ФС РФ в 1-м чтении 21.11.2012).

³ Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

поддержки стратегического планирования.

В настоящее время в политической практике вопросам системного стратегического анализа уделяется недостаточно внимания. Вместе с тем значение стратегического многофакторного анализа ситуации перманентно возрастает по мере изменения уровней политической, экономической и социальной нестабильности в мире. Это требует широкого использования в управленческой практике новых методов организации деятельности госструктур в условиях растущей непредсказуемости и сложности внешней среды.

Стратегический анализ должен содержать научно обоснованную систему оценок условий и факторов, формирующих внутренние и внешние угрозы национальной безопасности, включая стратегические риски для устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу и выбор комплексных приоритетных (первоочередных) направлений решения ключевых проблем внутренней и внешней политики государства.

При этом стратегический анализ используется как эффективное средство решения сложных слабо структурированных проблем, содержащих неформализуемые либо трудно формализуемые элементы. С позиций обеспечения национальной безопасности системный анализ позволяет выявить условия, приводящие к наилучшим результатам оптимизации и обеспечения устойчивости системы.

Основополагающим документом государственного стратегического планирования должен стать стратегический прогноз рисков для социально-экономического развития РФ и угроз обеспечению национальной безопасности. Стратегический прогноз должен представлять собой систему научно обоснованных представлений о возможных стратегических рисках, вызовах и угрозах социально-экономического развитию и национальной безопасности, содержать поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности, а также конкурентных позиций России в мировом сообществе.

Стратегический прогноз состоит из взаимосвязанных социально-экономического (включая внешнеэкономические отношения), научно-технического, промышленно-

технологического, демографического, экологического прогнозов, а также прогнозов в сферах национальной обороны, государственной и общественной безопасности.

Стратегический прогноз должен периодически уточняться, исходя из результатов анализа тенденций социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности и состояния международной обстановки.

При этом горизонт прогнозирования в рамках стратегического прогноза (до 30 лет) превышает период действия основных документов стратегического планирования.

Положения стратегического прогноза являются исходными данными для стратегического планирования на федеральном, региональном и отраслевом уровнях. Они являются ориентиром для бизнеса в принятии долгосрочных инвестиционных решений. Такой прогноз невозможно подготовить силами какого-либо одного ведомства, к этой работе должны также привлекаться ученые РАН и других государственных научных организаций.

Практическое формирование стратегического прогноза состоит в том, чтобы на основе определенной методологии и методик обработать имеющуюся на данный момент информацию о состоянии предметных областей социально-экономической деятельности и национальной безопасности, а также о наблюдавшихся ранее закономерностях изменения и превратить ее в информацию о будущем состоянии или поведении системы.

Для разработки прогнозов имеется немалое число методологий, использующих методы математического моделирования сложно организованных систем (ситуационного моделирования, экспертной оценки типа Дельфи, имитационного моделирования, синергетики) и др. Вместе с тем методология стратегического прогноза требует дальнейшего развития.

Для этого должны использоваться методы количественной оценки устойчивости систем, в которых используется понятие «критическое значение». Возможность количественной оценки опасности ситуации в сложных системах позволяет реализовать в них принципы управления. Они придают управляемым системам новое качество — устойчивость,

способность реагировать на опасную ситуацию¹.

Единый алгоритм, взаимосвязь и взаимозависимость стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности призваны предоставить власти способность выбора наилучшей стратегии развития, обеспечивающей максимальную безопасность существования.

Следующим направлением развития государственного стратегического планирования, а точнее, его информационно-аналитической поддержки, является совершенствование системы мониторинга уровня социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны, которая позволяет оценить ход реализации документов стратегического планирования.

Под мониторингом в области обеспечения национальной безопасности следует понимать специально организованное систематическое наблюдение за объектами, явлениями и процессами, от которых зависит состояние национальной безопасности, с целью их анализа, оценки и прогноза.

В процессе такого мониторинга осуществляется сбор, накопление и систематизация необходимой информации, анализ и оценка деятельности органов исполнительной власти в целях прогнозирования развития обстановки, снижения опасностей и угроз РФ для более полного обеспечения ее национальных интересов во всех сферах деятельности.

Необходимость мониторинга социально-экономического развития государства и принятия своевременных мер по реагированию на возникающие угрозы подтвердил глобальный финансово-экономический кризис.

В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 гг. отмечается необходимость организации работы по постоянному мониторингу системных рисков, подготовке и реализации мер по их предотвращению и смягчению².

¹ Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4. К 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. — М.: Известия, 2007.

² Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 годах, 28 июня 2012 г.

Для целей обеспечения национальной безопасности наиболее приемлемой формой мониторинга является комплексный мониторинг состояния национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития, сочетающий в себе программно-целевой и ситуационный виды как два взаимосвязанных компонента единого мониторинга.

Основными элементами такой новой формы комплексного мониторинга в сфере обеспечения национальной безопасности могут выступать:

- оценка прогнозируемых рисков, опасностей и угроз национальной безопасности;

- соответствие решаемых органами исполнительной власти задач их функциональной ответственности в своем сегменте обеспечения национальной безопасности;

- оценка эффективности использования средств и ресурсов, выделяемых на развитие системы обеспечения национальной безопасности, и др.³

Инструменты мониторинга должны быть нацелены на периодическое измерение эффекта от реализации программных мероприятий, принимаемых для преодоления выявленных угроз.

Сегодня состояние страны в различных сферах характеризуется тысячами разрозненных разноплановых показателей.

Так, инструментом мониторинга и оценки в социально-экономической области являются 102 индикатора Концепции долгосрочного экономического развития⁴.

В пакете указов президента РФ от 7 мая 2012 г. установлен 41 целевой индикатор социально-экономического развития.

В сфере национальной безопасности также выработан инструментарий оценки состояния национальной безопасности РФ. Его отличительной особенностью является то, что критерии и показатели характеризуют состояние национальной безопасности как по сферам националь-

³ Афиногенов Д.А. Некоторые вопросы обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования на уровне федеральных округов // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций, 2012, № 4, с. 3–12.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».



Рисунок 1. Обобщенная оценка состояния национальной безопасности РФ

ной безопасности, так и по каждому стратегическому национальному приоритету.

При этом выбор адекватного набора критериев и показателей, в котором представлены наиболее важные свойства исследуемого объекта, удовлетворяющего, с одной стороны, требованию полноты, с другой – избыточности, основывается на проведении специальной экспертизы по его формированию. Так, в Стратегии национальной безопасности для оперативной оценки состояния национальной безопасности применяются 11 основных характеристик. Такая работа (оперативная оценка) проводится в рамках подготовки ежегодного доклада секретаря Совета безопасности РФ президенту РФ о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению¹.

Процедура мониторинга и оценки состояния национальной безопасности осуществляется с использованием информационно-коммуникационных технологий и экспертных возможностей системы распределенных ситуационных центров (Ситуационный центр Президента РФ, Ситуационный центр Правительства РФ, Ситуационный центр Совета безопасности РФ, ситуационные центры федеральных органов исполнительной власти и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах), работающих

по единому регламенту. В ходе указанной процедуры осуществляется модельное агрегирование критериев и количественных показателей состояния национальной безопасности в рамках рубрикатора угроз национальной безопасности в сочетании с качественными экспертными оценками.

Итогом такой работы должна стать обобщенная оценка состояния национальной безопасности на качественной шкале состояний – от «катастрофического» до «стабильного»².

Для того чтобы этот оценочный аппарат в полной мере заработал, необходимо, чтобы показатели национальной безопасности (их более 80) были вписаны в нормальный алгоритм государственного статистического наблюдения. При этом для обеспечения единообразия и формализации процесса наблюдения за показателями национальной безопасности необходима разработка так называемого паспорта показателя с указанием методики наблюдения, сбора, аналитической обработки и периодичности представления данного параметра.

В таком паспорте должны быть приведены индикативные значения показателей социально-экономического развития для оценки рисков устойчивого развития

¹ Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».

² Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 4. К 15-летию образования Совета безопасности Российской Федерации. – М.: Известия, 2007.

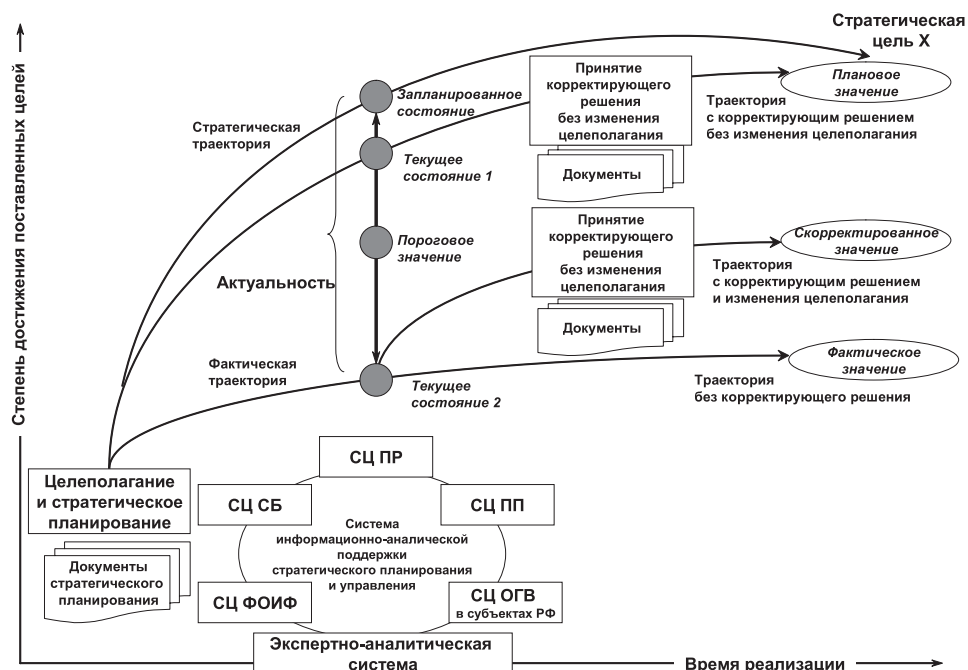


Рисунок 2. Стратегическое планирование и управление

и пороговые значения – для оценки угроз национальной безопасности.

Определение научно обоснованных количественных характеристик пороговых значений является сложной научно-практической задачей.

Эффективность системы мониторинга должна обеспечивать взаимосвязь не только задач развития и национальной безопасности, но и единство и взаимосвязь стратегического планирования и стратегического управления. Шкала оценки и обеспечивает взаимосвязь и единство стратегического планирования и стратегического управления. По результатам мониторинга производится корректировка документов стратегического планирования, включая корректировку целеполагания.

Важной составляющей развития стратегического планирования как в сфере национальной безопасности, так и в области социально-экономического развития является подготовка специалистов по стратегическому планированию в высших учебных заведениях. Необходимость этого диктуется явным дефицитом спе-

циалистов, владеющих методологией подготовки предложений по важнейшим управленческим решениям для руководителей органов исполнительной власти РФ. Также специалисты должны знать основы теории и практики обеспечения национальной безопасности, основы государственного управления, владеть в необходимом объеме инструментарием стратегического планирования, а также обладать базовыми знаниями в предметной области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

В этой связи на повестке дня стоит вопрос подготовки в ряде вузов страны (в рамках как магистратуры, так и дополнительного послевузовского образования) специалистов в области стратегического планирования обеспечения национальной безопасности РФ.

Реализация рассмотренных ключевых направлений формирования системы государственного стратегического планирования будет способствовать повышению эффективности государственного управления в Российской Федерации.