

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

Айвазян З.С., Беспалов С.В., Марача В.Г.

**Проблемы стратегического цикла
в системе государственного управления:
оптимизация механизмов выработки и реализации
решений**

Москва 2017

Аннотация. Анализируются внешние вызовы, внутренние барьеры и ключевые проблемы развития системы стратегического управления в Российской Федерации, особенности практики трансляции стратегических приоритетов на уровень поручений, типологическое разнообразие практик, механизмов и документов в рамках стратегического цикла. Рассмотрена модель «стратегического цикла» в системе государственного управления, сформулированы предложения по совершенствованию «стратегического цикла» в целом и отдельных его элементов в системе государственного управления Российской Федерации.

Айвазян З.С. директор экспертно-аналитического центра региональных исследований ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Беспалов С.В. ведущий научный сотрудник центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Марача В.Г. ведущий научный сотрудник центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Внешние вызовы, внутренние барьеры и ключевые проблемы развития системы стратегического управления в Российской Федерации	8
2 Изучение практики трансляции стратегических приоритетов на уровень поручений	18
3 Типологическое описание разнообразия практик, механизмов и документов в рамках стратегического цикла	23
4 Предложения по совершенствованию «стратегического цикла» в системе государственного управления Российской Федерации.....	44
4.1 Дифференциация целей и задач на основе базисных моделей государственного управления	44
4.2 Совершенствование «стратегического цикла» в целом	46
4.3 Совершенствования процессов анализа и планирования.....	58
4.4 Совершенствование процесса принятия решений.....	59
4.5 Совершенствование процессов реализации.....	60
4.6 Совершенствование процессов контроля, оценки и коррекции	61
4.7 Принципиальные подходы к построению системы индикаторов стратегического управления.....	62
4.8 Совершенствование структурно-функциональной организации и взаимодействий органов исполнительной власти	65
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	69

ВВЕДЕНИЕ

В новейшей истории России построение и изменение структуры органов государственной власти осуществлялось без привязки к решаемым стратегическим задачам социально-экономического развития, в рамках функционального подхода. Этот традиционный подход, широко применявшийся при построении «классических» бюрократических структур, особенно государственных, обладает рядом ограничений, которые последовательно выявлялись в теории и практике управления, начиная со второй половины XX века. Основное содержание этих ограничений можно свести к следующему:

Функциональная структура не ориентирована на конечный результат деятельности, поскольку не результат является критерием её построения. Она институционализирует состав и иерархию функциональных элементов, и формальные процедуры их взаимодействия. Оценка эффективности в рамках функциональной структуры не получает объективной параметрической базы.

Функциональная структура обладает высокой связностью по вертикали, но крайне низкой связностью по горизонтали. Организация взаимодействия в функциональной структуре является отдельной сложной задачей, реализуемой поперёк границ функциональных «колодцев».

В функциональной структуре полномочия распределены широко – каждый руководитель обладает объемом полномочий, ассоциируемым с его функциональной областью. Но ответственность при этом размыта, поскольку привязана к исполнению функций, а не к достижению результата. Полномочия функциональных руководителей, не заинтересованных в конечном результате, реализуются в формате длительного процесса согласования, ухудшающего качество и оперативность принимаемых решений, а реальная ответственность актуализируется только на уровне первого лица.

Функциональная структура характеризуется свойством «бутылочного горлышка» – принятие решений эскалируется, вплоть до высшего уровня управления, который становится узким местом системы и погрязает в оперативных вопросах, выступая арбитром в межфункциональных дискуссиях.

В функциональной структуре отсутствуют нормативные основы для расчёта объективной потребности в ресурсах, в первую очередь, кадровых – как по количеству, так и по квалификационной структуре. В силу этого функциональные структуры имеют тенденцию к расширению, сдерживаемому только внешними ресурсными ограничениями, а в условиях жёсткости этих ограничений – страдают структурными перекосами, при

которых избыточность одних подразделений сочетается с хронической недоукомплектованностью других.

Наконец, функциональные структуры обладают низкой способностью к развитию – в первую очередь, ввиду отсутствия ориентации на результат.

Сказанное не означает, что в системе государственного управления Российской Федерации отсутствовало целеполагание, ориентированное на результат. Напротив, в рамках административной реформы был заявлен переход на управление по результатам и внедрялись различные инструменты, призванные реализовать на практике этот подход – государственные программы, бюджет, сформированный по программному принципу и т.п. Проблема была и остаётся в том, что эти усилия слабо отражались (или совсем не отражались) на организации работы госаппарата. Достаточно обратить внимание на временной разрыв: структура органов государственной власти, которая в общих чертах существует сегодня, была введена в действие Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», тогда как «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» – основной стратегический документ – была утверждена в 2008 г. (в начале мирового кризиса, реалии и последствия которого она не учитывала, и поэтому осталась на бумаге), а программные инструменты начали широко применяться с 2010 г. Как следствие, реализация управления по результатам происходит в системе, которой подобный подход принципиально чужд, и которая требует отдельных управленческих усилий, чтобы заставить её работать на достижение этих результатов. Иными словами, существующая система государственного управления вместо управленческих решений генерирует управленческие проблемы. Возникает парадоксальная потребность в «системе управления системой государственного управления», в качестве которой начинают выступать Аппарат Правительства Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации (сами при этом организованные по функциональному принципу), а то и структуры, вообще не предусмотренные в системе государственной власти (наиболее яркий пример – Агентство стратегических инициатив).

Системная оптимизация государственного управления в логике реализации стратегии социально-экономического развития предполагает внедрение управленческой модели, при которой:

- система государственного управления в целом строится и функционирует на основании долгосрочных стратегических целей, конечных и промежуточных результатов социально-экономического развития и реализуемой стратегии их достижения,

учитывающей политические и иные априорные ограничения, возможности и угрозы внешней среды (задачи по работе с угрозами – будь то избегание этих угроз, или укрепление слабых мест системы – естественная часть стратегических задач);

- операционные процессы (текущая деятельность по оказанию государственных услуг и обеспечению деятельности государства) выполняются «по горизонтали», с ответственностью исполнителей за результат для конечного пользователя, на основе стандартов и норм (правовых, методологических, технологических и пр.);

- задачи, не имеющие непосредственного отношения к получению заданного результата (особенно контрольно-надзорные), равно, как и ведомства, подразделения и должностные лица, не несущие ответственности за его получение, исключены из данных процессов, но при этом контролируют соблюдение стандартов и норм исполнителями процессов;

- стандарты и нормы разрабатываются в рамках процессов регуляторной деятельности с ориентацией на достижение долгосрочных социально-экономических целей, балансируя выгоды и потери для максимизации конечных и промежуточных результатов с учётом правил и политик по управлению рисками. Регуляторная деятельность, таким образом, организуется и исполняется как часть деятельности по развитию. Ведомства, подразделения и должностные лица, осуществляющие регуляторную деятельность, несут ответственность за достижение результатов развития. Контроль соблюдения стандартов и норм осуществляется ими как инструмент обратной связи (для дальнейшего их совершенствования) и экспертно-методологической поддержки исполнителей;

- правила и политики по управлению рисками определяются на основании изначально заданных ограничений, выявления и мониторинга динамики угроз внешней и внутренней среды. За исключением особых случаев, данные политики не являются документами прямого действия, их требования реализуются через учёт в стандартах и нормах. Контроль соблюдения этих требований осуществляется в надзорном порядке как в отношении регуляторной деятельности, так и в отношении соблюдения стандартов и норм в части, касающейся этих требований. Ведомства, подразделения и должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность, несут ответственность не только за минимизацию ущерба от реализации рисков, но и за вменённые издержки этой деятельности;

- зоны полномочий и ответственности по всем вышеперечисленным типам процессов чётко разграничены, а профильные ведомства не находятся в отношениях линейной подчинённости для исключения конфликта интересов.

Связность данной модели обеспечивается *процессами*, реализующими *управленческий цикл* от прогнозирования и планирования до анализа исполнения. Объектом управляющих процессов является государство в целом – в терминах совокупности макропараметров, описывающих динамику состояния страны, её экономики и населения. Отсюда такая особенность, как организационная распределённость управляющих процессов – они пронизывают все организационные уровни и сферы деятельности, вовлекая руководителей любого звена. Несмотря на множественность исполнителей, каждый из которых осуществляет управленческий цикл в зоне своей компетенции, у управляющих процессов должен быть оператор – ответственный исполнитель, консолидирующий конечный результат процесса и обладающий соответствующими полномочиями в отношении остальных (со)исполнителей, независимо от их ведомственной принадлежности. В советское время таким оператором являлся Госплан СССР.

С отказом от плановой экономики произошла дезинтеграция управляющих процессов, последствия которой не преодолены до сих пор. Отдельные их задачи разбросаны между ведомствами (Минэкономразвития, Минфин, Минпромторг, Минздравсоцразвития, Минобрнауки и др.) и уровнями государственного управления, с различной степенью полноты и качества исполнения. Роль оператора управляющих процессов неявно распределена между Минфином, Минэкономразвития и Аппаратом Правительства Российской Федерации (а также Администрацией Президента Российской Федерации). По понятным причинам наиболее целостно и организовано исполняются задачи, относящиеся к краткосрочному – бюджетному планированию (что, по сути, делает Минфин главным оператором системы государственного управления). Однако управление таким объектом как государство, где горизонт управленческих решений составляет десятилетия, не может эффективно осуществляться в рамках ни краткосрочного, ни даже 3-х летнего среднесрочного управления, тем более реализуемого в бюджетно-ориентированной логике управления затратами (а не результатами, несмотря на все усилия в данном направлении). *Основой государственного управления должен быть процесс долгосрочного, стратегического управления*, который в настоящее время де-факто отсутствует. Это делает организацию действенного процесса стратегического управления («стратегического цикла») ключевой задачей оптимизации управляющих процессов в целом.

1 Внешние вызовы, внутренние барьеры и ключевые проблемы развития системы стратегического управления в Российской Федерации

Повышение качества государственного управления – важнейший резерв для развития Российской Федерации, который является одним из самых значимых факторов поддержки экономического роста. *«Устойчивое развитие общества невозможно без дееспособного государства... Нам необходимо новое государственное сознание. В центре которого – создание в России лучших, наиболее конкурентоспособных условий для жизни, творчества и предпринимательства. В этой логике должна быть построена деятельность всего государственного аппарата, – подчеркивает Президент России В.В. Путин. – Мы постоянно должны исходить из того, что граждане России и тем более российский капитал видят, как все организовано в других странах, – и имеют право выбирать лучшее [1].*

Несмотря на проведенные масштабные административные реформы 2003–2004 гг. и последующих годов, по всем важнейшим индикаторам (в частности, таким, как эффективность государства, верховенство закона, качество регулирования, противодействие коррупции) Российская Федерация существенно отстает от большого количества стран с сопоставимым ВВП на душу населения.

Качество государственного управления критически важно для обеспечения роста показателей социально-экономического и человеческого развития, по которым Россия также недопустимо отстает от многих стран. При всех экономических успехах 2000-х годов по этим показателям страна застряла на среднем уровне, а по некоторым из них (например, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и количество убийств на 100 тыс. населения) не входит даже в первую сотню. Более того, несмотря на прогресс последних лет, по многим из этих показателей, с учетом структурных и демографических проблем и эффекта кризиса, есть риск откатиться назад.

Падение цен на нефть и санкции стран Запада только усилили тенденцию последних лет: потенциал экстенсивного роста экономики исчерпан. Экономика замедляется с 2011 года. Вклад инвестиций в рост ВВП снижается и стал отрицательным. Загрузка мощностей и уровень использования трудовых ресурсов находятся на историческом максимуме (более 60% – это очень много с учетом фактического износа фондов), а свободных ресурсов для дальнейшего роста нет.

Для перехода к интенсивной модели роста необходимо стимулирование инвестиций и структурные реформы. Но это невозможно без восстановления доверия бизнеса к государству и значительного улучшения инвестиционного климата. Все это, как

и эффективные антикризисные меры, в свою очередь требует действенной и качественной системы государственного управления.

Вызов системе государственного управления, заключающийся в исчерпании прежних источников экономического роста и необходимости перехода к новым механизмам развития, усиливается глобальной конкуренцией и возросшей степенью зависимости российской экономики от внешних рынков, а также внутренним вызовом в виде качественно изменившихся запросов общества и бизнеса на государственные услуги. Для государства все вышеперечисленное означает принципиальное усложнение объекта управления: чиновникам приходится иметь дело с финансовыми рынками, рынками недвижимости, инновациями и новыми технологиями, сложными бизнес-услугами и т.д., что предъявляет принципиально новые требования к их навыкам и компетенциям. Особым вызовом становится необходимость управления человеческими ресурсами в условиях демографического кризиса.

Новые вызовы и стратегические задачи развития, стоящие перед системой государственного управления в России, накладываются на *историческую незавершенность ряда процессов по формированию современной «рациональной бюрократии»*: с одной стороны, описания и регламентации административной (т.е. «внутренней») деятельности органов государственной власти различных уровней, а, с другой стороны, стандартизации и обеспечения современного качества различных видов государственных услуг, ориентированных «вовне государства» (*service in-kind*) – как на целевые группы населения и общественных организаций, так и на бизнес-сообщество. Механизмы взаимодействия в системе государственных органов «по горизонтали» и «по вертикали» остаются неэффективными, правовая среда – нестабильной. По-прежнему отсутствует ясная определенность пределов вмешательства государства в экономическую жизнь.

Сложившиеся в современной российской практике государственного управления процедуры целеполагания и принятия решений архаичны: выдача поручений зачастую опережает анализ ситуации и постановку целей, механизмы внешней экспертизы и обратной связи при выработке мер государственной политики и мониторинге их реализации используются слабо, корректировки решений по результатам мониторинга не происходит. Современная система государственной службы, основанная на привлечении и эффективном использовании лучшего человеческого капитала, не выстроена.

Накопленная совокупность внутренних барьеров и дефицитов российской системы государственного управления усиливается тем, что в то время, когда Россия только формировала «постсоветский» госаппарат, *в развитых странах, испытывавших сходные*

стратегические вызовы, происходил переход от веберовской концептуальной модели классической рациональной бюрократии, основанной на иерархии, к моделям, основанным на других методах координации: рыночных (New Public Management) и сетевых (New Governance)¹.

В России данная ситуация была осознана руководством страны в начале первого президентского срока В.В. Путина, отметившего, что полученный им в наследство от Б.Н. Ельцина бюрократический аппарат не способен к решению стоящих перед страной стратегических задач². Ответом стало создание Центра стратегических разработок под руководством Г.О. Грефа и подготовка масштабных административных реформ, начавшихся в 2003 году. По сути, замыслом реформ был перенос на российскую почву передового опыта развитых стран, связанного с внедрением прежде всего модели New Public Management (подразумевающей активное использование в государственном управлении инструментов, доказавших свою эффективность в бизнесе), а затем и элементов сетевой модели New Governance (предполагающей усиление механизмов обратной связи и общественного участия).

Однако внедрение новых моделей государственного управления происходило в условиях нерешенности задач предыдущего исторического этапа: российская бюрократия была отягощена «постсоветскими» проблемами и «недостаточно рациональна» в смысле веберовской модели – поражена характерным для большинства развивающихся стран «традиционализмом» неформальных связей, личным и клановым патронажем на нижнем и среднем уровнях государственного аппарата («неопатримониальный» тип администрации).

Преодоление данной ситуации требовало не только политической воли высшего руководства страны (мировой опыт свидетельствует, что бюрократия неспособна эффективно реформировать сама себя), но и принципиально разных концептуальных и технических подходов к реформированию, что усложняло формирование целостной стратегии реформ. Отсутствие аналитического аппарата, показывающего специфику и разнородность как вызовов, так и моделей, стоящих за передовым опытом («мульти-modalность»), ограничивало возможности реализации административных

¹ Особо подчеркнем, что речь идет о концептуальных моделях, выступающих в качестве «идеальных типов». В реальности государственное управление не может быть ни чисто «сетевым», ни чисто «рыночным». Не может оно быть и чисто «иерархическим»: даже в рамках авторитарных режимов в системе государственного управления существуют как неформальные «сетевые» связи, так и «административные рынки».

² В.В. Путин вернулся к этой мысли в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации за 2003 год: «Российская бюрократия оказалась плохо подготовленной к выработке и реализации решений, адекватных современным потребностям страны» [2].

реформ 2003–2004 гг. и последующих годов. Например, внедрение ряда инструментов государственного управления, относящихся к New Public Management (клиенто-ориентированность, оплата по результатам, программно-целевой подход) и предполагающих сочетание свободы и ответственности лиц, принимающих решения, происходило одновременно с попытками резко сократить возможности для личного «усмотрения» чиновников и соответственно усилить регламентацию процедур в рамках классической вебериянской модели.

Среди наиболее значимых и ранее не осмысленных внутренних противоречий, связанных с мультимодальным характером вызовов и образцов передового государственного управления, необходимо отметить:

- в целом слабое и недостаточно институционализированное с правовой точки зрения применение программно-целевых и проектных подходов и соответствующих целевых показателей, ориентированных на результат;
- в этом же ряду – проблемы с привлечением на государственную службу специалистов с высокой отраслевой специализацией и уникальными квалификациями на рынке труда;
- отсутствие систематической коммуникации (эффективной обратной связи) с бизнес-сообществом, НКО и экспертными центрами, предлагающими различные точки зрения при формулировании приоритетов государственной политики развития, а также неудачи при достраивании в новых условиях каналов активного взаимодействия с населением при решении локальных (территориальных) задач.

Перечисленные проблемы дополнили список исторически накопленных внутренних барьеров и дефицитов российской системы государственного управления. В то же время они актуализируют не решенные на предыдущем этапе проблемы формирования классической вебериянской модели: отсутствие в ряде областей регулирования закрепленных стандартов, формальный «фетишизм» бумажной работы, слабость и несистемность меритократических принципов отбора и продвижения кадров, отсутствие отчетливых регламентов взаимодействия между различными уровнями и типами органов власти. Сохраняются такие черты «неопатримониализма» в администрировании, как несоблюдение процедур в сочетании с жесткими формальными требованиями (что порождает стратегическую неопределенность в вопросах соблюдения правил и процедур), фактическая неразделенность государства и бизнеса, избирательность правоприменения и т.д. Все вышеперечисленное повышает риски коррупции и влияния на государственную службу внешних стейкхолдеров.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации за 2012 год В.В. Путин подчеркнул, что для обеспечения качественного современного государственного управления необходима «новая модель государственного управления», определив основные принципы этой модели следующим образом [3].

1. Ориентация работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат;

2. Повсеместное внедрение новых форм и методов контроля. Главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам, а также учреждений социальной сферы должно стать общественное мнение, мнение самих граждан.

3. Адекватная мотивация государственных и муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата. При этом должно быть кардинальное повышение персональной ответственности вплоть до временной дисквалификации.

4. Правовые, этические обязательства и ограничения для государственных служащих, общественный контроль за их деятельностью.

5. Изменение принципов работы контрольно-надзорных органов, их публичная отчетность об итогах проверок, а также о затраченных на их проведение финансовых и людских ресурсах.

Соотнесение предложенных Президентом России принципов с приведенным выше анализом позволяет сделать вывод, что новая модель государственного управления должна включать характеристики и вебериянской «рациональной бюрократии» (принципы 3 и 4), и New Public Management (принципы 1 и 5, отчасти – 3), и New Governance (принцип 2, в части публичной отчетности – 1, 4 и 5).

Используя введенную выше терминологию, можно высказать *основную гипотезу* данной главы: *новая модель государственного управления для России должна быть «мультимодальной». Современное российское государство должно стать «мультимодальным государством», осуществляющим «метауправление», использующее инструменты трех базисных концептуальных моделей государственного управления³ в зависимости от характера преодолеваемых вызовов и решаемых задач.*

³ См. примечание 1, подчеркивающее различие между концептуальным, «идеально-типическим» статусом трех базисных моделей и реальной системой государственного управления, которой в данном случае приписывается «новая модель» с характеристиками комплексности, «мультимодальности».

Для внедрения лучших практик государственного управления должны быть обеспечены *эффективная имплементация реформ и контроль процесса изменений на всех уровнях управления* (стратегическое, тактическое/проектное, оперативное) *и во всех элементах «управленческого цикла»*: изменены подходы к анализу и выработке политики, процедуры принятия и исполнения решений, системы контроля достижения целевых показателей, оценки и корректировки политики (с задействованием эффективных механизмов обратной связи, в том числе от населения). Для повышения эффективности координации и институционального закрепления результатов реформ должны произойти *существенные изменения в структуре Правительства*.

В настоящее время наиболее критическим ограничением успешного развития страны является несоответствие качества государственного управления внешним по отношению к системе управления вызовам, в числе которых:

- 1) глобальная конкуренция и возросшая степень интеграции в международное пространство;
- 2) истощение прежних источников экономического роста и переход к новым механизмам развития;
- 3) растущие общественные запросы;
- 4) усложнение объекта управления;
- 5) управление человеческими ресурсами в условиях демографического кризиса.

Перечисленные вызовы усиливают исторически накопленные внутренние барьеры и дефициты российской системы государственного управления (их было выделено 9, из которых 7 непосредственно касаются проблем стратегического управления), усложняя задачи проведения реформ, направленных на их преодоление.

1. Неэффективность процедур целеполагания, сложившихся в современной российской практике государственного управления.

Важнейшей характеристикой системы управления является способность к целеполаганию. Неэффективность процедур целеполагания, сложившихся в современной российской практике государственного управления, проявляется в трех основных аспектах:

- 1) Правительство, формально отвечающее за социально-экономическую политику, реально ее не формирует: интересы экономического роста и социального развития подчинены «политическим» интересам;
- 2) некоторые «политические» приоритеты (например, поддержание социальной стабильности путем повышения зарплат бюджетникам) не стыкуются с приоритетами эффективности бюджетной системы;

3) в остальном система управления перевернута с ног на голову: приоритеты социально-экономической политики адаптируются к принимаемым бюджетным решениям, а не наоборот.

Одной из наиболее актуальных с точки зрения совершенствования государственного управления в современной России является *проблема стратегического целеполагания*.

2. Неэффективность механизмов взаимодействия в системе государственных органов «по горизонтали», несовершенство разделения зон ответственности и взаимодействия Президента Российской Федерации и его Администрации, с одной стороны, и Правительства Российской Федерации и его Аппарата, с другой стороны [4];

3. Неэффективность механизмов взаимодействия в системе государственных органов «по вертикали».

4. Несбалансированность нормативно-правового регулирования в сочетании с общей нестабильностью правовой среды;

5. Низкое качество и несистемность процедур подготовки и принятия решений (в том числе разовых поручений);

6. Слабое использование механизмов внешней экспертизы и обратной связи при выработке мер государственной политики и мониторинга их реализации [5];

7. Отсутствие организационно-правовой инфраструктуры для решения приоритетных задач на основе проектно-программных методов управления.

Система государственного стратегического управления, формированием которой российское государство активно занимается последние 10 лет, замышлялась как качественно новая система государственного управления, способная адекватно реагировать на внешние и внутренние вызовы, с которыми сталкивается современная Россия. Обо всей сложности и противоречивости процесса формирования этой системы можно судить по процессу подготовки, принятия и итоговому содержанию Федерального Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», подписанному 26.06.2014 Президентом Российской Федерации. Многие экономисты считают, что Закон, с одной стороны, зафиксировал уже действующую весьма несовершенную практику государственного управления, а с другой – вопросы ее возможного совершенствования фактически отдал на усмотрение тем органам, которым поручена разработка нормативных правовых актов, определяющих порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, мониторинга и контроля их исполнения. О несовершенстве Закона говорит само его неудачное название – «О стратегическом планировании в Российской Федерации», не соответствующее его содержанию.

Во-первых, Закон определяет не всю деятельность по стратегическому планированию в стране, а только соответствующую деятельность государства (заметим, что в проекте Закон назывался именно «О государственном стратегическом планировании»).

Во-вторых, Закон посвящен не планированию, а управлению в целом, так как речь в нем идет также о мониторинге и контроле. Тем не менее, принятие Закона расценивается как серьезный шаг на пути формирования адекватной системы государственного управления, которая должна заработать «в полную силу» с 1 января 2017 г. С точки зрения настоящего исследования данный закон интересен тем, что позволил высветить главные «болевые точки» действующей системы государственного управления.

Все выделяемые исследователями недостатки действующей системы государственного управления (в части управления социально-экономическим развитием в стране) можно разделить на три группы: 1) проблемы нереальности планирования; 2) проблемы неэффективности управления; 3) проблемы неэкономичности управления.

1. Проблемы, обуславливающие нереальность планирования:

- отсутствие механизмов согласования государственных планов друг с другом, государственных планов – с планами предприятий и организаций, как «по вертикали», так и «по горизонтали»;
- отсутствие научного обоснования решений;
- использование ненадежных методов исследования и управления (в частности, упор на использование экономико-статистических методов и экспертных методов).

Нереальность планирования состоит в том, что социально-экономическое развитие (в том числе и ход реформирования государственной системы управления) не соответствует планам государства, в частности предпринимаемые им меры не приводят к желаемым результатам. Ярчайший пример: в мае 2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал ряд указов, касающихся внешней и социально-экономической политики, поддержки здравоохранения, образования и науки, модернизации ОПК, а также реформирования системы государственного управления. К середине мая 2015 г. Правительство Российской Федерации отчиталось о выполнении только 137 из 168 содержащихся в них поручений (81,5 %) с соответствующими сроками исполнения [6].

2. Проблемы, обуславливающие неэффективность управления:

Эта группа проблем состоит в том, что планы являются реальными, но входящие в них меры оказываются не самыми эффективными, а многие доступные меры по улучшению ситуации в действующих планах не предусматриваются:

- безальтернативность принимаемых решений – когда не разрабатываются все возможные варианты решения проблем, среди которых могут оказаться более эффективные;

- периодический мониторинг (вместо непрерывного);

- мониторинг внутренней среды (при отсутствии мониторинга внешней среды);

- периодическое планирование (вместо непрерывного);

- недостаточное использование проектного управления (1,5-2% от всех проектов);

- недостаточное участие общества (бизнеса, науки и общественности) в выработке государством решений из области социально-экономического развития страны, несмотря на официальное наличие соответствующих институтов;

- планирование «сверху вниз»;

- отсутствие или недостаточность контроля процессов мониторинга и принятия решений со стороны руководства государственных органов, разрабатывающих соответствующие документы планирования;

- непрозрачность отчетов (отчеты не обеспечивают необходимого раскрытия информации);

- отсутствие ответственности руководителей органов государственного управления за невыполнение планов социально-экономического развития;

- «ручное» управление (известные проблемы, которые могут быть решены на соответствующих уровнях управления, не решаются до вмешательства вышестоящего руководства);

- отсутствие специализированного планирующего органа, что, в частности, приводит к фактическому подчинению планирования реформ бюджетному планированию;

- отсутствие координации в работе контролирующих органов;

- ограниченность функций контролирующих органов;

- коррупция;

- бюрократизм;

- некомпетентность и недостаток квалифицированных кадров.

3. Проблемы, обуславливающие неэкономичность управления:

- множественность (параллелизм) документов планирования;

- многоступенчатость движения информации между уровнями государственного управления;

- «склонность к заседаниям»;

- множественность контрольных органов, т.е. наличие контрольных органов с одинаковыми функциями;
- отсутствие единства методического обеспечения стратегического планирования.

2 Изучение практики трансляции стратегических приоритетов на уровень поручений

Процесс формирования полноценной нормативной базы государственного стратегического планирования в России фактически был запущен совсем недавно, с принятием в 2014 г. Федерального закона от 28.06.2014 г. 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». До принятия этого закона (и разработки подзаконных актов, им предусмотренных) нормативная база в данной области представляла собой набор разрозненных документов, включающих Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» и ряд других нормативных правовых актов по отдельным вопросам государственного планирования.

Эти документы не обеспечивали целостной регламентации процесса стратегического планирования, будучи разрабатываемыми в разное время, разными авторами, и – как следствие – недостаточно согласованными друг с другом ни на концептуальном, ни даже на понятийно-терминологическом уровне. Тем не менее, уже в этих документах (в частности, в 115-ФЗ) был заложен общий порядок трансляции целей, установленных документами долгосрочного планирования (10–20 лет) через документы среднесрочного планирования (5–10 лет) в параметры краткосрочных планов (под которыми подразумевались документы с горизонтом в 3–5-лет), и далее – в бюджетные показатели. Но в этих объемах регламентные требования на практике не реализовывались ни по одному пункту.

Во-первых, до утверждения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (КДР) отсутствовали как таковые плановые документы долгосрочного горизонта (Стратегия-2010 никогда не была официально утверждённым документом, а разработанные на основе отдельных её положений Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 года) не являлись плановым документом). Поэтому с формальной точки зрения источника целей для трансляции не было.

Во-вторых, в качестве документов среднесрочного горизонта разрабатывались трехлетние программы социально-экономического развития – которые с точки зрения требований 115-ФЗ формально относились к документам краткосрочного горизонта, и

являлись таковыми и на деле, представляя собой двух-летнее «расширение» к годовому бюджету. Таким образом, полноценный среднесрочный горизонт планирования также отсутствовал.

В-третьих, в один год с утверждением КДР прекратилась разработка и 3-хлетних программ. Таким образом, даже при попытке соблюсти порядок трансляции стратегических целей отсутствовало бы переходное звено в цепочке планирования. Помимо того обстоятельства, что КДР была устаревшей уже на момент утверждения ввиду начавшегося в том же году мирового финансового кризиса, она ещё и оказалась «повисшей в воздухе».

В-четвёртых, документы, имеющие какое-либо отношение к долгосрочному горизонту стратегического планирования постоянно разрабатывались и утверждались асинхронно с процессом бюджетного планирования. Если бы какой-то из них и содержал цели, подлежащие трансляции, это бы оказалось невозможным по процедурным причинам [7].

Фактически, единственный действующий механизм трансляции целей и приоритетов с высшего уровня в параметры текущей деятельности – это бюджетное послание Президента Российской Федерации, которое, хотя и может содержать долгосрочные приоритеты, по назначению своему является скорее инструментом постановки краткосрочных (бюджетных) целей – возможно, с текущей актуализацией ранее поставленных долгосрочных целей.

С распадом СССР и переходом к рынку практика стратегического планирования в России фактически прервалась. В первой половине 90-х гг. страна находилась в режиме, по сути, антикризисного управления, осуществляемого на фоне глубочайшего спада в экономике и политической нестабильности. Выработывавшаяся десятилетиями культура планирования деятельности, как такового, практически исчезла на всех уровнях: доходило до того, что даже на предприятиях горизонт планирования свернулся до квартального, а иногда и месячного (оперативного). Это было частично обусловлено объективными условиями высокой рыночной неопределённости, порождаемой разрывом хозяйственных связей, высокой инфляцией и институциональным вакуумом, а частично – недопониманием значимости планирования в рыночной экономике.

Решения по управлению экономикой принимались в ситуационном режиме, в котором отдельные попытки формирования концептуальных долгосрочных документов не приводили ни к каким практическим последствиям. Именно в тот период основным управляющим процессом на всех уровнях – от частных компаний до государства в целом

– стало бюджетирование. Парадигма управленческого мышления, основанная на сведении доходов с расходами, укоренилась на многие годы вперёд.

Первой попыткой стратегического планирования в новейшей истории России следует считать Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2010 года (известную также как «Стратегия-2010»), разработанную под руководством Г.О. Грефа в бытность его руководителем Центра стратегических разработок. Представленная в 2000 году, эта стратегия, строго говоря, не может считаться документом государственного стратегического планирования, поскольку разрабатывалась группой экспертов и так и не была утверждена официально. Отдельные положения Стратегии-2010 были включены в «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 года)», которые не являлись стратегией в строгом смысле слова.

Тем не менее, на деятельность Правительства Российской Федерации данный документ оказал определённое влияние – ряд предусмотренных в Стратегии-2010 мер попал в её повестку. В частности, были предприняты административная реформа, реформа бюджетной политики и налоговой системы, меры по развитию финансовых рынков, реформа электроэнергетики и ряд других. В то же время, по оценке самих разработчиков Стратегии-2010, общий процент выполнения заявленных мер составил всего 36% [8]. Но даже этот уровень реализации стал возможен не столько за счёт системных механизмов трансляции стратегических целей и задач на уровень программ и мероприятий, сколько за счёт перехода части команды разработчиков в состав Правительства Российской Федерации и федеральных органов государственной власти.

Ряд ключевых показателей Стратегии-2010 были достигнуты – например, показатели темпа прироста ВВП. Однако этот рост был в значительной степени обеспечен не эффектом реализации предусмотренных стратегией мер (которая была недостаточной), а ростом стоимостных показателей российского сырьевого экспорта ввиду благоприятной мировой конъюнктуры начала-середины 2000-х годов. В остальном же из десяти установленных стратегических целей были достигнуты только три: в дополнение к удвоению ВВП это были повышение уровня жизни населения и снижения бедности, а также поддержание платежеспособности государства. Конец горизонта Стратегии-2010 пришёлся на период мирового финансового кризиса, разразившегося в 2008 году. Вопреки первоначальным ожиданиям, этот кризис отразился и на России – ситуация, которая не была предусмотрена Стратегией-2010. Однако, по экспертным оценкам, отставание в реализации Стратегии-2010 началось ещё до кризиса, примерно в середине 2000-х годов. Тем не менее, никакой актуализации документа не проводилось, что с формальной точки

зрения могло быть оправдано отсутствием его официального статуса, но с управленческой точки зрения означало отсутствие долгосрочного обоснования среднесрочных (трёхлетних) программ социально-экономического развития (утверждавшихся Правительством Российской Федерации ежегодно с 2002 года и представлявших собой фактически двухлетнее дополнение к годовому бюджету, т.е. по сути своей – документ краткосрочного планирования), которые в сложившихся обстоятельствах формально превращались в основной плановый документ высшего уровня (а фактически таковым опять становился бюджет).

Показательно, что подведение итогов реализации Стратегии-2010 состоялось только по истечении её планового горизонта – и то не в рамках формализованного управленческого процесса, а в экспертном порядке, в котором она и разрабатывалась. Систематического процесса ежегодного мониторинга и оценки реализации стратегии, с последующей актуализацией её параметров, не проводилось на всём периоде её действия. Отсутствие контура оценки и актуализации в стратегическом цикле является серьёзнейшим пробелом, снижающим управленческую значимость документов долгосрочного планирования и низводящим их до статуса деклараций, не оказывающих реального влияния ни на процесс принятия управленческих решений, ни на мотивацию исполнителей. Данное положение дел характерно и для последующих усилий в области государственного стратегического планирования в России.

Ещё более неблагоприятно сложилась судьба второй стратегии социально-экономического развития страны. Разработанная в 2007 году КДР опиралась на сценарные условия, не предполагавшие негативного влияния на российскую экономику мирового финансового кризиса, начавшегося менее, чем через год. Это обстоятельство само по себе красноречиво характеризует качество прогнозов, положенных в основу стратегического планирования, однако гораздо более красноречивым является тот парадоксальный факт, что КДР была утверждена Правительством Российской Федерации в ноябре 2008 года – в самый разгар кризиса. Иными словами, был утверждён документ, который не то, что в отдалённой перспективе, а уже на момент принятия явно расходился с действительностью. Это – нагляднейшее доказательство абсолютно формально-бюрократического, содержательно выхолощенного подхода к стратегическому планированию: процедура была запущена и должна была быть доведена до конца. Никакой экстренной актуализации документа до его утверждения предпринято не было, и он закономерно оказался мертворожденным, не оказав никакого влияния на процессы государственного управления.

В 2011 году путём переработки КДР разрабатывается Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Стратегия-2020). Разработка велась в том же режиме, что и Стратегия-2010 – в экспертном. И так же, как и первая стратегия, она не получила официального утверждения, однако в дальнейшем документ разделил, скорее, судьбу КДР. Так и не начав реализовываться, Стратегия-2020 оказалась устаревшей ввиду замедления российской экономики в 2013 году, перешедшего в кризис в конце 2014 года. Без попыток актуализации данной стратегии, в настоящее время ведётся разработка очередного документа – Стратегии-2030.

Таким образом, на высшем уровне государственного управления отсутствуют какие-либо институционализированные механизмы актуализации стратегических целей и планов – даже в тех случаях, когда эти цели и планы формируются. В отсутствие реально отслеживаемых долгосрочных ориентиров целеполагание на более низком уровне и коротком горизонте теряет привязку к будущему. Это делает программы и планы зависимыми от текущих приоритетов и подверженными ведомственному и/или отраслевому лоббизму – без учёта эффектов для экономики в целом и соответствующих критериев эффективного распределения ограниченных бюджетных средств.

3 Типологическое описание разнообразия практик, механизмов и документов в рамках стратегического цикла

Может показаться странным, но в России многие характерные черты стратегического планирования и управления, по крайней мере, на государственном уровне, появились и были развиты значительно раньше и чётче, чем в других странах. Это было связано с авторитарными способами управления нашей страной, когда многое было завязано на решения и действия верховной власти.

Конечно, неправильно утверждать, что при этом везде и в полной мере соблюдались принципы и условия стратегического планирования. Требования по необходимым ресурсам были очень приблизительны, не хватало множества исходных данных, экономические факторы часто не принимались во внимание, выбор важных решений иногда производился не из условия рациональности, а «на глазок».

Тем не менее, целеполагание в этих реформах всегда присутствовало, по крайней мере – на качественном уровне, анализ внешней среды тоже производился, стратегические цели в основном правильно проецировались на задачи среднесрочных и краткосрочных периодов.

В конце XIX – начале XX вв. стратегическое государственное планирование проявлялось преимущественно в рамках территориального планирования, развития необходимой для роста экономики инфраструктуры, в частности, сети железных дорог.

В Советской России, а затем и в СССР, где, с одной стороны, социально-экономическая система страны была существенно разрушена в результате Первой мировой, а затем – и гражданской войн (деградация экономики – объективный фактор, способствующий развитию планирования), а с другой – государственное управление было возведено в ранг основного идеологического принципа (субъективный фактор), без жёсткого сквозного государственного планирования было не обойтись. Оно было всюду.

Одним из первых и наиболее ярких примеров применения стратегического планирования в Советской России, а позднее – в СССР считается план ГОЭРЛО по электрификации страны. Общая цель и актуальность её достижения была обозначена очень чётко (вспомните лозунг «Коммунизм – это Советская власть плюс электрификация всей страны»).

Россия имеет многолетний опыт стратегического планирования, разработок долгосрочных планов развития экономики страны и уникальный опыт их реализации в практической деятельности ВСНХ и Госплана СССР.

Фактически все пятилетки и семилетка – это практическая реализация динамического режима стратегического государственного планирования, который характеризуется реструктуризацией условий планирования с опорой на уже достигнутые результаты.

Но цели ставились уже гораздо чётче, чем в предшествующие периоды, хотя в каждой пятилетке они никогда не достигались по всей совокупности целевых показателей. Но при стратегическом планировании достижение всех целевых установок – это скорее идеал, чем норма. Поэтому, по нашему мнению, не следует сильно переживать по поводу этого несоответствия, как это иногда происходит.

Основными особенностями государственного планирования в этот период является директивное планирование всех аспектов экономического развития. Ему соответствовали полная ликвидация самостоятельности в формировании и реализации стратегических планов предприятий и организаций. Основными инструментами планирования были межотраслевой баланс и модели размещения производительных сил.

Такое стратегическое планирование, хотя и обеспечило индустриальное развитие экономики СССР, в значительной степени вызвало ряд негативных структурных диспропорций, таких, как ускоренные темпы развития отраслей, производящих средства производства, в ущерб отраслям, производящим предметы потребления.

Были и другие серьёзные недостатки, основными из которых стало явно недостаточное применение при планировании экономических методов, пренебрежение экологическими аспектами многих проектов. Мы помним о Днепрогэсе и Челябинском металлургическом комбинате, которые стали символами экономики того периода, но не всегда помним о тех ошибках и просчётах, которые были допущены при их строительстве.

Частично это можно оправдать сложностью внешнеполитической обстановки вокруг СССР и дефицитом времени на принятие решений. «Великая депрессия» стала одной из главных причин изменения экономического уклада СССР. В этих условиях руководством СССР в целом правильно был оценён горизонт стратегического планирования довоенного развития страны – 10 лет. В итоге к началу войны СССР был подготовлен значительно лучше, чем в начале 30-х годов, хотя, конечно, не всё удалось сделать во время и как надо.

Если рассматривать период 1941–1945 гг. с точки зрения стратегического государственного планирования – то в это время применялось директивное стратегическое планирование всех сфер жизнедеятельности страны, что было вполне естественным. Из-за высокой неопределённости внешней системной среды, в основном, применялся динамический режим стратегического планирования. Общая стратегическая

цель была понятна каждому министру, военачальнику, офицеру, солдату и рабочему: «Победа в войне». Главным государственным органом, координирующим эту деятельность, стал образованный уже 30 июня 1941 г. Государственный комитет обороны, решения которого были обязательными для всех граждан, организаций и органов власти СССР.

И после окончания войны в СССР применялось директивное стратегическое планирование, что было понятно и естественно в условиях доминирования государственной собственности. Стратегические цели формулировались достаточно конкретно: «Догнать и перегнать Америку», «Обеспечить развитие материально-технической базы социалистической экономики в интересах более полного удовлетворения возрастающих потребностей советских людей». Но в тот период о стратегическом планировании говорить было не совсем точно: речь, в основном, шла о долгосрочном прогнозировании.

Практические аспекты стратегического планирования отражены в трудах специалистов Госплана СССР: И.Т. Александрова, В.Р. Вильямса, И.М. Губкина, Д.Н. Прянишникова, С.Г. Струмилина, М.А. Шателяна, председателя Госплана СССР (1937–1949 гг.) академика Н.А. Вознесенского, 1-го заместителя председателя Госплана СССР, член-корреспондента Г.М. Сорокина.

Система комплексного научно-технического и социально-экономического прогнозирования в СССР получила свое развитие благодаря развитию математических методов в системе планирования. Л.В. Канторовичем была создана школа математического моделирования в экономике. Его сподвижниками были В.В. Новожилов, В.С. Немчинов и А.Л. Лурье. Математическими методами школы Л.В. Канторовича пользовались в ЦЭМИ АН СССР, где была разработана система многоступенчатой оптимизации стратегического плана.

Исторически первыми работами в области теории стратегического планирования, изданными в нашей стране в 1992 г., являются монографии А.Н. Петрова и Ю.В. Гусева. Также обращают на себя внимание работы В.М. Архипова, С.П. Болотова, О.С. Виханского, А.П. Градова, Р.А. Фатхутдинова, Э.А. Уткина, А.Т. Зуба, В.С. Каткало.

Наиболее рельефно в СССР директивное стратегическое планирование использовалось в военной сфере при разработке Государственных программ вооружения. Это было понятно: военная угроза для СССР продолжала существовать и даже усиливалась. Для её сдерживания эффективность отечественной системы вооружения должна быть адекватна зарубежной, а ресурсов на парирование угроз было значительно

меньше, чем у вероятных противников. Поэтому применялись наиболее перспективные методы и схемы стратегического планирования развития системы вооружения, тем более, что оборонный сектор занимал большую долю в экономике, и от него зависела благополучие многих граждан СССР.

Государственные программы вооружения разрабатывались по скользящей схеме на 10-летний период с детализацией и последующим сдвигом каждые 5 лет.

Следует отметить, что директивное планирование принципиально отличается от индикативного планирования, которое в основном применялось и применяется в других странах.

Основная особенность индикативного планирования – стимулирование развития путём воздействия на ожидания. При этом орган управления разрабатывает ориентиры и устанавливает правила поведения, актуальные для экономической системы в целом. Иными словами, осуществляется управление поведением отдельных подсистем с помощью стимулов, рациональных для системы в целом. Происходит формирование «магистралей развития», по которым двигаются управляемые таким образом системы. Поэтому индикативное стратегическое планирование наиболее соответствует многообразию форм собственности, когда орган внешнего управления формально не вмешивается в деятельности объектов управления, а формирует только внешние условия их развития, которые характерны для всех субъектов.

Другими словами, отличие директивного стратегического планирования от индикативного стратегического планирования заключается в разных применяемых наборах параметров управления.

Такой принцип стратегического планирования стал применяться и в России после распада СССР. Теперь каждая отрасль, каждое предприятие, фирма, организация занимается разработкой и реализацией своих стратегических планов и целевых программ деятельности. Применяемые при этом инструменты включают схемы сценарного прогнозирования и планирования, сочетающие формальные и экспертные методы.

Одним из заметных трендов правовой жизни России последних лет стало активное создание политическим руководством государства документов типа «стратегия», «национальный план», «основы государственной политики», «концепция», «доктрина», которые имеют не «чисто» юридическое, но политико-правовое содержание и являются средством выражения (формулирования) правовой политики. Эти документы, будучи включенными в правовую систему в качестве источников права политико-идеологического характера, самым существенным образом влияют на формирование практически всех остальных элементов правовой системы России. В частности, во

исполнение и в соответствии с ними разрабатываются и принимаются федеральные и региональные законы, подзаконные правовые акты и целевые программы.

Вряд ли какой-то из таких документов можно рассматривать в «чисто» политическом аспекте, отдельно от юридической составляющей, хотя по большому счету они используются для выражения общей политики государства в той или иной области общественных отношений и (или) государственного управления. Однако основным средством реализации политики государства, вне зависимости от сферы ее «приложения», является правовое регулирование. Поэтому в документах планирования политические аспекты всегда излагаются в юридическом преломлении, в них «чисто» политические тезисы сопровождаются изложением элементов правовой политики. Значит, вполне правомерно говорить о них как о документах не политического, но политико-правового характера. Тем более, что в большинстве случаев юридическая форма им придается посредством введения в действие (утверждения) правовым актом органа государственной власти (например, указом Президента Российской Федерации, распоряжением Правительства Российской Федерации и т. п.). В этом отношении наша позиция в своих основных моментах совпадает с точкой зрения ученых из Беларуси: как в той части, что «государственные концепции, программы, стратегии, основные направления, иные подобные документы образуют самостоятельный источник права, который может быть назван политико-программным документом», так и в том, что они в своей основе имеют доктринальный характер.

Можно перечислить следующие действующие в настоящее время в России президентские и правительственные документы из этого ряда: стратегии (национальные стратегии, государственная стратегия), концепции, доктрины и иные документы (национальный план, основы государственной политики).

Рассматриваемой категории документов с очевидностью не хватает единообразия в практике их создания и использования, а также должного уровня определенности в соотношении формы и содержания. Причем сказанное, к сожалению, зачастую в полной мере относится даже к документам, изданным одним и тем же субъектом, например Президентом Российской Федерации. Это хорошо видно на примере документов, выражающих правовую политику в национальной сфере.

В 1996 году Указом Президента Российской Федерации была утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Документ утратил силу в 2012 году в связи утверждением Указом Президента Российской Федерации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Изучив соответствующие формулировки двух документов, можно

обнаружить, что до 2012 года правовые основы национальной политики определялись Концепцией, которая представляла собой «систему современных взглядов, принципов и приоритетов», а с 2012 года тот же предмет определяется Стратегией, которая восприняла основные положения Концепции и которая представляет собой «систему современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации». При этом четкой грани между ними не усматривается, в чем смысл замены и чем отличается документ под названием «концепция» от документа под названием «стратегия», из анализа текстов этих конкретных документов с очевидностью не следует.

Такая же замена была произведена и в сфере национальной безопасности. В 1997 году Указом Президента Российской Федерации была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации, которая в 2000 году была изложена в новой редакции. В 2009 году два этих указа (и, соответственно, сама Концепция) были отменены, и на их место принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

В преамбуле к Концепции было установлено: «Концепция национальной безопасности Российской Федерации – система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности». В «Общих положениях» Стратегии установлено: «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года – официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу», «Настоящая Стратегия является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности».

К.А. Стрельников высказывает мнение о том, что стратегия как программный документ должна включать замысел, указание на конечную цель, способы и средства ее достижения, средства и ресурсы, которые могут быть затрачены на это [9]. Д.В. Ирошников, опираясь на это мнение, проводит следующее отграничение: «стратегия в отличие от концепции неразрывно связана с категорией «цель» [10].

С этим можно согласиться, но лишь отчасти и только применительно к соотношению Стратегии и Концепции национальной безопасности (которые и рассматривает в своем докладе Д.В. Ирошников). Действительно, в данном случае Концепция определена лишь как «система взглядов», хотя на деле в ней, в главе IV «Обеспечение национальной безопасности», перечислены и задачи в области

национальной безопасности, и основные направления обеспечения безопасности. Тем не менее, безусловно, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года в части целеполагания, определения задач и средств их достижения более подробна и конкретна, нежели предшествовавшая ей Концепция.

Однако про документы, устанавливающие правовую политику в сфере национальных отношений, то же самое сказать нельзя. Даже структурно эти Концепция и Стратегия близки друг другу. Анализ же их содержания позволяет утверждать, что в некоторых моментах Концепция была даже более подробна и конкретна, нежели сменившая ее Стратегия. В концепции были определены и цели, и задачи (что противоречит предложенному Д.В. Ирошниковым критерию отграничения), а в части описания механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации Концепция была изложена детальнее.

Отметим еще одну особенность формирования правовой политики в сфере национальной безопасности. В отличие от других областей, здесь полномочие Президента Российской Федерации определять политику именно в форме «стратегии» установлено Федеральным законом «О безопасности» (ст. 3). В нем перечислены в качестве самостоятельных форм выражения правовой политики стратегия и «иные концептуальные и доктринальные документы». Реально это положение нашло свою реализацию в таких программных документах политико-правового характера, как Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности и т.п. Однако показатели того, в каких случаях должна создаваться концепция, а в каких доктрина, в чем отличие «концептуальных» и «доктринальных» документов, определяются сложно.

Много вопросов возникает по поводу технико-юридических приемов введения рассматриваемых документов в действие. Так, исходящие от Президента Российской Федерации стратегии утверждены его указами, однако Стратегия развития информационного общества просто «утверждена Президентом Российской Федерации». Таким же ненормативным способом введена в действие и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Однако если первому из названных документов присвоен какой-то номер и он публиковался в «Российской газете», то второй номера не имеет и в «бумажном» виде вообще не публиковался. Все это создает элемент неопределенности с точки зрения юридического статуса документа.

На основе двух рассмотренных выше примеров – Стратегии национальной безопасности и Стратегии государственной национальной политики – можно было бы

предположить, что в политико-правовой практике существует устоявшийся алгоритм, когда сначала по тому или иному элементу (направлению) правовой политики создается концепция, в которой излагаются концептуальные взгляды и на основе которой позже создается стратегия, включающая уже не только взгляды, идеи и принципы, но и план действий.

Изложенное предположение отчасти подтверждается схемой, использованной при определении магистральных направлений развития российской таможни. Сначала, в 2005 году, была одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации Концепция развития таможенных органов Российской Федерации. Затем, в 2012 году была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года. При этом в «Общих положениях» Стратегии оговорена преемственность ее положений от Концепции. Однако в данной ситуации обращают на себя внимание два обстоятельства: 1) в отличие от рассмотренных выше сфер национальной безопасности и национальной политики, здесь с принятием Стратегии действие Концепции не прекращено, оба документа продолжают действовать параллельно друг другу; 2) в концепции прямо указано, что она «определяет основные цели, задачи и направления развития таможенных органов», что противоречит выдвинутой К.А. Стрельниковым и Д.В. Ирошниковым версии о том, что формулирование цели и путей ее достижения – прерогатива стратегии.

Однако в случаях с другими направлениями правовой политики последовательность и «набор» документов были совсем иными.

Например, в сфере правовой охраны детства в Российской Федерации с 1995 года действовал Национальный план действий в интересах детей. Его действие было рассчитано на период до 2000 года. Однако следующий документ – Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы – был утвержден Указом Президента Российской Федерации лишь в 2012 году. Таким образом, в течение 12-летнего периода документ общегосударственного стратегического планирования в данной сфере вообще отсутствовал. Правда, «профильное» ведомство – Минздравсоцразвития России – пыталось исправить положение, однако понятно, что с учетом важности вопроса, уровня сложности и межотраслевого характера задач необходим был единый документ, утвержденный высшим руководством государства, каковым и стала Стратегия.

Сложности в определении статуса документа под названием «стратегия» добавляет то обстоятельство, что свои стратегии создают и субъекты Российской Федерации. Так, по рассмотренному вопросу об охране детства в г. Санкт-Петербурге создана Стратегия действий в интересах детей в Санкт-Петербурге на 2012–2017 годы, в Московской

области – Региональная стратегия действий в интересах детей в Московской области на 2013–2017 годы. Субъекты Федерации в данном случае следуют содержащемуся в Национальной стратегии указанию, согласно которому «Неотъемлемой частью Национальной стратегии являются принятые в ее развитие субъектами Российской Федерации стратегии (программы) действий в отношении детей, разработанные с учетом как общих, так и особенных, присущих данному региону проблем детства».

Стратегии, посвященные социально-экономическому развитию отдельных территорий России, исходят не от Президента, а от Правительства Российской Федерации. Кроме того, Правительством утвержден и еще целый ряд документов, поименованных «стратегиями». Например, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и др.

Издаются «стратегии» и в ведомствах, причем Минприроды России, например, по одному из вопросов приняло не просто «стратегию», а «комплексную стратегию», а Минпромторг России одним своим приказом утвердил сразу две стратегии. Среди ведомственных актов есть и такой экзотический, как Стратегия сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации.

Значительная правовая неопределенность существует в отношении документов под наименованием «концепция». Часть из них исходит от Президента, а часть – от Правительства Российской Федерации. При этом некоторые президентские концепции утверждены указами Президента Российской Федерации (например – Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.), а некоторые вообще не имеют никаких выходных данных, они просто были размещены на официальном сайте Кремля с пометкой «утверждены Президентом Российской Федерации» (например, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция общественной безопасности в Российской Федерации).

Та же картина и с правительственными концепциями. Например, Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации *одобрена постановлением* Правительства Российской Федерации, Концепция развития таможенных органов Российской Федерации *одобрена распоряжением* Правительства Российской Федерации, а Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года *утверждена распоряжением* Правительства Российской Федерации. Таким образом, три однотипных документа «концепция», исходящих от одного и того же органа, наделены юридической силой и введены в действие разными способами. При этом характеристику «наделены юридической силой» в

данном случае не следует понимать в том же значении, что по отношению к нормативным правовым актам, поскольку документы типа «концепция» не содержат норм права, осуществляющих регулятивную и охранительную функции, не включены в иерархию формально-юридических источников права, поэтому говорить о наличии у них «юридической силы» возможно лишь условно.

В связи с этим приходится не согласиться с мнением К.А. Стрельникова о том, что «Важным нормативно-правовым актом, регулирующим общественные отношения в области обеспечения экономической безопасности, является Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года». На наш взгляд, концепция нормативным правовым актом не является (несмотря на факт ее утверждения указом Президента) и, соответственно, норм права, непосредственно регулирующих общественные отношения, не содержит. Концепция – это не форма права, а источник политико-идеологического характера, формулирующий основы правовой политики в соответствующей сфере.

Федеральные ведомства издают собственные отраслевые документы под названием «концепция». Например, Концепция национальной образовательной политики Российской Федерации, изданная Минобрнауки России. Подобные документы издают и органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Такие же моменты характерны и для действующих документов со статусом «доктрина», они также введены в действие по-разному. Часть из них утверждена указами Президента Российской Федерации (Доктрина развития российской науки, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации), однако Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года просто «Утверждена Президентом Российской Федерации», а Климатическая доктрина Российской Федерации утверждена не указом, а распоряжением Президента Российской Федерации. При этом Военная доктрина – единственный документ, обязанность разработки которого именно под таким наименованием для Президента Российской Федерации прямо предусмотрена в Конституции Российской Федерации (п. «з» ст. 83).

Как и в случае со стратегиями и концепциями, субъекты Российской Федерации издают собственные документы в статусе «доктрина», например Экологическая доктрина города Москвы.

Следует отметить, что в большинстве случаев «вслед» за программным источником права политико-правового характера (стратегией, концепцией, доктриной) издается план мероприятий по его реализации – тем же органом, который издал программный документ,

либо нижестоящими органами. В последние годы помимо термина «план мероприятий» зачастую применяется также ставшее модным словосочетание «дорожная карта». Иногда этот план (или «карта») создается спустя некоторое время после издания самого документа стратегического или концептуального программирования, а иногда и одновременно с ним. При этом анализ всех планов мероприятий, изданных во исполнение концепций и стратегий, показывает, что в разных случаях субъекты их разработки абсолютно по-разному решают содержательные и технико-юридические вопросы их соотношения между собой. Таким образом, «план мероприятий» – это еще одна правовая форма, которая требует тщательного изучения и осмысления, выработки общих правил по поводу их юридического статуса и технико-юридических аспектов их разработки и введения в действие.

Помимо «собственных» планов реализации, политико-правовые документы системно и функционально связаны и с формально-юридическими программными документами – государственными и целевыми программами, поскольку последние являются, наряду с нормативными правовыми актами, формами реализации правовой политики, определяемой в стратегиях, концепциях и доктринах. При этом одна и та же государственная или целевая программа может быть инструментом реализации сразу нескольких положений правовой политики, заключенных в разных источниках политико-правового характера. И наоборот – отдельные положения документа политико-правового характера находят свое развитие в нескольких правовых программах – формах права. И те, и другие находятся в предметной корреляции с соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами, а также с договорами нормативного характера.

При конструировании системы стратегического планирования и правового программирования ее авторы должны четко «просчитывать» и учитывать все эти сложные взаимосвязи и взаимозависимости, избегать дефектов в виде коллизий, пробелов и избыточного регулирования, по возможности гармонизировать весь этот политико-правовой, нормативно-правовой и программный массив. Вероятно, прежде всего необходимо более четко и единообразно определить сущность и политико-правовой статус соответствующих документов.

До недавнего времени отечественная система создания и принятия программных политико-правовых документов строилась на базе положений Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и документа под названием «Основы стратегического планирования в Российской Федерации», утвержденного Указом Президента Российской Федерации в 2009 году.

Закон 1995 года определял цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. В нем не упоминаются такие документы политико-правового характера, как «стратегия», «концепция» или «доктрина», хотя первые подобные документы стали создаваться вскоре после принятия названного закона, например Национальный план действий в интересах детей – в 1995 году, Доктрина развития российской науки – в 1996 году, Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации – в 1997 году. В основном Закон был посвящен прогнозам социально-экономического развития. Из понятий, близких рассматриваемым нами, Закон оперировал понятием «концепция социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

В июне 2014 года был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы стратегического планирования, соответствующие полномочия органов публичной власти и статус документов. В статье 3 дана самая общая дефиниция: «документ стратегического планирования – документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».

Можно бы было надеяться, что цитируемый законодательный акт упорядочит практику издания документов типа «стратегия», «концепция» и «доктрина». Однако, увы, форма «концепция» в законе даже не упоминается, «доктрина» упомянута один раз и вскользь, только в контексте документов о национальной безопасности, так же неконкретно и в том же контексте упомянуты «основы государственной политики», а категория «стратегия» трактуется в значении, отличающемся от большинства тех действующих в России стратегий, которые были рассмотрены нами ранее.

Близко к интересующему нас понятийному ряду находятся следующие понятия из Закона о стратегическом планировании: документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации, отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования). При этом для решения задач нашей работы имеет ценность данная в Законе дефиниция: «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации – документ стратегического

планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации». В Законе достаточно детально установлена система документов стратегического планирования.

С одной стороны, принятый Закон о стратегическом планировании дал эффект упорядоченности в деле стратегического планирования и является важным шагом вперед с точки зрения модернизации государственного управления. С другой стороны, установив новые «правила игры», введя новеллы в части терминологии и процедуры, авторы закона не «вписали» в созданную систему ранее изданные и действующие документы типа «стратегия», «концепция» и «доктрина». В принципе, Закон не исключает возможности принятия Президентом или (и) Правительством Российской Федерации решения об издании «иных документов стратегического планирования», однако данная норма содержит в себе скорее элемент дезорганизации системы стратегического планирования, нежели чем создает возможности для ее конструктивного развития. Такой важный вопрос, как форма стратегического планирования, требует, как представляется, максимальной конкретики. Излишняя диспозитивность в регулировании в данном случае может привести если не к хаосу, то к путанности и «невнятности» планирования, которыми нынешняя система управления в России и без того, увы, отличается.

Остаются вопросы: 1) являются ли изданные до июня 2014 года документы типа «стратегия», «концепция», «доктрина» (всего около 50 важнейших документов, исходящих от Президента и Правительства Российской Федерации, а также документы федеральных министерств, органов государственной власти субъектов Федерации и др.) документами стратегического планирования в смысле Закона о стратегическом планировании; 2) если «нет» – следует ли их немедленно отменить, заменить новыми документами, созданными с соблюдением требований данного Закона; 3) если «да» – почему законодатель не дал им надлежащей характеристики, не обеспечил соблюдение принципа преемственности в формировании и реализации правовой политики.

Попытаемся восполнить обнаруженные пробелы с помощью положений принятого Закона о стратегическом планировании, наработанной практики «стратегий», «концепций» и «доктрин», а также имеющихся научных разработок.

В самом общем значении, если исключить первоначальное сугубо «военное» понимание данного термина (от греческого *stratos* – войско + *ago* – веду), стратегия трактуется как искусство руководства общественной, политической борьбой. В «классических» словарях (Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон, В.И. Даль, С.И. Ожегов,

Л.П. Крысин и др.) иных толкований данного термина не дано, трактовка стратегии как разновидности документа отсутствует. Однако постепенно слово «стратегия» в русском языке приобрело свойство полисемии, его общее значение было распространено на иные (не военную и не политическую) сферы сложной человеческой деятельности – прежде всего на сферу управления. Стратегия – «общий, недетализированный план какой-либо деятельности, охватывающий длительный период времени, способ достижения сложной цели, являющейся неопределенной и главной для управленца на данный момент, в дальнейшем корректируемой под изменившиеся условия существования управленца-стратега».

Как уже указывалось, в современных документах типа «стратегия» их авторы обнаруживают разные подходы к пониманию самого смысла документа. Например, в Энергетической стратегии России на период до 2030 года установлено, что «Стратегия определяет цели и задачи долгосрочного развития энергетического сектора страны на предстоящий период, приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной энергетической политики на отдельных этапах ее реализации, обеспечивающие достижение намеченных целей». В Транспортной стратегии Российской Федерации попыток определить саму стратегию, как-то ее охарактеризовать даже не предпринимается. В Стратегии развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу дается, наоборот, даже избыточная и изрядно запутанная характеристика документа: «Под Стратегией развития судостроительной промышленности понимается взаимоувязанная по задачам, срокам осуществления и ресурсам совокупность целевых функций, принципов и решений, которые должны реализовываться в комплексах и планах мероприятий правового, экономического, научно-технического, организационного и политико-дипломатического характера в рамках бюджетных целевых программ, отдельных проектах. Стратегия определяет основные принципы и направления, обеспечивающие эффективное динамичное развитие отрасли и отвечает общей идеологии, предусмотренной в решениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации». Важно отметить, что «целевые функции», являясь термином линейного программирования и исследования операций, вряд ли применимы в области социального управления. Использованное авторами Стратегии словосочетание «нивелирует разницу» искажает соотношение между категориями «цели» и «функции», которые должны быть в Стратегии обозначены четко и самостоятельно друг от друга.

В другом подобном документе указано: «Под Стратегией развития транспортного машиностроения России понимается взаимосвязанная по задачам, срокам осуществления

и ресурсам совокупность целевых программ, отдельных проектов и внепрограммных мероприятий организационного, правового, экономического и дипломатического характера, обеспечивающая эффективное решение проблемы динамичного развития транспортного машиностроения на ближайшую перспективу».

Таким образом, значительный разноречивый можно обнаружить в двух стратегиях, изданных одним и тем же органом – Минпромэнерго России – в сентябре 2007 года с разницей в 12 дней: в одном случае под стратегией понимается «совокупность целевых функций, принципов и решений», а в другом – «совокупность целевых программ, отдельных проектов и внепрограммных мероприятий». Вторая из трактовок вызывает очевидные возражения, поскольку программы и отдельные проекты – это не элементы стратегии, а средства (инструменты) ее реализации. К сожалению, такая же версия используется и в других действующих документах министерства.

В целом анализ ведомственных «стратегий» с точки зрения их содержания и юридической техники позволяет сделать вывод о том, что их разработчики зачастую допускают произвольное «смещение жанров» стратегии и целевой программы.

Немного лучше ситуация и в части президентских и правительственных стратегий. Так, в двух рассмотренных ранее документах отличается друг от друга само понятие стратегии. Стратегия национальной политики: «система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации». Стратегия национальной безопасности: «система стратегических приоритетов, целей и мер».

В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы понятие самой стратегии вообще не дано, указано лишь, что «Главная цель Национальной стратегии – определить основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права», что она «призвана обеспечить достижение существующих международных стандартов в области прав ребенка, формирование единого подхода органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан к определению целей, задач, направлений деятельности и первоочередных мер по решению наиболее актуальных проблем детства».

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации понятие стратегии тоже не дано, но указано, что в ней «закрепляются цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и

культуры для продвижения страны по пути формирования и развития информационного общества», и что «Настоящая Стратегия является основой для подготовки и уточнения доктринальных, концептуальных, программных и иных документов, определяющих цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации».

Таким образом, если в Федеральном законе «О безопасности» подчеркнуто, что стратегия является базой для последующей разработки документов доктринального, концептуального и программного характера, то в Стратегии развития информационного общества предусмотрено, что она может стать основой как для подготовки, так и для «уточнения» иных подобных документов. Однако дальнейшей расшифровки – что это за документы, чем они отличаются друг от друга и как конкретно соотносятся со стратегией – нет. Равным образом не понятно – в каком значении здесь использован термин «уточнение», не характерный для юридической техники российского законодательства.

Концепция (от лат. *conceptio* – понимание, система, схватывание), если синтезировать данные нескольких упоминавшихся уже толковых словарей, это: 1) определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; 2) система взглядов на явления в мире, в природе, в обществе; 3) ведущий замысел, конструктивный принцип в научной, художественной, технической, политической и других видах деятельности; 4) комплекс взглядов, связанных между собой и вытекающих один из другого, система путей решения выбранной задачи. Пожалуй, нашим задачам более всего соответствует последнее из перечисленных пониманий. При этом в некоторых источниках прямо указано, что «концепция определяет стратегию действий».

Показательная в этом отношении президентская Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации. В ней никаких характеристик самого документа не содержится вообще, понятие концепции не дано. Однако в структуру входит Раздел III «Стратегия государства на рынке ценных бумаг». То есть стратегия представлена в виде составной части концепции.

Такое же соотношение концепции и стратегии усматривается и из правительственной Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Понятие самой концепции здесь также не дано, однако указано, что целью разработки Концепции является определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности,

динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы: основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода; *стратегия достижения поставленных целей*, включая способы, направления и этапы; формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества; цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике; цели и приоритеты внешнеэкономической политики; параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

В Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года дефиниции нет, однако указано, что «Концепция предусматривает основные направления, формы и методы совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества, обеспечивающую функционирование уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года».

Доктрина (лат. *doctrina* – «учение, наука, обучение, образованность») – это философская, политическая, религиозная концепция, теория, учение, система воззрений, руководящий теоретический или политический принцип. Можно заметить, что в смысловом отношении понятие «доктрина» охватывает, включает в себя понятие «концепция».

В отечественной теории права доктрина рассматривается прежде всего как один из факультативных источников российского права. Авторы Концепции системы классификации правовых актов Российской Федерации полагают в принципе возможным, чтобы «система классификации, отражающая объективно существующую систему права и законодательства, позволяла бы в определенной (но, разумеется, не исчерпывающей) мере учитывать и научную доктрину (теоретические работы, комментарии законодательства, комментарии юридической практики и т.д.).

Не имея возможности для полного исследования вопроса в рамках настоящей работы, присоединимся к точке зрения Е.О. Мадаева, согласно которой «правовая доктрина – это относительно самостоятельный, сложный и многоаспектный элемент правовой системы государства, который представляет собой научно-обоснованные, авторитетные воззрения и теории по поводу остальных элементов правовой системы и юридической деятельности, имеющие научно-прикладной характер и непосредственно-регулятивные возможности. Она реально воздействует на правотворческую и

правореализационную практику, в том числе в роли источника права. Доктрина «как политико-правовой документ не содержит в себе конкретных нормативных предписаний (запретов, дозволений, обязываний), а включает основанные на научных теориях и имеющие юридическое содержание целеполагающие и декларативные нормы (нормы, устанавливающие задачи и направления правового регулирования), нормы-принципы и нормы-дефиниции. Исходя из их содержания в дальнейшем строится вся правотворческая, в том числе законотворческая, правоинтерпретационная и правоприменительная практика в соответствующей сфере правового регулирования. Доктрина определяет стратегию и тактику законодательного развития соответствующей сферы, ее положения в дальнейшем развиваются в текущем законодательстве» [11, С. 6–9].

Заслуживает внимания также сформулированное Д.В. Ирошниковым определение доктрины государственной безопасности (которую он предлагает создать) как совокупности официальных взглядов на цели, методы и основные направления обеспечения государственной безопасности Российской Федерации.

Анализ действующих документов типа «доктрина» показывает, что их авторы далеко не всегда понимают эту форму таким же образом, а их трактовки значительно отличаются друг от друга.

Например, в Климатической доктрине указано, что она «представляет собой систему взглядов на цель, принципы, содержание и пути реализации единой государственной политики Российской Федерации внутри страны и на международной арене по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями». Согласно данной в самом документе дефиниции, «Военная доктрина Российской Федерации является одним из основных документов стратегического планирования в Российской Федерации и представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации».

Помимо стратегий, концепций и доктрин, признаками источника права политико-идеологического характера обладают ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Их роль в системе источников права политико-идеологического характера определяется тем обстоятельством, что Президент России и его Администрация являются одним из трех (наряду с Парламентом и Правительством) главных центров формирования политики вообще и правовой политики в частности, стратегическое планирование входит в обязанности главы государства. Правовая природа посланий Президента долгое время являлась предметом дискуссий, подробное рассмотрение которых выходит за рамки нашей статьи. Ситуация изменилась в 2014 году в связи с принятием Закона о

стратегическом планировании. В статье 15 Закона, во-первых, четко указано, что послания Президента являются документами стратегического планирования, во-вторых, показана их взаимосвязь с другими документами этого ряда, их место и роль в системе стратегического планирования: ежегодное послание Президента является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования.

Президент Российской Федерации обобщает приоритеты правовой политики государства во всех регулируемых государством с помощью права сферах по согласованию с высшими органами всех трех ветвей власти. Как результат такого обобщения формулируются послания Федеральному Собранию Российской Федерации, которые «открывают» цепи документов стратегического планирования. Послания Президента Российской Федерации в современных российских условиях выполняют задачу обеспечения единства общегосударственной правовой политики, что в свою очередь гарантирует единство политико-правового пространства России.

В результате проведенного анализа стратегий, концепций и доктрин в правовой системе Российской Федерации, проблем определения их статуса, юридической техники и соотношения друг с другом, представляется правильным утверждать, что логически оправдана последовательность: доктрина – концепция – стратегия. На основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегии. При этом в той же последовательности уменьшается уровень абстрактности и возрастает степень нормативности документов.

Полагаем возможным предложить следующие характеристики, которые после их тщательной доработки могут быть, на наш взгляд, использованы при последующем законодательном закреплении юридического статуса соответствующих групп документов.

Доктрина – это документ стратегического планирования, в котором изложены: 1) научно обоснованная система взглядов на магистральные направления общественного развития и на угрозы этому развитию, на систему выработки социальных стандартов, на роль и значение государства в той или иной области, принципы его взаимодействия с гражданским обществом; 2) официальная позиция политического руководства государства по тому или иному вопросу и ее мотивировка, научное обоснование принципов осуществления государственной политики и законодательного регулирования конкретной сферы общественной жизни и соответствующей ей системы государственного управления. Доктрина является научно-политическим руководством к действию и лежит в

основе фиксируемых в концепциях, стратегиях и в законодательстве политических и правовых решений. Принятие таких решений, противоречащих ранее принятой доктрине, означает смену мировоззренческих позиций, политического курса государства и должно быть предварено научно обоснованными коррективами самой доктрины.

Концепция – это разрабатываемый в рамках целеполагания документ стратегического планирования, в котором закреплены: 1) базирующиеся на доктрине актуальные взгляды политического руководства государства на современное состояние дел в какой-либо сфере социальной жизни и (или) публично-властного управления; 2) принципы правовой политики в данной сфере; 3) сформулированные в самом общем виде социальные стандарты, основные направления развития социума и власти в данной сфере, каналы взаимодействия государства и гражданского общества, оценка имеющихся проблем, направления противодействия угрозам и деструктивным явлениям, *цели общественного развития*; 4) сформулированные в самом общем виде приоритеты политико-правового регулирования в данной сфере. В необходимых случаях в концепции выражается также связь указанных основных направлений, целей и приоритетов с положениями Конституции Российской Федерации, принципами и нормами международного права и международными обязательствами России.

Стратегия – это разрабатываемый в рамках целеполагания документ стратегического планирования, в котором установлены: 1) сформулированные политическим руководством государства (в соответствии с определенными в концепциях целями, которые могут при необходимости быть воспроизведены в тексте стратегии) *долгосрочные задачи общественного развития* и законодательного регулирования, в том числе с указанием конкретных подлежащих принятию законодательных актов и целевых программ, с указанием планируемых сроков (периодов) их достижения; 2) обязательства политического руководства государства перед гражданами; 3) вытекающие из ранее изданных концепций с учетом определенных в них приоритетов основные (долгосрочные) направления и параметры устойчивого общественного развития и публично-властного регулирования, противодействия угрозам и деструктивным явлениям, разрешения социальных проблем, достижения высоких социальных стандартов; 4) общие (не детализированные) перечни соответствующих этим направлениям мероприятий и средств, порядок действий, описание механизмов и сроков реализации; 5) общие (не детализированные) механизмы, формы и способы взаимодействия конкретных государственных органов и учреждений с конкретными институтами гражданского общества, общественного контроля; 6) оценка имеющихся для выполнения поставленных задач ресурсов и перспективы (мероприятия) их пополнения; 7) система ответственных за

реализацию стратегии государственных органов и организаций, координация взаимодействия между ними; 8) оценка рисков и меры по их минимизации, общие (не детализированные) антиконфликтные и антикоррупционные механизмы; 9) система оценки текущего состояния дел по периодам и система (критерии, показатели, индикаторы, маркеры) итоговой оценки эффективности реализации стратегии [12].

Перечисленные элементы стратегии наполняются конкретным содержанием, развиваются, детализируются и реализуются в актах законодательства, государственных и целевых программах.

4 Предложения по совершенствованию «стратегического цикла» в системе государственного управления Российской Федерации

4.1 Дифференциация целей и задач на основе базисных моделей государственного управления

На практике к настоящему времени в высокоразвитых странах сложилась система управления, в разных пропорциях сочетающая элементы каждой из трех базисных моделей, упомянутых выше. Исторически системы госуправления в развитых странах мира были сформированы *на основе веберианской модели*, которая в настоящее время отчасти *дополняется* и отчасти *заменяется* моделями NPM и New Governance. В большинстве случаев, однако, можно говорить о наличии приоритетов и преимущественном использовании той или иной формы организации деятельности, при безусловном сохранении и использовании остальных элементов по решению функциональных задач.

Однако при реализации подобного интегрального подхода возникает *проблема дифференциации требований к процедурам государственного управления в рамках различных базисных моделей*, которые по-разному представляют характер организации взаимоотношений государства и общества (иерархия, рынок, сеть) – и, соответственно, цели и задачи государства. Нетрудно предположить, что одним государственным органам целесообразно в большей степени ориентироваться на традиционную веберианскую модель, другим – на проектно-целевую (вспомним примеры Минкрыма и Минвостокразвития), третьим – на сетевую (ряд государственных институтов развития и агентств, работающих в сферах привлечения инвестиций, поддержки инновационного предпринимательства и других областях, где на первый план выходят функции межведомственной координации и государственно-частного партнерства). При этом ориентация на веберианскую или проектно-целевую модели предполагает использование элементов сетевого взаимодействия с контрагентами, а в рамках использования сетевой модели присутствуют элементы как проектного менеджмента, так и «рациональной бюрократии».

Очевидно, что в рамках единого государства такие государственные органы должны вступать во взаимодействие при решении общегосударственных задач, выстраивая «сквозные» рабочие процессы и процедуры. Следовательно, для выработки непротиворечивых требований к подобным процедурам государственного управления необходим «общий знаменатель» в виде некой *четвертой модели, которая*

абстрагировалась бы от содержательных особенностей трех базисных моделей, связанных со спецификой организации взаимоотношений государства и общества, и фокусировалась бы на формальных характеристиках процесса управления.

В качестве такой формальной модели, стоящей как бы «ортогонально» трем базисным, предлагается использовать модель «управленческого цикла», в которой устройство процесса государственного управления независимо от его содержательного характера и целей рассматривается как циклически повторяющаяся последовательность фаз (стадий). Простейшим описанием «управленческого цикла» является *цикл Деминга – Шухарта PDSA* (Plan – Do – Study – Act, т.е. планируй – делай, реализуй – изучай, оценивай результат – осуществляй корректирующий действия). Применительно к государственному управлению, которое в наиболее сложном случае становится общественно-сетевым, то есть многополюсным, используется *схема «управленческого цикла» public policy*:

- 1) *policy analysis* – анализ ситуации и планирование;
- 2) *policy decision making* – принятие решений (определение политики, нормотворчество);
- 3) *policy implementation* – реализация политики, применение норм;
- 4) *policy control and evaluation* – контроль, оценка и на ее основе коррекция (осуществление обратной связи и переход к следующему шагу «цикла»).

Подобная схема «управленческого цикла» применима ко всем трем базисным моделям, однако смысл ее будет разным.

В рамках классической веберианской модели цикл – это повторяющаяся (в пределе – бесконечно) «процедурная» деятельность, сопровождаемая документооборотом – именно поэтому речь идет о «бюрократии». Основным требованием к управленческому циклу является его соответствие правовым нормам, процедурам и стандартам деятельности.

В рамках модели NPM управленческий цикл – это прежде всего «финальный» по времени цикл реализации проекта в заданные сроки. И основным требованием к циклу является соответствие осуществляемой деятельности «бизнес-процессам», необходимым для достижения поставленных целей. Дополнительным требованием может быть клиенто-ориентированность.

В рамках сетевой модели управленческий цикл – это «цикл разбрасывания и собирания камней», то есть распределение задачи по сети с последующей «сборкой» результатов (сложность в том, что при этом сама сеть может трансформироваться). Основным требованием является обеспечение прозрачности процесса постановки и

решения задачи и возможность участия в нем различных заинтересованных лиц (стейкхолдеров).

В рамках полимодальной системы государственного управления, подразумевающей взаимодействие государственных органов, ориентирующихся на разные базисные модели, требования к процессам и процедурам государственного управления зависят от конкретной задачи и конфигурации участников процесса ее решения.

Следующие параграфы данной главы посвящены подходам и конкретным мерам по совершенствованию «стратегического цикла» в системе государственного управления Российской Федерации. *Под «стратегическим циклом» понимается управленческий цикл на стратегическом уровне управления.*

Предлагаемые подходы и меры структурированы в соответствии с принципом разделения государственного управления на 4 компоненты:

- 1) административные процессы управления;
- 2) структурно-функциональная организация и взаимодействия исполнительной власти;
- 3) присутствие государства в экономике и государственные услуги;
- 4) люди и компетенции.

Как уже было отмечено, дальнейшая работа по определению механизмов перехода Российского государства к новой модели «мультимодального» управления будет сфокусирована на компонентах 1 и 2 как в наибольшей степени влияющих на решение проблем стратегического цикла. Рекомендации для каждой из компонент государственного управления предложены с учетом его разделения на три «базисные» модели. Но, поскольку реальное управление мультимодально, т.е. в зависимости от решаемых задач обладает характеристиками разных моделей, мы описываем как общие подходы и меры, так и рекомендации, специфичные для каждой модели.

4.2 Совершенствование «стратегического цикла» в целом

В соответствии формальной моделью государственного управления, предложенной в параграфе 4.1, административные процессы управления рассматриваются нами как «*управленческий цикл*»: *анализ и планирование – принятие решений – реализация – контроль, оценка и коррекция*. На уровне стратегического управления данная модель переносится нами на *стратегический цикл*, совершенствование которого выступает главным предметом данной работы.

Ключевой политической мерой совершенствования «стратегического цикла» в целом является *признание на высшем уровне руководства необходимости повышения качества государственного управления в качестве приоритетной стратегической задачи развития страны*. Как отметил Г.О. Греф: «Единственное, чем отличаются успешные страны от неуспешных – качество государственного управления».

Конкретной мерой, направленной на повышение качества государственного управления, могло бы стать *создание Центра реформ государственного управления*, осуществляющего разработку проектов и программ преобразований, а также независимый от министерств и ведомств контроль за их реализацией. *Центр реформ создается при Администрации Президента Российской Федерации или при Правительстве Российской Федерации*⁴ и действует с участием независимых экспертов, представителей коалиции за реформы, реформируемых систем и институтов, иных стейкхолдеров. Тем самым снималось бы противоречие, до сих пор выступавшее основным тормозом для инноваций в системе государственного управления: бюрократии предлагалось реформировать саму себя.

Основные принципы работы Центра реформ:

- концентрация на приоритетах;
- измеряемость (введение KPI), оперативный контроль за результатами и «разбор полетов»;
- транспарентность процесса и доступность его для общественного контроля;

⁴ Конституция Российской Федерации [13] определяет, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации (ст. 110), но *ничего не говорит о том, кто должен заниматься реформированием исполнительной власти*. Из понятий, имеющих отношение к данной проблеме, в Конституции упоминаются *основные направления внутренней и внешней политики государства* (их определяет Президент – ч. 3 ст. 80), *структура федеральных органов исполнительной власти* (ее Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту – ч. 1 ст. 112), *основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организация его работы* (их определяет Председатель Правительства в соответствии с Конституцией, федеральными законами и указами Президента – ст. 113), а также порядок деятельности Правительства Российской Федерации (он определяется федеральным конституционным законом – ч. 2 ст. 114). При этом Президент руководствуется Конституцией и федеральными законами (ст. 80, ч. 3 ст. 90), а Правительство – Конституцией, федеральными законами и *указами Президента* (ст. 113), причем в своей нормотворческой деятельности (издание постановлений и распоряжений) оно опирается на Конституцию, федеральные законы и *нормативные указы Президента* (ч. 1 ст. 115).

Исходя из данных положений Конституции можно предположить, что *порядок реформирования* должен быть определен Указом Президента, а *результаты реформирования* закреплены федеральным конституционным законом о внесении изменений в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». При этом *рабочий орган (Центр реформ) может быть создан как при Правительстве РФ, так и при Администрации Президента РФ*. Конституция на выбор вариантов прямых ограничений не накладывает, а из практических соображений второй вариант предпочтительнее.

- лидерство (поддержка высшего руководства страны + реформы должен возглавить человек, обладающий безусловным авторитетом и прямым выходом на высшее руководство).

Требования к организации процесса:

- политическая поддержка (коалиция за реформы и «мандат общества» высшему руководству страны на их проведение);
- специальный проектный офис (Delivery Unit);
- обратная связь: еженедельные сессии по «разбору полетов», обеспечивающие управление изменениями;
- коллаборативный подход: участие в «разборе полетов» независимых экспертов, представителей коалиции за реформы, реформируемых систем и институтов, иных стейкхолдеров.

8-шаговая методология преобразований⁵:

- периодические выездные сессии Правительства для определения стратегических приоритетов преобразований, увязанных с бюджетом;
- создание «лабораторий»: лучшие эксперты, специалисты из госслужбы и частного сектора концентрируются на ключевых проблемах, препятствующих реализации преобразований и нахождению решения в очень короткий срок с разработкой «дорожных карт»;
- широкое общественное обсуждение результатов и их корректировка;
- формирование и публикация сводного документа «Дорожная карта преобразований России» (с краткой версией и видеороликом);
- создание системы измерения результатов и доведения KPI до ответственных лиц и общественности;
- регулярные сессии подведения итогов с участием ответственных лиц;
- независимый годовой аудит достигнутых результатов;
- подготовка и публикация годовых отчетов.

Еще одной важнейшей мерой совершенствования «управленческого цикла» в целом должно стать *формирование современной системы стратегического управления* «сквозного» действия с участием федеральных и региональных ОИВ и органов местного самоуправления.

⁵ Предлагаемая методология основана на успешном опыте реформ, проведенных Кабинетом Т. Блэра в Великобритании и Правительством Малайзии в рамках программы PEMANDU. В обоих случаях создавались специализированные «центры реформ»: Delivery Unit при Кабинете Министров Великобритании и Подразделение по управлению эффективностью реформ Правительства Малайзии.

Как свидетельствует мировой опыт, выделение стратегического управления государством в качестве особого уровня системы управления является эффективным способом координации, который реализуется за счет определения небольшого количества приоритетов, общих для всей системы государственного управления и делегирования остальных полномочий по разработке секторальных и отраслевых программ на уровень министерств.

Механизм стратегического управления представляет собой практическое воплощение мультимодальной системы управления, которая предполагает сочетание лучших инструментов трех базисных моделей государственного управления. Более того, стратегическое управление позволяет преодолевать противоречия, которые несут в себе три модели.

Например, основной недостаток веберианской модели «рациональной бюрократии» заключается в том, что излишняя регламентация процесса принятия управленческих решений и их имплементации приводит к отсутствию гибкости при реагировании на меняющуюся конъюнктуру. Применение стратегического управления предусматривает адаптацию бюрократического аппарата к краткосрочным изменениям в экономике, что позволяет своевременно реагировать на социально-экономические вызовы.

Реализация принципов модели NPM приводит к снижению роли государства в экономике и «вымыванию» государственных функций в части предоставления социальных услуг. В рамках стратегического управления государство определяет цели и приоритеты социально-экономического развития.

Более того, многие страны при попытке реализации одного из фундаментальных принципов модели NPM – децентрализации – сталкиваются с *проблемой фрагментарности принятия управленческих решений*. К этому приводит закрепление четких полномочий за каждым отдельно взятым ведомством, предоставление большей автономии, передача части полномочий с федерального на региональный уровень власти, передачи государственных услуг на аутсорсинг⁶ рыночным институтам, гражданскому обществу. Кроме того, децентрализация приводит к «размытости» долгосрочных приоритетов развития страны, отсутствию координации взаимодействий между ведомствами и оценок эффективности их работы. Для преодоления этого противоречия ряд стран, ранее активно внедрявших инструменты модели NPM, в середине 1990-х годов

⁶ Термин «аутсорсинг» (outsourcing) заимствован из английского языка и состоит из английских слов «outside resource using», что может расшифровываться как «использование внешних источников для получения недостающих ресурсов».

стали разрабатывать реформы стратегического управления государством. К примеру, таким путем пошла Новая Зеландия [14].

Привлечение гражданского общества и научного сообщества к процессу принятия управленческих решений и их имплементации неминуемо приводит к борьбе групп интересов через *институт лоббирования*. В этом случае при стратегическом планировании государство выступает в качестве *арбитра* между группами интересов, представляемых *заинтересованными сторонами – стейкхолдерами*. Государство должно стремиться добиваться *консенсуса между стейкхолдерами*, поскольку в конечном итоге ответственность за результативность и эффективность принятия тех или иных решений лежит на органах власти.

Суть стратегического управления заключается в определении приоритетов и направлений развития страны на основе долгосрочных социально-экономических прогнозов и эффективном использовании ресурсов в целях развития. Стратегическое управление задает основные параметры развития страны в целом и обозначает среднесрочные задачи. От эффективности выполнения Правительством этой функции во многом зависят международные конкурентные преимущества страны.

Основными элементами эффективной системы стратегического управления должны стать:

- *стратегические цели* – набор политических целей, которые определяются Правительством;
- *механизм координации* работы ведомств по достижению поставленных стратегических целей (решается проблема фрагментарности управленческого процесса – характерный недостаток NPM);
- *среднесрочные задачи* – набор наиболее важных среднесрочных обязательств, которые определяют вклад каждого ведомства в процесс достижения стратегических целей;
- *инструмент подотчетности руководителей* как ведомств, так и отдельных департаментов (инструмент модели классической бюрократии);
- *личная ответственность руководителей* ведомств и департаментов за выполнение среднесрочных задач (инструмент модели NPM).

Основной отличительной особенностью стратегических целей от среднесрочных задач является их *гибкость* (преодоление недостатка классической бюрократии). Задачи могут корректироваться в зависимости от изменений обстоятельств и появления новых механизмов достижения стратегических целей. В свою очередь цели должны оставаться неизменными, в противном случае их смысл будет поставлен под сомнение.

Также не стоит воспринимать среднесрочные задачи как механизмы контроля работы государственного аппарата в целом и государственных служащих в частности (преодоление недостатка NPM). Это будет иметь демотивирующий эффект. В первую очередь они определяют направления государственного развития и позволяют выбрать наиболее эффективные механизмы их реализации.

Одной из главных задач при стратегическом управлении является *четкое разделение двух зон – «зоны принятия политических решений» и «зоны принятия административных решений»* для определения ответственности за реализацию процесса по достижению стратегических целей и среднесрочных задач (автономия госслужбы от политического процесса – принцип классической бюрократии). Так, формирование долгосрочных целей относится к зоне принятия политических решений, а определение среднесрочных задач является предметом административных решений, поскольку они конкретизируют механизмы реализации стратегических целей.

Выработка долгосрочной стратегии и среднесрочных задач является результатом взаимодействия между высшими должными лицами, принимающими политические решения (в лице кабинета министров и президента) и административным аппаратом. В связи с этим особое значение приобретают *функции координации стратегического уровня, реализуемые «Центром Правительства» (the Center of Government):*

- 1) подготовка и согласование долгосрочных решений, определяющих развитие страны на длительный период;
- 2) проведение мониторинга выполнения поставленных перед Правительством долгосрочных задач;
- 3) внедрение и тиражирование эффективных решений стратегических задач;
- 4) осуществление посредничества между конкурирующими интересами ведомств и стейкхолдеров.

Важной задачей является достижение баланса между поставленными стратегическими целями, контролем выполнения задач и автономией отдельных ведомств. Количество стратегических целей должно быть четко ограничено и их не должно быть много. В свою очередь среднесрочные задачи должны определять механизмы достижения целей государства в течение двух-трех лет. Количество их также ограничено.

В рамках системы стратегического управления каждое ведомство формирует свою программу развития, что позволяет оценить вклад отдельного ведомства в процесс достижения стратегических целей государства.

Детализация технологий и методов достижения стратегических целей отражается в *проектах и программах, разрабатываемых отраслевыми ведомствами*. Применение

такого проектно-программного подхода при структурировании управленческих решений упрощает процедуру оценки эффективности каждого ведомства. Схематично элементы системы формирования долгосрочных стратегических целей можно представить следующим образом (рисунок 1):



Рисунок 1 – Система формирования долгосрочных стратегических целей

Кроме того, при разработке отраслевых стратегий профильными федеральными органами исполнительной власти необходимо привлекать представителей профильного крупного бизнеса, научного и инновационного сообщества, экспертов. Таким образом, будет решаться проблема участия гражданского общества в процессе принятия управленческих решений и открытости государственной политики в отраслях (инструмент сетевой модели).

Отраслевые стратегии представляют собой результат взаимодействия ведомства, частных компаний и общественности. С одной стороны, они делают процесс принятия политических решений в конкретной сфере более прозрачным и предсказуемым для бизнеса (адаптация системы управления к запросам бизнеса как принцип NPM). С другой стороны, отраслевые стратегии, отводя государству роль «рулевого», позволяют направить рынок на достижение стратегических целей государства и сделать процесс мониторинга результатов работы ведомств более эффективным. Задачей отраслевых стратегий также является *мотивация частного сектора на достижение стратегических*

целей государства. В этом плане руководители компаний выступают не как представители частного бизнеса, а скорее, как партнеры государства.

Отраслевые стратегии должны разрабатываться на основе *долгосрочного социально-экономического прогноза*. При этом в стратегиях должен учитываться лаговый характер результативности от достижения долгосрочных целей. Вместе с тем, заявленные цели должны сохранять свою актуальность на протяжении всего долгосрочного цикла, оправданно лишь незначительное изменение сроков их достижения. Существенной модернизации могут подвергаться мероприятия, инструменты достижения целей, которые целесообразно приводить в соответствие с изменившимися условиями хозяйствования. Важным моментом является *постоянный мониторинг эффективности принятия управленческих решений* в направлении достижения поставленных целей.

Также необходимо пересмотреть подход к контролю за выполнением стратегических целей. Так, если в рамках модели «рациональной бюрократии» превалировал превентивный контроль (который предполагает наказание за нарушение), то *в рамках системы стратегического управления на первый план выходят диагностический* (уточнение целей и мониторинг их исполнения) *и интерактивный* (открытый диалог по корректировке целей и задач) *виды контроля, оценки и коррекции как механизмы обратной связи, призванные повысить эффективность работы чиновников по достижению государственных задач.*

Принципиальным моментом является *изменение подхода к целеполаганию и построению системы индикаторов*. Система оценки результатов должна быть направлена на мониторинг процесса достижения стратегических целей и его корректировку в зависимости от появления более эффективных механизмов и новых экономических и политических вызовов.

Система стратегического управления играет ключевую роль в *повышении эффективности работы государственных служащих*, поскольку она *решает повышает мотивацию госслужащих к достижению поставленных целей, а также определяет уровень их ответственности.*

Мотивация госслужащих, а значит и степень эффективности их работы во многом зависит от правильности и четкости постановки целей и задач, а также контроля. Нечетко сформулированные обязанности и неопределенный уровень ответственности в контракте приводят к низким показателям результативности и невыполнению глобальных задач.

В этом смысле *бюджетный и управленческий процессы должны быть адаптированы к долгосрочным системам планирования*, что отражается в привязке служебных контрактов к долгосрочным и краткосрочным целям и задачам ведомства для

достижения баланса интересов между штатной единицей и управляющей структурой, а это является основой для стабильного развития и повышения эффективности работы ведомства в целом. Здесь просматривается влияние принципа инклюзивности, в соответствии с которым служащие должны привлекаться к обсуждению целей, задач, а также к уточнению материальных притязаний.

Поэтому целесообразно, наряду с бессрочными трудовыми контрактами, в которых четко обозначаются права и обязанности сторон, основные условия (базовый или гарантированный уровень зарплаты), ответственность, ввести также *мотивирующий инструмент – институт срочных трудовых контрактов, действующих до завершения того или иного проекта или программы*. Суть состоит в том, что именно в этих контрактах будут оговорены условия, при которых служащий может рассчитывать на премирование.

В этих контрактах должны быть отражены следующие моменты.

1. Постановка глобальной задачи для ведомства в целом.

Это удовлетворяет потребность служащего быть причастным к общим процессам и делу. Так как госслужащие мотивированы иначе, чем трудовые ресурсы частных предприятий, а именно: госслужащие чувствуют потребность в служении обществу, государству, – то при постановке глобальной задачи важным является разъяснение пользы решения поставленной задачи для государства в целом. Например, определение приоритетных отраслей и разработка стратегий развития для них может способствовать экономическому росту страны в целом. Или изменение миграционной политики может способствовать решению демографических проблем, с которыми сталкивается страна.

2. Детализация задач для каждого подразделения департамента или отдела.

С одной стороны, детализация важна для объяснения ожидаемого поведения от сотрудников, что в свою очередь влияет на результативность. Если задача непонятна госслужащему, то результаты работы могут не оправдать ожидания вышестоящего руководства. С другой стороны, необходимо учитывать, что для сотрудников с высокой мотивацией, наоборот, необходима оригинальность задач и неопределенность постановки цели, что предоставляет им пространство для выбора и большую зону ответственности.

3. Определение ожидаемых (прогнозные) результатов работы.

В соответствии с теорией постановки целей, высокая продуктивность работы подчиненных обеспечивается постановкой труднодостижимых целей, которые позволяют мобилизовать максимальные усилия служащих. Однако крайне существенным фактором является принятие служащими поставленных целей. То есть, привлечение подчиненных к

выработке целевых показателей и к определению прогнозных результатов будет иметь определенную эффективность.

4. Обозначение объективных обстоятельств, при которых достижение целевых показателей будет затруднено.

Большое значение в процессе постановки целей и задач имеет соразмерность ожидаемых результатов труда с возможностями служащих. При этом важно также учитывать объективные обстоятельства, которые могут помешать реализации целей. Например, изменение внешнеполитической и внешнеэкономической конъюнктуры может сказаться на развитии отдельных отраслей и поэтому нецелесообразно требовать от Минпромторга достижения планов по экспорту, которые были сформулированы в относительно благополучное время для экономики. Так, неадекватные цели (относительно потенциальных возможностей сотрудников) демотивируют служащих.

5. Определение объема вознаграждения и меры ответственности за выполнение/невыполнение плановых показателей.

В соответствии с мотивационной моделью Портера-Лоулора, важно обеспечение наличие связи между заработной платой и достигаемыми трудовыми результатами. При этом, как говорилось выше, хороший результат является причиной удовлетворенности, а не удовлетворенность (вознаграждение) является следствием хорошего результата труда. Поэтому перед сотрудниками важно ставить понятные и соразмерные с их возможностями цели.

6. Введение института срочных трудовых контрактов позволит синхронизировать целевые ориентиры развития ведомства в целом с мотивацией госслужащих.

Схематично представить систему постановки целей и задач от Правительства до конкретного государственного служащего можно следующим образом (рисунок 2):



Рисунок 2 – Система определения целей и задач от стратегии до срочных контрактов

Внедрение стратегического управления, затрагивающее все элементы «управленческого цикла», является важным этапом в формировании корпоративной культуры государственного аппарата в части определения его ценностей и миссии работы, что в свою очередь способствует выработке эффективного механизма мотивации государственных служащих.

В целом внедрение стратегического управления позволяет не только повысить согласованность целей с ресурсами и обосновать финансовое обеспечение проектов и программ, но и систематизирует постановку задач перед государственными служащими, а также упрощает процедуру оценки эффективности их работы и вклада в достижение стратегических целей, что делает бюджетную политику и экономическое развитие страны более предсказуемыми для бизнеса и общества.

Объективную оценку и мониторинг реализации поставленных перед государственным аппаратом целей и задач, программ, а также отраслевых стратегий должно осуществлять научное сообщество, которое предлагает свои рекомендации по корректировке и изменению процесса их исполнения. Однако в этой связи ключевым фактором является открытость процесса реализации поставленных целей и задач. При этом мониторинг работы ведомств должен производиться не в целях проверки выполнения госслужащими поставленных перед ними задач, а в целях корректировки направления работы в соответствии с изменениями и появлением новых эффективных инструментов.

Перечисленные шаги по совершенствованию «управленческого цикла» в целом являются «мультимодальными». При решении отдельных задач они могут быть дополнены мерами, специфичными для трех рассмотренных «базисных» моделей государственного управления.

В рамках *классической веберианской модели*:

- оптимизация управленческих процессов с привлечением профессиональных консультантов, обеспечивающая адаптацию бюрократического аппарата к изменениям внешних условий.

В рамках *модели NPM*:

- создание при Правительстве Российской Федерации проектных офисов (в статусе федеральных агентств или госкомитетов – для этого внести соответствующие изменения в ФЗ «О Правительстве Российской Федерации») по решению приоритетных задач, имеющих комплексный межведомственный характер с передачей им управления реализацией соответствующих государственных программ;

- перестройка работы органов государственной власти, решающих приоритетные задачи в ограниченные сроки, на принципы проектного офиса (например, министерств по делам Крыма и Дальнего Востока).

В рамках *сетевой модели*:

- модернизация работы органов государственной власти на принципах общественно-государственного сотрудничества и открытости – переход от «экстрактивных» институтов к «инклюзивным», придание публичного характера разработке и обсуждению важнейших стратегических и программных документов, «дорожных карт» и т.д., внедрение и законодательное закрепление практики общественных экспертиз проектов стратегических и программных документов, иных общественно-значимых решений представителями сообществ, являющихся адресатами или испытывающих на себе последствия таких решений;

- реинжиниринг существующей системы обеспечения открытости органов власти – упрощение, сокращение неэффективных форм публичного обсуждения и принятия решений, устранение имитационных инструментов.

4.3 Совершенствования процессов анализа и планирования

Общей мерой совершенствования анализа и планирования как элемента «стратегического цикла» является *расширение горизонтов бюджетного планирования*, в том числе за счет утверждения бюджетов на трехлетний период, и формирования и реализации долгосрочных бюджетных стратегий и государственных и муниципальных программ (которые в условиях кризиса могут корректироваться и дополняться специальными антикризисными программами, «дорожными картами» и т.п.).

Данный шаг дополняется мерами, специфичными для трех «базисных» моделей государственного управления.

В рамках *классической веберианской модели*:

- перевод нормотворческой деятельности и Правительства и других субъектов законодательной инициативы на плановую основу.

В рамках *модели NPM*:

- выстраивание системы инструментов стратегического планирования, обеспечивающее «правильную» увязку приоритетов социально-экономического развития и бюджетной политики через государственные программы Российской Федерации (как ключ к решению поставленной в главе 1 проблемы «перевернутости российской системы государственного управления с ног на голову»);

- введение института доказывания необходимости разработки нормативно-правовых актов;

- внесение изменений в ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», направленных на совершенствование взаимодействия органов государственной власти с научными и экспертными сообществами для эффективного использования научного потенциала и компетенций экспертов при государственных закупках (прежде всего при заказе НИРов).

В рамках *сетевой модели*:

- внесение изменений в ФЗ «О стратегическом планировании», предусматривающие участие заинтересованных субъектов (стейкхолдеров) в разработке и реализации стратегических и программных документов, в том числе путем создания

совместных с уполномоченными органами государственной власти рабочих групп и иных форм коммуникации и коллаборации.

4.4 Совершенствование процесса принятия решений

Общей мерой по совершенствованию процесса принятия решений является максимальное ограничение количества «инициативных» и «экстренных» проектов нормативно-правовых актов, за исключением антикризисных. Одним из инструментов решения данной задачи может стать введение в Правительстве комиссионного «фильтра» не только на принятие нормативно-правовых актов, но и на начало разработки.

Данный шаг дополняется мерами, специфичными для трех «базисных» моделей государственного управления.

В рамках классической веберианской модели важнейшей задачей по совершенствованию процесса принятия решений является сокращение вала поручений, порождающих своего рода «спам» в деятельности государственных органов, для чего предлагается:

- радикальное сокращение числа поручений с установлением порядка их выпуска, содержащего «фильтр», обеспечивающий повышение качества поручений;
- ограничение на принятие решений, не отнесенных к компетенции конкретных должностных лиц без детального обоснования и ответственности за их реализацию;
- распространение регламентации процедур выпуска поручений, подготовки проектов актов, публичного обсуждения на все «полюсы» принятия решений – Администрацию Президента, Совет Безопасности, работу Государственной Думы и Совета Федерации.

Вне системы поручений – прежде всего, в рамках стратегического управления и реализации функций по разработке политик и программ, – напротив, необходимо *снятие избыточных барьеров* – в частности, *сокращение количества необходимых согласований при принятии решений*.

В рамках модели NPM:

- стимулирование развития использования проектно-программных методов управления.

В рамках сетевой модели:

- внедрение и законодательное закрепление практики общественных экспертиз проектов стратегических и программных документов, иных общественно-значимых

решений представителями сообществ, являющихся адресатами или испытывающих на себе последствия таких решений.

Принимаемые решения должны четко исполняться. Для этого недостаточно просто продолжать усиливать «властную вертикаль». Инструменты управления изменениями должны быть тоньше. Управление, основанное на проектном методе (NPM), должно быть четко выделено и поддержано. Проектный подход подразумевает долгосрочное планирование. Нужно сделать так, чтобы субъекты изменения имели четко обозначенные ресурсы и возможность эти изменения проводить. Принцип «не мешать» должен стать приоритетом принципу «все контролировать». При этом степень ответственности за результат должна повыситься в разы.

4.5 Совершенствование процессов реализации

Общими мерами по совершенствованию процессов реализации являются:

- переход на более эффективные форматы управления – проектные офисы, дирекции, аутсорсинг управленческих функций более квалифицированными кадрами;
- развитие многоуровневых систем сбора и анализа информации.

Данные шаги дополняются мерами, специфичными для трех «базисных» моделей государственного управления.

В рамках классической веберианской модели:

- введение для новых нормативно-правовых актов «института переходного периода» (апробация решений и нормативно-правовых актов на пилотном регионе, в течение, например года, по результатам чего должна быть проведена, оценка эффективности предложенных инструментов).

Мерой, общей для классической модели и NPM, обеспечивающей стимулирование развития использования проектно-программных методов управления (см. п. 4.4), является:

- разделение на нормативном и процедурном уровнях между управлением развитием и исполнением текущих функций, между текущей деятельностью и программно-проектной, обеспечивающее вывод проектных и программно-целевых методов управления за рамки действия процедурных норм и ограничений, принятых для исполнения рутинных функций (регламенты согласования, отбор кадров, финансирование, закупки, мотивация государственных служащих и т.п.).

Мерами, общими для модели NPM и сетевой модели, могут стать:

- переход на программные бюджеты;
- развитие электронных средств управления проектами и программами.

Меры в рамках сетевой модели:

- расширение использования государственно-частного партнерства (ГЧП) и иных механизмов партнерства, аутсорсинга и иных форм покупки услуг у негосударственных организаций.
- предложенное Президентом России создание центра обмена лучшими практиками госуправления и формирования бизнес-среды в регионах.

4.6 Совершенствование процессов контроля, оценки и коррекции

Ключевой институциональной мерой комплексного характера, воздействующей на весь «стратегический цикл», является *создание при Правительстве Российской Федерации Центра ситуационного анализа и мониторинга*, осуществляющего независимый от министерств и ведомств контроль за достижением целевых показателей государственных программ, оценку критичности отклонений, а также обеспечивающий открытую межведомственную площадку обсуждения вариантов корректирующих действий с привлечением компетентных специалистов и экспертов.

Общими мерами по совершенствованию процессов контроля, оценки и коррекции являются:

- изменение стимулов для чиновников нижнего звена (контролеров) и повсеместный переход на риск-ориентированный контроль (ключевые ведомства-регуляторы должны ввести в своей деятельности систему оценки рисков, направленную на радикальное снижение количества надзорных мероприятий при повышении эффективности деятельности по предотвращению нарушения действующих требований);

систематизация форм отчетности между ветвями власти и внутри федерального центра⁷;

создание инструментов обратной связи – подробного анализа результатов реализации ранее принятых решений.

Перечисленные шаги дополняется мерами, специфичными для трех «базисных» моделей государственного управления.

В рамках классической веберианской модели:

⁷ ФОИВ, органы исполнительной власти регионов и ОМСУ составляют годовую, полугодовую, квартальную и месячную отчетность о реализации приоритетных национальных проектов (в бумажном и электронном виде). Отчетность представляется в Администрацию Президента, полномочным представителям Президента в федеральных округах, Правительство РФ, руководителям высших органов исполнительной власти субъектов РФ. Отчетность содержит сведения об объемах финансового обеспечения, достижении запланированных индикаторов в разрезе по направлениям и основным мероприятиям. Ежемесячно представляется информация о выполнении сетевого графика.

- повышение ведомственной и персональной ответственности за результат;
- обеспечение баланса между наказаниями и мотивацией, вовлеченностью в системе персональной ответственности за результат.

В рамках *модели NPM*:

- использование интегрированных международных индексов;
- формирование систем взаимосвязанных показателей на разных уровнях системы государственного управления (стратегическом, тактическом, оперативном) – данный вопрос подробно рассмотрен в п. 4.7.

В рамках *сетевой модели*:

- разработка и внедрение критериев открытости власти, процедур раскрытия информации и т.д.;
- формирование на уровне публичной политики систем показателей, характеризующих удовлетворенность пользователей.

4.7 Принципиальные подходы к построению системы индикаторов стратегического управления

Наряду с созданием при Правительстве Российской Федерации Центра ситуационного анализа и мониторинга, важнейшей комплексной мерой, обеспечивающей работу данного института и воздействующей на весь «стратегический цикл» через механизм контроля, оценки и коррекции, является *построение системы индикаторов стратегического управления*. Данная система должна обеспечивать не только процессы стратегического анализа, планирования и мониторинга, но также переход от стратегического уровня управления, на котором устанавливаются приоритеты и цели, к тактическому, основным инструментом которого являются государственные программы и проекты, и к оперативному (срочные контракты).

Принципиальный подход к построению системы индикаторов стратегического управления должен позволять оценивать две ключевые позиции, определяющие ее эффективность:

- 1) результативность: достижение намеченного результата;
- 2) рентабельность: оптимальность затрат ресурсов для достижения полученных результатов.

Базой для создания системы индикаторов в стратегическом планировании является система (дерево) стратегических целей, в соответствии с которым стратегия должна включать в себя наборы показателей разного уровня.

1. Достижение намеченного результата.

1.1. Показатели, характеризующие конечный результат, на достижение которого направлена стратегия.

1.2. Показатели, характеризующие локальные результаты, достижение которых является условием достижения конечных результатов стратегии.

1.2.1. Промежуточные результаты, характеризующие временные этапы осуществления деятельности.

1.2.2. Частичные результаты, характеризующие распределение деятельности по различным ее направлениям.

2. Рентабельность: показатели экономической эффективности деятельности различных участников реализации стратегии (затраты/эффект).

Вся система показателей должна:

а) быть внутренне сбалансированной;

б) позволять корректировки, необходимые вследствие изменения ситуаций деятельности, позволяющие перестраивать ее таким образом, чтобы сохранять возможность достижения исходных целевых ориентиров стратегии.

В разных зонах мультимодальной системы государственного управления ключевые акценты системы показателей эффективности будут строиться различным образом.

Веберианская (классическая) модель:

- оценка *эффективности* деятельности участников реализации стратегии, включая оценку ее соответствия правовым нормам, процедурам и стандартам деятельности.

Модель NPM:

- оценка результативности деятельности – достижения заданных результатов в соответствии с системой стратегических целей, включая оценку соответствия осуществляемой деятельности «бизнес-процессам», необходимым для достижения поставленных целей, клиенто-ориентированность.

Сетевая модель:

- оценка прозрачности процесса определения целей и приоритетов, реализации стратегии, а также возможностей участия в нем различных заинтересованных лиц (стейкхолдеров).

Принципиальные позиции, определяющие формирование показателей эффективности государственного управления, состоят в следующем.

1. На разных уровнях системы государственного управления формируются свои системы показателей:

- уровень стратегий: целевые показатели, отражающие ключевые ориентиры развития (сегодня – показатели, зафиксированные в майских указах Президента Российской Федерации 2012 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, стратегических документах министерств, регионов, муниципальных образований);

- уровень программ: показатели, позволяющие контролировать ход и результаты реализации программ (сегодня – показатели, зафиксированные в государственных программах, Федеральных целевых программах, отраслевых, региональных и муниципальных программах);

- уровень проектов: показатели, позволяющие контролировать ход и результаты реализации проектов внутри программ;

- уровень операционной деятельности: показатели, характеризующие соответствии деятельности существующим нормативам;

- уровень публичной политики: показатели, характеризующие удовлетворенность пользователей.

Помимо этого, для оценки уровня развития различных сфер деятельности могут использоваться интегрированные международные индексы, позволяющие сопоставлять уровень развития этих сфер с другими государствами (на федеральном уровне), регионами (на региональном уровне), муниципалитетами (на муниципальном уровне).

2. Необходимо развитие электронных средств управления проектами и программами:

- на разных уровнях системы планирования и реализации программ и проектов;

- на уровне взаимодействия органов системы государственного управления с пользователями.

3. Необходимо развитие многоуровневых систем сбора и анализа информации, позволяющих получать и анализировать информацию, необходимую для реализации стратегий, программ и проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

4. Необходима целенаправленная работа по развитию системы стратегического планирования и проектно-программного управления. Такая работа должна осуществляться сетью организаций и включать в себя:

- формирование методических разработок по организации проектно-программного управления;

- стимулирование развития использования проектно-программных методов управления в системе государственного управления;

- подготовку и повышение квалификации специалистов в сфере проектно-программного управления.

4.8 Совершенствование структурно-функциональной организации и взаимодействий органов исполнительной власти

При рассмотрении структурно-функциональной организации органов исполнительной власти мы исходим из того, что разграничение функций и полномочий предполагает взаимодействие, а структура в той или иной степени приобретает сетевой характер, включая партнеров органов власти из числа невластных (например, госкорпорации, разного рода комиссии и советы) или негосударственных организаций. Кроме того, формальные институты (с ясным распределением функций и полномочий) дополняются неформальными. Соответственно, в данном параграфе совершенствование структуры институтов исполнительной власти и распределения по ней функций и полномочий (п. 4.8.1) дополняется предложениями по модернизации принципов взаимодействия, в том числе сетевого, а также организации коммуникаций (п. 4.8.2).

4.8.1 Совершенствование распределения функций и полномочий

Общими мерами по совершенствованию распределения функций и полномочий являются:

- определение Правительством полномочий и ответственности за выработку основных параметров политики (не дублировать работу органов исполнительной власти, Администрации Президента, Аппарата Правительства и Совета Безопасности);
- концентрация Правительства на стратегических функциях, создание эффективного отечественного The Center of Government (см. п. 4.1);
- ограничение числа вице-премьеров (возврат к 1-2), сокращение Аппарата Правительства и полномочий его вмешательства в деятельность министерств (реализация концепции «ответственного министра»);
- проработка идеи об отказе от отраслевых министерств в структуре Правительства Российской Федерации и подготовка предложений по созданию «инфраструктурного министерства»;
- пересмотр и сокращение функций органов государственной власти⁸;

⁸ Без этой работы сокращение численности самих государственных органов контрпродуктивно и способно еще больше усилить проблемы в государственном управлении. Нужно серьезно заняться, вплоть

- «сквозной» аудит функций ФОИВ в целом, выявление неэффективных и дублирующих работу друг друга подразделений и направлений деятельности, поиск возможностей для упрощения процессов;

- снижение количества уровней управления в ФОИВ, переход к более «плоским» организационным структурам.

В рамках *классической веберианской модели*:

- определение основного центра принятия решений («Правительство должно быть только одно»);

- разграничение полномочий основных экономических ведомств (Минфина и Минэкономразвития) в части бюджета, госпрограмм и других ключевых вопросов социально-экономического развития;

- определение компетенции Совета безопасности, четкое определение предмета «национальной безопасности», исключение размытия этого понятия в рамках принятия решений, с целью недопущения необоснованного несоблюдения установленных процедур согласования решений с Правительством.

В рамках *модели NPM*:

- четко разграничить функции и полномочия управления «по вертикали» (между федеральным, региональным и муниципальным уровнями) в направлении децентрализации с учетом принципа баланса полномочий, ответственности и ресурсов;

- расширение самостоятельности и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в областях их собственной компетенции, в том числе закрепление прав субъектов Российской Федерации устанавливать критерии нуждаемости при оказании мер социальной поддержки.

В рамках *сетевой модели*:

- делегирование полномочий саморегулируемым организациям и отраслевым ассоциациям, выражающим интересы бизнеса, в сферу деятельности которых должны входить выработка предложений по поддержке отрасли, по изменению регулирования, разработка планов развития отрасли и т.д.;

- введение форм государственной поддержки (грантов) на софинансирование деятельности подобных организаций.

4.8.2 Совершенствование организации коммуникации и взаимодействий

В рамках *классической веберианской модели* важнейшей задачей по совершенствованию организации коммуникации и взаимодействий в аппарате исполнительной власти является внедрение процедур, обеспечивающих сокращение «вала поручений»:

- исключить практику издания поручений в отношении организаций, не являющихся органами власти и не входящих в структуру Правительства, а также поручений, выходящих за рамки полномочий и компетенций лиц, их выпускающих;
- перевести выдачу поручений на принципы «Smart regulation» (должна обозначаться проблема, которую необходимо решить, круг лиц, на кого новое регулирование должно распространяться и т.д.);
- поручение не должно выходить без учета мнения того ведомства, кому поручение выдается;
- запрет на самостоятельные поручения Аппарата Правительства (на уровне Правительства все поручения – через Председателя Правительства);
- введение института «оспаривания» выданных поручений.

В рамках *модели NPM*:

- изменение принципов межбюджетных отношений, обеспечивающее переход к реальному бюджетному федерализму, внесение соответствующих изменений в приоритеты бюджетной политики по отношению к регионам:
 - принятие новых расходных обязательств при наличии четкой оценки необходимых для их исполнения бюджетных ассигнований на весь период их исполнения;
 - соблюдение установленных бюджетных ограничений при принятии новых расходных обязательств, в том числе при условии и в пределах реструктуризации (сокращения) ранее принятых обязательств;
 - сокращение наименее эффективных видов финансовой помощи бюджетам муниципальных образований, повышение концентрации межбюджетных трансфертов на приоритетных направлениях развития муниципалитетов;
 - закрепление за исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, их руководителями и отдельными должностными лицами, осуществляющими управление госпрограммами, ответственности за достижение целей и задач программ.

- стратегической мерой, способствующей проведению ответственной бюджетной политики, обеспечивающей долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетов, и оптимизации долговой нагрузки на региональные и местные бюджеты, является расширение горизонтов бюджетного планирования, в том числе за счет утверждения бюджетов на трехлетний период, и формирования и реализации долгосрочных бюджетных стратегий и государственных и муниципальных программ;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения доходной базы⁹;

- стратегическая переработка существующей системы изъятия ресурсов из регионов и последующего перераспределения и доведения через субсидии и иные форматы с учетом классификации регионов, включая следующие меры:

- совершенствование системы прозрачной конкуренции между субъектами Федерации к дотациям, субсидиям и иным инструментам развития по показателям эффективности, стабилизация законодательно закрепленных «правил игры»;
- обеспечение стимулирующего характера данной системы, преодоление отрицательного взаимоотношения между экономическим ростом и региональным перераспределением;
- недопущение наложения на регион социальных или иных обязательств без финансового обеспечения или даже его расчета: вместо компенсаций федеральных мандатов трансфертами необходима передача на нижние уровни налоговой базы, соответствующей переданным полномочиям.

В рамках *сетевой модели*:

- повышение эффективности регулирования за счет широкого задействования механизмов обратной связи с его адресатами – в частности, полноценное внедрение на федеральном и региональном уровнях института оценки регулирующего воздействия (ОРВ) с обязательностью публичных консультаций и учетом заключения об ОРВ органами, принимающими нормативный акт, а также институтов оценки фактического воздействия и экспертизы нормативно-правовых актов.

⁹ Это может быть реализовано только при стабильных условиях и правилах формирования доходов их бюджетов, в связи с чем, представляется необходимым разработка комплекса мер по увеличению доли собственных доходов регионов в местных бюджетах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 06.02.2012. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753> (дата обращения 07.06.2016).
- 2 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации за 2003 год. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml> (дата обращения 07.06.2016).
- 3 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации за 2012 год. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/page/151> (дата обращения 07.06.2016).
- 4 Марача В.Г., Матюхин А.А. К двадцатилетию институционального разделения власти в России: уроки французской Конституции 1958 года // Право и политика. – 2013. – № 13.
- 5 Марача В.Г. Механизмы обратной связи в системе государственного управления: системно-кибернетический и институциональный аспекты // Круглый стол «Системная экономика, экономическая кибернетика и мягкие измерения» (SCM-2016). 2 июня 2016 г. Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ (в печати).
- 6 Не исполнившим указы Президента чиновникам грозят уголовные дела // Деловой Петербург. 17.06.2015. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.dp.ru/103zyq> (дата обращения: 07.07.2016).
- 7 Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: Монография. – М.: Наука, 2013.
- 8 Дмитриев М., Юртаев А. Стратегия-2010: итоги реализации. 10 лет спустя // Экономическая политика. – 2010. – №3.
- 9 Стрельников К.А. Правовые аспекты обеспечения экономической безопасности современного государства: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004.
- 10 Ирошников Д.В. Правовая политика Президента Российской Федерации в сфере национальной безопасности // Правовая политика и развитие российского законодательства в условиях модернизации: сборник докладов / под ред. А.В. Малько, В.М. Шафирова, А.В. Усса. – Красноярск, 2012.
- 11 Мадаев Е.О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. Иркутск, 2012.

12 Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. – 2015. – № 9.

13 Конституция Российской Федерации. – М., 2012. [Электронный ресурс]
Режим доступа: <http://www.constitution.ru> (дата обращения 07.06.2016).

14 Scanlan G. Strategic Management in Government: The New Zealand Experience, March 1996.