

**Экономическая политика**

# ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

**Анна ЗОЛОТАРЕВА, Илья СОКОЛОВ**

Анна Борисовна Золотарева — кандидат юридических наук, руководитель научного направления «Правовые исследования», Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара (РФ, 125009, Москва, Газетный пер., 3–5); заведующий лабораторией экспертизы законодательства Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 84).  
E-mail: zolot@iep.ru

Илья Александрович Соколов — кандидат экономических наук, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 84); директор Института макроэкономических исследований Всероссийской академии внешней торговли, Министерство экономического развития РФ (РФ, 119285, Москва, ул. Пудовкина, 4а).  
E-mail: sokolov@iep.ru

**Аннотация**

Административная реформа в России, основными направлениями которой заявлены снижение избыточного государственного регулирования, повышение качества государственных услуг, открытость и эффективность органов власти, идет уже более тринадцати лет. По некоторым из этих направлений достигнут заметный прогресс. Однако в том, что касается качества государственного управления, позиции России в международных рейтингах с начала административной реформы не изменились или даже снизились. По мнению авторов, одно из возможных объяснений этого — существенные недостатки системы стратегического планирования и ее разрыв с бюджетным планированием, что затрудняет достижение целей, которые сформулированы в ключевых стратегических документах страны. Основными способами преодоления недостатков системы стратегического планирования в России авторы считают, во-первых, значительное ее упрощение посредством радикального сокращения числа входящих в нее документов, что снизит угрозу противоречий между ними; во-вторых, устранение разрыва между стратегическим и бюджетным планированием, выражающегося в том, что стратегия социально-экономического развития содержит цели развития во всех сферах государственного управления, но не содержит ни оценки средств, необходимых для их достижения, ни прогноза их наличия, ни приоритетов их распределения при недостаточности. Чтобы обеспечить связь стратегического планирования с бюджетным, стратегия социально-экономического развития должна оперировать прогнозируемым объемом бюджетных ресурсов, не связанных действующими обязательствами, который даже при благоприятном прогнозе вряд ли может составить более 10–15% текущих расходов бюджета. Опираясь на такие средства в среднесрочном периоде, достичь прогресса во всех сферах одновременно нереально. Поэтому представляется целесообразным отказаться от постановки стратегических целей во всех сферах государственного управления ради концентрации средств и усилий на пяти-семи приоритетных направлениях. Авторы предлагают конкретные меры, необходимые для воплощения этих принципов в стратегическом планировании.

**Ключевые слова:** административная реформа, качество государственного управления, стратегическое планирование, программно-целевое управление.

**JEL:** H11, H50, H60, H68, O2.

Стартовавшая в 2004 году в России административная реформа, основными направлениями которой были заявлены снижение избыточного государственного регулирования, повышение качества государственных услуг, информационной открытости и эффективности деятельности органов власти<sup>1</sup>, до сих пор продолжается. За это время наибольший прогресс достигнут в таких направлениях, как повышение качества государственных услуг и информационная открытость органов власти [Клименко, 2014; Южаков, 2014; Pattanayak, 2018]. В частности, благодаря созданию МФЦ и внедрению механизма предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронной форме значительно сократилось время ожидания в очереди для получения услуг, а уровень удовлетворенности граждан качеством их оказания, составивший в 2017 году 86,4%<sup>2</sup>, даже несмотря на организационно-методологические претензии к проведенным социологическим опросам, можно оценить как высокий. За последние годы граждане получили больший доступ к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе о расходах ведомств на собственные нужды (данные о проведенных закупочных процедурах, о доходах государственных служащих, о разбирательстве дел по конфликту интересов и т. п.), а также к сведениям разъяснительного характера о планах деятельности этих органов, структуре и объемах управляемых расходных обязательств, деятельности общественных советов при органах власти и т. п. Создана возможность для активного общественного обсуждения разрабатываемых по инициативе ведомств проектов нормативных актов, функционирует множество специализированных сайтов, содержащих информацию о деятельности всех государственных и муниципальных учреждений, исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы и т. д. [Управление общественными финансами..., 2017].

В других направлениях административной реформы значимых достижений не было. Более того, по пяти из шести индикаторов, которые Всемирный банк применяет для оценок качества государственного управления в 229 странах, с начала административной реформы и без того низкий рейтинг России почти не изменился или даже снизился. Лишь по показателю эффективности работы правительства (он отражает качество госуслуг, уровень компетентности госслужащих и их независимости от политического давления, а также уровень доверия к политике, проводимой правительством) рейтинг

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р). СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Сведения об исполнении снятых с контроля поручений, содержащихся в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». <http://government.ru/orders/selection/406/32587>.

России несколько вырос — с 39 в 2006 году до 44 в 2016-м при максимальном значении показателя 100<sup>3</sup>.

Тем не менее и по этому — наивысшему — показателю Россия продолжает оставаться на одном уровне со слабо развитыми государствами, такими, например, как Гана, Кения и Тунис. Одним из основных препятствий к повышению качества государственного управления остается относительно низкая способность правительства добиваться поставленных целей.

Так, в декабре 2016 года Центр стратегических разработок (ЦСР) опубликовал доклад «Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня» [Белановский и др., 2016]. В докладе оценивалась степень реализации таких документов, как приоритетные национальные проекты 2005 года, «Стратегия—2020», разработанная по заказу правительства экспертами ВШЭ и РАНХиГС в 2011 году, майские указы президента 2012 года.

Самые высокие показатели реализации, как следует из доклада, продемонстрировали приоритетные национальные проекты. Это объясняется, во-первых, тем, что эти проекты охватывали не все сферы государственного управления, а только четыре: здравоохранение, образование, жилье и АПК, что позволило высшему руководству страны непосредственно контролировать процесс их исполнения. Во-вторых, эти проекты, по мнению авторов доклада, «носили не реформистский, а инвестиционный характер», иначе говоря, предполагали «накачку» этих отраслей деньгами и реализовывались при отсутствии проблем сбалансированности бюджета.

«Стратегия—2020» [Стратегия—2020, 2013] официально не была утверждена, однако ряд ее положений нашел отражение в нормативных актах президента и правительства. Эта стратегия в отличие от приоритетных национальных проектов носила, по терминологии ЦСР, не селективный, а «фронтальный» характер — охватывала все сферы государственного управления, что стало одной из основных причин низкого уровня ее выполнения (в докладе он оценен в 29%). «Избыточное количество мер и отсутствие их ранжирования по приоритетности перегружает административные каналы верхнего уровня и не позволяет использовать... мобилизационные механизмы реализации» [Белановский и др., 2016].

Майские указы президента 2012 года по критерию успешности реализации занимают промежуточное место между приоритетными национальными проектами и «Стратегией—2020». С одной стороны, они затрагивают значительное число направлений социально-экономического развития, а с другой — не претендуют на полный охват всех сфер государственного регулирования и даже всех проблем, существующих

---

<sup>3</sup> Worldwide Governance Indicators, 2017. World Bank, 2018. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

в тех сферах, которые регулируют майские указы [Минакир, 2018]. В мае 2018 года правительство разместило на своем сайте информацию об исполнении майских указов<sup>4</sup>, в соответствии с которой из 202 содержащихся в них поручений правительству, подлежащих выполнению на момент публикации доклада, выполнено 190, или 94,1%.

Мнение экспертов о выполнении майских указов менее оптимистично. Согласно упомянутому выше докладу ЦСР [Белановский и др., 2016] значительная часть поставленных в указах целей «оказалась нереалистичной, вырванной из контекста институциональных ограничений (например, создание 25 млн высокотехнологичных рабочих мест или опережающее повышение зарплат работникам бюджетной сферы в условиях резкого торможения экономики). Использование жестких механизмов контроля для достижения нереалистичных целей любой ценой привело к корректировкам методологии расчета показателей с целью предотвратить неисполнение указов». С этим мнением согласны представители ВШЭ: «В случае установления числовых значений показателей в поручении зачастую результат достигается путем изменения методологии подсчета показателей, чтобы максимально приблизиться к целевому значению. Так, существенное изменение методик расчета было произведено в части таких показателей, как создание 25 млн рабочих мест, охват граждан государственными услугами по принципу “одного окна” и т. д.»<sup>5</sup> [Кузьминов, Жулин, 2016].

Особое внимание со стороны администрации президента уделялось исполнению указа № 597 в части повышения заработной платы в бюджетном секторе. Фактические данные об отношении средней по стране заработной платы отдельных категорий работников государственных и муниципальных организаций социальной сферы к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в среднем по экономике, а также о численности соответствующих категорий работников социальной сферы в 2013 году и I квартале 2018 года представлены в табл. 1 и 2 соответственно.

Из табл. 1 видно, что у четырех из двенадцати категорий работников бюджетной сферы указанное соотношение зарплат за пять лет выросло более чем на 50%, причем у двух из них (младшего медицинского персонала и научных сотрудников) — почти вдвое.

Однако динамика численности работников бюджетной сферы за тот же период показывает, что повышение заработной платы прежде всего было достигнуто за счет сокращения численности соответствующих категорий работников. Для половины категорий работников сокраще-

---

<sup>4</sup> О состоянии исполнения поручений Правительству Российской Федерации, содержащихся в Указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596–606, и связанных с ними поручений и указаний см.: <http://government.ru/orders/selection/406/32587/>.

<sup>5</sup> Кузьминов Я. И., Жулин А. Б. Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций. Тезисы доклада «Перспективы административной реформы». <https://www.hse.ru/data/2016/06/21/1116116123/Административная%20реформа.pdf>.

Т а б л и ц а 1

**Отношение средней по России заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы и науки к заработной плате наемных работников в среднем по экономике, 2013 год и I квартал 2018 года (%)**

	2013	I квартал 2018	Целевое значение к 2018 (согласно указу № 597)	Справочно: отношение заработной платы работников в 2018 к 2013
Педагогические работники дошкольного образования	94,9	92,8	100 <sup>а</sup>	98
Педагогические работники общего образования	96,9	102,5	100 <sup>б</sup>	106
Педагогические работники дополнительного образования	73,5	97,3	нет	132
Педагогические работники начального и среднего профессионального образования	83,9	96,3	100	115
Преподаватели вузов	134,9	220,0	200	163
Врачи и прочие медицинские работники с высшим образованием	141,0	200,0	200	142
Средний медицинский персонал	80,4	100,5	100	125
Младший медицинский персонал	47,8	93,8	100	196
Социальные работники	49,3	89,9	100	182
Работники учреждений культуры	70,3	104,0	100	148
Научные сотрудники	138,9	270,0	200	194
Педагогические работники организаций для детей-сирот	80,7	100,1	нет	124

<sup>а</sup> Целевое значение показателя для данной категории работников требовалось достичь по итогам 2013 года.

<sup>б</sup> Целевое значение показателя для данной категории работников требовалось достичь по итогам 2012 года.

*Источник:* расчеты авторов по данным сайта Росстата: [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

ние составило 25% и более, причем младший медицинский персонал был сокращен на 55%, хотя его средняя зарплата так и не достигла целевого значения (93,8% средней зарплаты по региону). Правда, это сокращение отчасти также было фиктивным. В прессе обсуждалась массовая практика перевода медсестер на должности уборщиц с сохранением тех же обязанностей<sup>6</sup>. При этом работники не только понижались в должности, но и теряли в зарплате.

В ранее упомянутом докладе ЦСР не оценивалась степень реализации еще одного стратегического документа, который в отличие от «Стратегии–2020» был утвержден правительством в 2008 году, — Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>7</sup> (КДР). Председатель

<sup>6</sup> Санитарок переводят в уборщицы с теми же обязанностями и с меньшей зарплатой // Медицинская Россия. 2017. 24 мая. <https://medrussia.org/5050-sanitarok-perevodyat-v-uborshhicy/>.

<sup>7</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р. СПС КонсультантПлюс.

Т а б л и ц а 2

**Численность отдельных категорий работников социальной сферы и науки в России,  
2013 год и I квартал 2018 года**

	2013 (тыс.)	I квартал 2018 (тыс.)	Справочно: отношение численности работников в 2018 к 2013 (%)
Педагогические работники дошкольного образования	573,7	612,0	107
Педагогические работники общего образования	1198,3	1234,7	103
Педагогические работники дополнительного образования	257,5	230,1	89
Педагогические работники начального и среднего профессионального образования	167,8	153,6	92
Преподаватели вузов	268,1	200,7	75
Врачи и прочие медицинские работники с высшим образованием	578,8	558,9	97
Средний медицинский персонал	1442,1	1326,1	92
Младший медицинский персонал	687,1	307,6	<b>45</b>
Социальные работники	175,5	121,2	69
Работники учреждений культуры	670,0	502,2	75
Научные сотрудники	107,6	71,5	66
Педагогические работники организаций для детей-сирот	54,4	37,5	69

*Источник:* расчеты авторов по данным сайта Росстата: [www.gks.ru](http://www.gks.ru).

совета ЦСР Алексей Кудрин объяснял это тем, что «формально главный стратегический документ страны не стал настоящим ориентиром для правительства, устарев уже в момент принятия, когда мировой экономический кризис серьезно изменил внешние условия» [Белановский и др., 2016]. Это мнение разделяет Счетная палата России: «С учетом недостижения целевых ориентиров на первом этапе реализации Концепции (2007–2012 годы) и в период 2013–2016 годов, а также принимая во внимание текущие и прогнозные тенденции в российской экономике, представляется маловероятным достижение намеченных Концепцией целевых значений макроэкономических параметров (в том числе по ВВП, производительности труда, инвестициям в основную капитал, реальным располагаемым доходам населения)»<sup>8</sup>.

Если бы не ограничения на объем статьи, можно было бы продолжить ряд примеров неудовлетворительной реализации стратегических документов верхнего уровня. В объяснении причин такого положения дел мы разделяем мнение экспертов ЦСР о том, что для «фронтальных» стратегий, то есть стратегий, претендующих на охват всей сферы госуправления, в принципе характерен низкий уровень реализации. Согласны мы и с приведенными ЦСР аргументами,

<sup>8</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 год. <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/31131>.

что из-за избыточного количества мер «реализация фронтальной стратегии проходит в формате мягкой программы без достаточной поддержки с верхнего административного уровня. Подобный формат реализации подвержен непрерывному вмешательству более приоритетных текущих поручений, которые издаются несистемно и вступают в конфликт с мерами стратегии. Из-за накапливающихся противоречий и отсутствия возможности регулярной актуализации реализация стратегии в течение нескольких лет затухает, а сама она теряет актуальность» [Белановский и др., 2016]. Всё это верно, однако авторы доклада не указали главное препятствие для успешной реализации фронтальных стратегий — несоответствие между объемами бюджетных средств, необходимыми для выполнения стратегий, и возможностями бюджетной системы. Между тем, по нашему убеждению, эта причина в первую очередь определила низкий уровень реализации большинства ранее принимавшихся стратегических документов.

Разрыв между стратегическим и бюджетным планированием выражается, в частности, в том, что стратегия социально-экономического развития по действующему законодательству содержит цели развития во всех сферах государственного управления и показатели их достижения, но не содержит ни оценки средств, необходимых для достижения этих целей, ни прогноза их наличия, ни приоритетов распределения между этими целями средств при их недостаточности для финансирования всего и сразу. По этой тривиальной причине стратегия социально-экономического развития уже в момент принятия становится в большей степени декларацией о намерениях, чем рабочим инструментом «управления изменениями».

Избыточностью отличается не только стратегия социально-экономического развития, но и вся система документов стратегического планирования [Климанов и др., 2017]. Принятый в 2014 году закон «О стратегическом планировании» предусматривает разработку столь большого числа таких документов (только видов документов, подлежащих разработке на федеральном уровне, этим законом предусмотрено 17, а всего на настоящий момент федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) утверждено 175 документов стратегического планирования), что это порождает вопрос о целесообразности затрат на выполнение данного законодательного предписания. Одних только стратегий на федеральном уровне предусмотрено шесть типов: социально-экономического развития, национальной безопасности, научно-технологического развития, пространственного развития, социально-экономического развития макрорегионов, а также отраслевые стратегии. При этом объективно обосновать необходимость выделения из стратегии социально-экономического развития страны, например, стратегии пространственного или научно-технологического развития невозможно, поскольку пространственное и научно-технологическое развитие входят в понятие социально-эко-

номического развития. Помимо стратегий существуют еще основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, которые так же, как и стратегия социально-экономического развития, содержат «описание приоритетных направлений и ключевых механизмов достижения целевого состояния социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период» и отличаются от стратегий лишь тем, что утверждаются на шестилетний срок, тогда как стратегия — на срок «не менее чем шесть лет».

Механизмы реализации целей, сформулированных в стратегических документах верхнего уровня, подлежат конкретизации в документах второго уровня, к которым относятся, в частности, государственные программы и планы деятельности ФОИВ. На настоящий момент утверждены 43 госпрограммы, сформированные преимущественно по отраслевому принципу и охватывающие немногим более половины расходов федерального бюджета (кроме расходов на национальную оборону, пенсионную систему, обеспечение деятельности президента, Федерального собрания, судебных органов, Генеральной прокуратуры, Счетной палаты). Таким образом, госпрограммы опосредуют большинство расходов отраслевых ФОИВ, в том числе расходы на обеспечение рутинной деятельности (включая содержание обслуживающего персонала вроде бухгалтеров или уборщиц, уплату налогов и т. п.), привязать которые к стратегическим целям, а тем более показателям результативности объективно невозможно.

Однако когда почти весь бюджет формально направлен на реализацию некоей стратегии развития (в нашем случае — стратегий), проще имитировать ее успешную реализацию. Проиллюстрируем эту мысль на примере. Представим себя на месте министра, который должен разработать программу развития высшего образования в условиях, когда дополнительные (по сравнению с текущим бюджетом) ассигнования не превышают 5%. При разработке программы министерство должно ориентироваться на амбициозные целевые показатели стратегических документов, в которых ставится, например, задача обеспечить к 2020 году вхождение как минимум пяти российских вузов в первую сотню в мировых рейтингах<sup>9</sup>. Если бы деятельность министерства оценивалась только по этому показателю, ее нельзя было бы признать удовлетворительной, поскольку на сегодняшний день ни один российский вуз в первую сотню не входит<sup>10</sup>. Но в условиях, когда 95% бюджета высшего образования формально обслуживает стратегические цели, у министра есть выход — заложить в программу такие показатели, 95% которых заведомо достижимы (поскольку будут находиться на уже достигнутом уровне). В этом случае при провале единственной поставленной стратегической цели — по вхождению не менее пяти

<sup>9</sup> Такая задача поставлена одним из майских указов президента — № 599 от 07.05.2012.

<sup>10</sup> Российские вузы в ключевых мировых рейтингах. <https://5top100.ru/rankings>.

российских вузов в первую сотню в мировых рейтингах — формально останутся невыполненными лишь 5% целевых показателей.

Широкую практику манипулирования целевыми показателями госпрограмм неоднократно отмечала в своих отчетах Счетная палата, приводя многочисленные факты, когда значения показателей на период реализации госпрограмм остаются неизменными либо изначально устанавливаются на уровне ниже ранее достигнутого, что приводит к их «перевыполнению» в десятки раз<sup>11</sup>.

С 2016 года и без того избыточное число документов стратегического планирования увеличилось, поскольку к госпрограммам добавились еще так называемые приоритетные проекты (по состоянию на май 2018 года их было 29). На практике приоритетные проекты обычно дублируют мероприятия госпрограмм [Зайцев, 2018; Калинин, 2017]. Например, приоритетный проект «Совершенствование организации медицинской помощи новорожденным и женщинам в период беременности и после родов...» дублирует одну из задач госпрограммы «Развитие здравоохранения». И проект, и программа предусматривают строительство перинатальных центров, сроки пересекаются, показатели эффективности одинаковые — «сокращение младенческой смертности», только у приоритетного проекта значения этих показателей выше<sup>12</sup>. Спрашивается: если роста значений показателей предполагается достичь за счет увеличения ассигнований, зачем утверждать приоритетный проект, почему просто не внести изменения в программу? Если же по каким-то причинам это направление было решено выделить в качестве приоритетного проекта — почему оно осталось в программе?

Сосуществование множества разрабатываемых разными органами исполнительной власти плановых документов с пересекающимся предметом регулирования делает неизбежными нестыковки и противоречия, что снижает значимость и выполнимость каждого из них [Соколов и др., 2013]. Это подтверждает Счетная палата, которая в своих заключениях на отчет об исполнении федерального бюджета неоднократно отмечала, что показатели госпрограмм часто не соответствуют стратегическим документам более высокого уровня, в том числе КДР и майским указам президента<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 год. С. 374–375. <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/31131>.

<sup>12</sup> Паспорт приоритетного проекта «Совершенствование организации медицинской помощи новорожденным и женщинам в период беременности и после родов, предусматривающее в том числе развитие сети перинатальных центров в Российской Федерации» утвержден президиумом совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 25.10.2016 № 9. <http://static.government.ru/media/files/i5IqOWNNYjMwANh4gQIQgw11p6DWdfba.pdf>.

<sup>13</sup> См., например: Заключение Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 год: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/31131/> (с. 1363); Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/28047/> (с. 1337).

Для решения перечисленных проблем стратегического планирования представляются необходимыми следующие меры.

1. Радикально упростить систему стратегического планирования и сократить число плановых документов [Соколов, 2014]. В частности, инкорпорировать все существующие на федеральном уровне стратегии (возможно, за исключением стратегии национальной безопасности) в единую стратегию социально-экономического развития; исключить дублирование госпрограмм и приоритетных национальных проектов; исключить из состава обязательных плановых документов отраслевые стратегии, предоставив ФОИВ право самостоятельно решать вопрос о целесообразности их разработки.

2. Обеспечить участие в стратегическом планировании законодательной власти, которая по закону о стратегическом планировании почти полностью отстранена от участия в этом процессе — ее полномочия сводятся к «обсуждению стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства» (ч. 2, ст. 10). Цели стратегии задаются указами президента, а сама стратегия утверждается решением правительства. Такое положение, во-первых, противоречит принципу разделения властей, в соответствии с которым законодательная власть должна иметь право решающего, а не совещательного голоса при определении приоритетов государственной политики, а значит, и расходования бюджетных средств. Во-вторых, это сильно снижает вероятность достижения целей стратегии, поскольку любые затратные меры, предусмотренные указами президента или постановлениями правительства, могут быть реализованы исключительно при условии их утверждения законом о бюджете, то есть требуют одобрения парламента. Представляется, что получить такое одобрение проще на стадии разработки мер (когда депутаты ощущают себя участниками процесса), чем в ходе их реализации (когда депутатам отводится роль статистов). С учетом сказанного целесообразно повысить роль законодательной власти в разработке стратегии социально-экономического развития (в идеале желательно ее утверждение федеральным законом, в минимальном варианте — парламент должен утверждать документы второго уровня, прямо опосредующие цели стратегии).

3. Чтобы стратегия социально-экономического развития могла стать работоспособным инструментом «управления изменениями», она должна оперировать прогнозируемым объемом бюджетных ресурсов, не связанных действующими обязательствами («бюджетом принимаемых обязательств»), который даже при благоприятном прогнозе вряд ли может составить более 10–15% текущего объема расходов бюджета. Для сравнения: расходы по федеральной адресной инвестиционной программе в последние годы не превышали 7% общего объема расходов федерального бюджета. Опираясь такими

средствами в среднесрочном периоде, нереально достичь прогресса во всех сферах одновременно, а потому множественность поставленных целей препятствует реализации каждой из них.

Для достижения прорывных результатов стратегия должна обеспечивать концентрацию средств и усилий на пяти-семи направлениях, приоритетных в текущий момент, и не затрагивать остальные. Это, в частности, означает, что стратегия не должна задавать цели и показатели эффективности в отраслях, которые не отнесены к числу приоритетных. В таких отраслях необходимо поддерживать статус-кво. Напротив, в отраслях, которые признаны приоритетными в среднесрочном периоде, стратегия должна определять не только цели, средства и показатели достижения, но и необходимые для этого финансовые ресурсы, что, с одной стороны, обеспечит более реалистичное целеполагание (исключив цели, заведомо не обеспеченные финансированием), а с другой — повысит вероятность успешного достижения поставленных целей.

4. Из сказанного вытекает целесообразность разделения существующих государственных программ на программы двух типов — национальные и ведомственные. Принципиальное отличие между ними должно заключаться в том, что только национальные программы выступают инструментами реализации целей, заданных стратегией социально-экономического развития. Все остальные программы должны иметь статус ведомственных, что означает признание того факта, что на сколько-нибудь заметные достижения в этих отраслях в данном периоде рассчитывать не стоит.

5. Национальные программы, по нашему мнению, должны обладать следующими характеристиками:

- утверждаться федеральным законом, что усилит защищенность расходов на их реализацию;
- будучи программами, направленными на управление изменениями, не содержать процессной компоненты (расходы на рутинную деятельность ведомств, участвующих в их реализации), а состоять исключительно из проектов с конечными сроками и результатами реализации;
- реализовываться на принципах проектного управления. Это подразумевает, во-первых, управление национальными программами на вневедомственной основе — проектным офисом, сформированным и действующим в рамках правительства под руководством вице-преьера. Во-вторых, это предполагает, что проектному офису будет предоставлена некоторая оперативная свобода управления бюджетом программы в сочетании с усилением контроля и ответственности за достижение ее результатов.

Принимая во внимание предлагаемый законодательный порядок утверждения национальной программы, проектный офис при реализации своего права перераспределять ассигнования

между входящими в ее состав проектами (мероприятиями) по годам реализации должен соблюдать законодательно утвержденный общий объем финансового обеспечения программы на текущий год и общий объем финансового обеспечения входящих в ее состав проектов (мероприятий) на весь период реализации. Это положение проиллюстрировано в табл. 3.

Т а б л и ц а 3

**Пример допустимого и недопустимого перераспределения средств между проектами (мероприятиями), входящими в состав национальной программы (млрд руб.)**

	Утверждено			Допустимое перераспределение			Недопустимое перераспределение		
	2018	2019	итого	2018	2019	итого	2018	2019	итого
Проект 1	70	0	70	0	70	70	80	0	80
Проект 2	20	50	70	50	20	70	40	30	70
Проект 3	10	60	70	50	20	70	0	60	60
Итого	100	110	210	100	110	210	120	90	210

*Источник:* составлено авторами.

Такой подход, с одной стороны, дает проектному офису возможность быстро исправить допущенные при планировании ошибки и оперативно отреагировать на изменение условий реализации программы. С другой же стороны, он не допускает несогласованного с органами, утвердившими программу, перераспределения ассигнований между входящими в ее состав проектами (мероприятиями), если такие корректировки не могут быть компенсированы в следующие годы реализации программы. Так, в приведенном примере проектный офис без внесения изменений в программу может сократить финансирование проекта 1 в первый год до нуля (например, в связи с неготовностью проектно-сметной документации) и перенести финансирование на следующий год. Однако полный отказ от финансирования какого-либо проекта (мероприятия) возможен только путем внесения изменений в утвержденный текст программы;

- контроль за реализацией национальных программ должен быть более строгим по сравнению с механизмом контроля за исполнением прочих государственных программ. Целесообразно предусмотреть представление плановых и фактических показателей хода реализации национальных программ в ежеквартальном формате и признать обязательными, во-первых, внешнюю проверку ежеквартальной отчетности о ходе реализации национальных программ и, во-вторых, рассмотрение на заседании правительства фактов существенного расхождения между планом и ходом реализации программы за истекший квартал. Результаты рассмотрения Счетной палатой и правительством фактов и причин расхождения между плановым и фактическим ходом реализации национальных программ должны публиковаться.

6. Основные направления деятельности правительства (ОНДП), содержание которых в настоящее время не разграничено со стратегией социально-экономического развития, могут играть роль документа среднесрочного планирования за рамками приоритетов, заданных стратегией. В отличие от стратегии ОНДП должны преследовать более скромные цели — поддержание ранее достигнутого уровня развития в отраслях, не затронутых структурными, значимыми изменениями в данном периоде, и согласование политики в этих отраслях со стратегией и текущими бюджетными ограничениями. Поэтому ОНДП должны ставить перед ведомствами, не участвующими в реализации национальных программ, только такие среднесрочные задачи, которые достижимы в рамках бюджета действующих обязательств.

Было бы полезно прямо закрепить принцип, в соответствии с которым повышение ранее достигнутых значений целевых показателей в сферах, не входящих в число стратегических приоритетов, возможно только при условии соответствующего увеличения ведомственного бюджета по сравнению с прошлым периодом. Разумеется, этот принцип, как и любой другой законодательный принцип, может иметь лишь условную юридическую силу, однако его закрепление важно для преодоления практики постановки перед исполнителями заведомо недостижимых (в отсутствие дополнительного финансирования) целей, что компенсируется отсутствием ответственности за их невыполнение.

При наличии финансовых возможностей ОНДП могут содержать и проектную (инвестиционную) компоненту, которая, однако, должна иметь консервативную, если позволительно так выразиться, направленность (например, софинансирование региональных капитальных вложений в типовые объекты бюджетной сети, такие как школы или детсады, при наличии острой потребности в них на определенной территории). Во избежание разрастания проектной (инвестиционной) составляющей ОНДП в ущерб финансированию национальных программ целесообразно, во-первых, ограничить общий объем расходов на реализацию проектов, не входящих в национальные программы, определенной долей прогнозируемого на соответствующий период объема доходов (или определенной долей общего объема расходов по национальным программам) и, во-вторых, предусмотреть правила сокращения различных видов расходов при недопоступлении доходов по сравнению с прогнозными значениями. В этом случае первыми должны финансироваться расходы, составляющие бюджет действующих обязательств, далее — национальные программы, а последними — проекты, не входящие в национальные программы.

7. Подобно тому как национальные программы конкретизируют способы достижения целей и показателей, заданных стратегией социально-экономического развития, цели и показатели, содержащиеся в основных направлениях деятельности правительства, должны конкретизироваться в ведомственных (отраслевых) программах. Статус ведомственных (отраслевых) должно приобрести большинство дей-

ствующих в настоящее время государственных программ. Принимая во внимание, что целевые показатели деятельности ведомств в среднесрочном периоде будут определяться правительством, разработку и утверждение ведомственных программ можно предоставить руководителям соответствующих ФОИВ.

Предложенные изменения, по мнению авторов, способны повысить согласованность стратегического планирования с бюджетным процессом, а также придать необходимую прозрачность и обоснованность отдельным процедурам и инструментам государственного регулирования. В то же время реформировать инструменты без повышения качества функционирования системы государственного управления в целом представляется малоэффективным и обреченным на неудачу.

#### Литература

1. 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. СПб., 2016. <https://www.csr.ru/issledovaniya/analiz-faktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnego-urovnya/>.
2. Зайцев В. Е. Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67. [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67\\_2018zaitsev.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67_2018zaitsev.htm).
3. Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 151–164.
4. Климанов В. В., Золотарева А. Б., Дмитришина Е. В., Белев С. Г., Тищенко Т. В., Барбашова Н. Е., Михайлова А. А., Яговкина В. А., Дерюгин А. Н., Арлашкин И. Ю., Будаева К. В., Данилов В. Н. Совершенствование программно-целевых методов бюджетирования в Российской Федерации / под ред. С. М. Дробышевского. М.: Дело, 2017.
5. Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
6. Минакир П. А. «Указная» экономика // Пространственная экономика. 2018. № 2. С. 8–16.
7. Соколов И. А. Влияние системы стратегического управления на качество бюджетного процесса в России. М.: Дело, 2014.
8. Соколов И. А., Тищенко Т. В., Хрусталева А. А. Программно-целевое управление бюджетом: опыт и перспективы в России. М.: Дело, 2013.
9. Стратегия–2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн. 1 / под ред. В. А. Мау, Я. И. Кузьминова. М.: Дело, 2013.
10. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики: Сб. методических мат-лов. М., 2017. [https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/int\\_exp/](https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/int_exp/).
11. Южаков В. Н. Качество государственных и муниципальных услуг: усилия и результаты административной реформы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 52–72.
12. Pattanayak S. Fiscal Transparency Handbook. Washington: International Monetary Fund, 2018.

**Anna B. ZOLOTAREVA**, Cand. Sci. (Law). Gaidar Institute for Economic Policy (1, 3-5, Gazetny per., Moscow, 125993, Russian Federation); Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: zolot@iep.ru

**Ilya A. SOKOLOV**, Cand. Sci. (Econ.). Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation); Institute of Macroeconomic Research, Russian Foreign Trade Academy, Ministry of Economic Development of the Russian Federation (4a, Pudovkina ul., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: sokolov@iep.ru

### **Problems and Ways of Improving the System of Strategic Planning in Russia**

#### **Abstract**

The administrative reform in Russia, the main declared directions of which were to reduce excessive state regulation and to improve the quality of public services as well as transparency and efficiency of public authorities, has been going on for more than 13 years. In some of these areas, considerable progress has been achieved in this period. However, the positions of Russia in international rankings of government effectiveness have remained unchanged - or even decreased - since the beginning of the administrative reform. According to the authors, one possible explanation for this could be the significant shortcomings of the strategic planning system and its gap with the budget planning, which makes it difficult to achieve the goals set in the country's key strategic documents. The authors consider the main ways to overcome the shortcomings of the strategic planning system in Russia to be related to its significant simplification through a radical reduction in the number of documents included in it, which would reduce the threat of contradictions between them, as well as to bridging the gap between strategic and budgetary planning, which implies that the socio-economic development strategy (SEDR) contains development goals in all spheres of public administration, but does not contain any assessment of the resources needed to achieve these goals, the forecast of their availability, or the priorities of their distribution in case of lack of resources. In order to link strategic planning to budget planning, SEDR should operate with the projected amount of budget resources not connected with the existing obligations, which, even with a favorable forecast, is unlikely to exceed 10-15% of the current budget expenditure. Using such means in the medium term, it is impossible to achieve progress in all areas at the same time. Therefore, it seems appropriate to abandon the setting of strategic goals in all spheres of public administration for the sake of concentrating funds and efforts on 5-7 priority areas. The article proposes specific measures necessary for the implementation of these principles in strategic planning.

*Key words: administrative reform, quality of public administration, strategic planning, program-target management.*

*JEL: H11, H50, H60, H68, O2.*

## References

1. Belanovskiy S. A., Dmitriev M. E., Komarov V. M., Comin M. O., Kotsyubinsky V. A., Nikol'skaya A. V. *Analiz faktorov realizatsii dokumentov strategicheskogo planirovaniya verkhnego urovnya [Analysis of the Factors in Implementation of Strategic Planning Documents of the Upper Level]*. St. Petersburg, 2016. <https://www.csr.ru/issledovaniya/analiz-faktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnego-urovnya/>.
2. Zaitsev V. E. Otsenka gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii: novye vyzovy [Evaluation of State Programs of the Russian Federation: The New Challenges]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik [Public Administration. E-Journal]*, 2017, no. 67. [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67\\_2018zaitsev.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/67_2018zaitsev.htm).
3. Kalinin A. M. Voprosy i perspektivy razvitiya proektnogo upravleniya v rossiyskikh organakh vlasti [Issues and Prospects for the Project Management Development in the Russian Government]. *Public Administration Issues*, 2017, no. 2, pp. 151-164.
4. Klimanov V. V., Zolotareva A. B., Dmitrishina E. V., Belev S. G., Tishchenko T. V., Barbashova N. E., Mikhaylova A. A., Yagovkina V. A., Deryugin A. N., Arlashkin I. Yu., Budaeva K. V., Danilov V. N. *Sovershenstvovanie programmno-tselevykh metodov byudzhetrovaniya v Rossiyskoy Federatsii [Improvement of Program-Target Methods of Budgeting in the Russian Federation]*. Moscow, Delo, 2017.
5. Klimenko A. V. Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy [The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges]. *Public Administration Issues*, 2014, no. 1, pp. 8-51.
6. Minakir P. A. "Ukaznaya" ekonomika ["Decree" Economy]. *Prostranstvennaya ekonomika [Spatial Economics]*, 2018, no. 2, pp. 8-16.
7. Sokolov I. A. *Vliyaniye sistemy strategicheskogo upravleniya na kachestvo byudzhetnogo processa v Rossii [Influence of the Strategic Management System on the Quality of the Budget Process in Russia]*. Moscow, Delo, 2014.
8. Sokolov I. A., Tishchenko T. V., Hrustalev A. A. *Programmno-tselevoe upravlenie byudzhetom: opyt i perspektivy v Rossii [Program and Target Budget Management: Experience and Prospects in Russia]*. Moscow, Delo, 2013.
9. Mau V. A., Kuzminov Ya. I. (eds.). *Strategiya-2020: Novaya model' rosta - novaya sotsial'naya politika [Strategy-2020: New Model of Growth - New Social Policy]*. Itogovyy doklad o rezul'tatakh ekspertnoy raboty po aktual'nym problemam social'no-ekonomicheskoy strategii Rossii na period do 2020 goda. Kn. 1 [Final Report on the Results of Expert Work on Topical Issues of Socio-Economic Strategy of Russia for the Period until 2020. Iss. 1]. Moscow, Delo, 2013.
10. *Upravlenie obshchestvennymi finansami: mezhdunarodnyy opyt realizatsii printsipov luchshey praktiki [Public Finance Management: International Experience in Implementing Best Practice Principles]*. Moscow, 2017. [https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/int\\_exp/](https://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/int_exp/).
11. Yuzhakov V. N. Kachestvo gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: usiliya i rezul'taty administrativnoy reformy [The Quality of Public and Municipal Services: Efforts and Results of Administrative Reform]. *Public Administration Issues*, 2014, no. 1, pp. 52-72.
12. Pattanayak S. *Fiscal Transparency Handbook*. International Monetary Fund, 2018.