ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ
ДОКУМЕНТОВ ВЕРХНЕГО УРОВНЯ

М.Э.Дмитриев, главный научный сотрудник центра публичной политики и
государственного управления ИОН, доктор экономических наук, mikhaildm@mail.ru
В.Б.Крапиль, научный сотрудник центра публичной политики и государственного
управления ИОН, krapil@ier.ru

Москва 2021

АННОТАЦИЯ

В исследовании анализируется практика стратегического планирования в Российской Федерации. Ключевая **цель** исследования - анализ результатов реализации стратегических документов, подготовленных различными институтами, и их сравнение с результатами реализации других стратегических документов верхнего уровня в контексте эволюции институциональных рамок стратегического планирования в России за последние два десятилетия. В исследовании использованы **методы** анализа результатов реализации документов стратегического планирования и информация о ходе реализации реформ в системе государственного управления. Авторы используют стандартизированные экспертные оценки и официальную правительственную информацию для оценки и сравнения результатов различных типов стратегических документов высшего уровня. **Результаты** исследования включают методологию сбора информации о результатах реализации стратегических документов верхнего уровня, методологию сравнительного анализа реализации стратегических документов верхнего уровня, результаты сравнительного анализа реализации стратегических документов различных форматов, позволяют выявить ключевые институциональные проблемы существующей системы стратегического планирования и выработать **рекомендации** по совершенствованию институциональной составляющей в системе стратегического планирования. **Научная новизна** исследования состоит в анализе институциональных проблем стратегического планирования на основании исследования результатов реализации ранее принятых стратегий верхнего уровня. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке стратегических документов верхнего уровня.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ, МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ

Коды JEL Classification:

C82 Методология сбора, оценки и организации макроэкономических данных • Анализ данных
E61 Цели политики • Формирование и последовательность политики • Согласование политики

SUMMARY

The research analyses strategic planning practices in the Russian Federation. The key objective is comparative assessment of implementation outcomes of the major documents of strategic planning in the context of evolution of institutional framework of strategic planning in Russia during the past two decades. The authors use standardized expert evaluations and official governmental information to assess and compare the outcomes of various types of top-level strategic documents. Outcomes of some of strategic documents were assessed for the first time. The findings of the study allow to identify key institutional challenges of the existing system of strategic planning and to develop practical recommendations for improving its effectiveness.

ВВЕДЕНИЕ

Эволюция системы стратегического планирования в России далека от завершения, в ней происходят непрерывные изменения, в том числе связанные с поиском оптимальных форматов стратегических документов верхнего уровня. В последние годы в сфере стратегического планирования были испробованы различные форматы подобных документов – от фронтальных стратегий до проектных решений (таких как национальные проекты), от одобрения (но не формального утверждения) проектов стратегических документов, разработанных экспертным сообществом до их жесткой регламентации на уровне указов Президента России.

Предметом данного исследования является анализ результатов реализации стратегических документов, подготовленных различными институтами, и их сравнение с результатами реализации других стратегических документов верхнего уровня, а также подготовка предварительных рекомендаций по совершенствованию институциональной составляющей в системе стратегического планирования.

Актуальность исследования определяется необходимостью учета опыта и результатов реализации существующих стратегических документов верхнего уровня при определении оптимального формата будущих документов и совершенствовании системы стратегического планирования, в том числе ее институциональной составляющей, а новизна – отсутствием соответствующих аналитических исследований.

Полученные результаты могут быть использованы в ходе решения задач по повышению устойчивости институтов долгосрочного планирования, а также при подготовке и реализации новых стратегических документов верхнего уровня.

1 Определение методологии сравнительного анализа стратегических документов верхнего уровня

1.1 Обзор оценок результатов реализации стратегических документов верхнего уровня в 2010-2020 годах

В 1999 году в Центре стратегических разработок (ЦСР) была создана «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года» (далее – Стратегия-2010). Работа над этим документом велась в новаторском для своего времени публичном формате, включавшем не только вовлечение в его разработку широкого круга экспертов различных специализаций, но и проведение открытых дискуссий по основным вопросам не в режиме обсуждения уже готового документа, а уже на ранних стадиях работы над ним.

В 2000 году Стратегия-2010 была внесена в Правительство Российской Федерации и в целом им одобрена, однако формально утверждена не была: вместо этого было принято отлагательное решение – утвердить после доработки. Однако такая доработка не проводилась. Кроме того, из официального текста Стратегии-2010 еще до внесения в Правительство был исключен раздел, посвященный реформе государства.

Тем не менее на практике Стратегия-2010 реализовывалась. В частности, были разработаны и утверждены планы по ее реализации, причем они включали, в том числе меры, предложенные в изъятом разделе, который сохранился только в экспертном варианте.

В 2010 году ЦСР во взаимодействии с Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации и Институтом экономики переходного периода (ныне Институт экономической политики им. Е.Т.Гайдара) провели оценку результатов выполнения Стратегии-2010 и подготовили доклад [1]. Согласно этому докладу, общий уровень реализации мер Стратегии-2010 составил 36%.

Отдельно было проведена оценка степени достижения провозглашенных целей, которая в целом совпала с оценкой уровня реализации по выполнению мер. Оценка степени достижения целей и выполнения конкретных мер Стратегии-2010 производилась ведущими российскими экспертами в различных сферах экономической и социальной политики. Для этого им было предложено оценить результаты реализации по следующей пятибалльной шкале:

- 2 – невыполнение;
- 1 – выполнение в незначительной степени;
- 0 – выполнение примерно наполовину;
- 1 – выполнение в основном;
- 2 – полная реализация.

Эксперту также предоставлялось право выбрать вариант «затрудняюсь ответить», который означал отсутствие у эксперта информации по данному вопросу.

Для удобства агрегирования полученных данных по разделам реформы и отдельным направлениям баллы были переведены в условные значения выполнения: оценке «-2» соответствовало значение 0%, оценке «2» – 100%, остальные оценки получили промежуточные значения с шагом в 25%. Агрегирование осуществлялось по направлениям, по разделам реформы и по Стратегии в целом.

В 2011 году ЦСР подготовил стратегический документ на следующий период – Стратегию социально-экономического развития России до 2020 года (далее – Стратегию-2020). В отличие от Стратегии-2010, этот документ не был закреплен на официальном уровне ни в каком виде, хотя часть содержащихся в ней предложений нашла отражение в нормативных правовых актах, распоряжениях и поручениях Президента России и Правительства РФ.

В 2016 году, когда началась работа на Стратегией на следующий период (2018-2024), был проведен анализ факторов реализации документов стратегического планирования и подготовлен аналитический доклад, включавший оценку уровня реализации мероприятий Стратегии-2020 [2]. При этом для количественных оценок использовалась та же методика,

что и в 2010 году – анкетирование экспертов по интервальной шкале с группировкой результатов по отдельным разделам Стратегии-2020, что обеспечило сопоставимость полученных оценок с предыдущим исследованием. Для этого были разработаны 25 анкет – по числу глав в Стратегии-2020. Агрегация выставленных оценок по главам и в целом по Стратегии-2020 также осуществлялась тем же способом, что и в предыдущем случае.

В целом средний уровень выполнения мер Стратегии-2020 был оценен в 29,5%. Как и в случае Стратегии-2010, этот интегральный показатель соответствует оценке «выполнено в незначительной мере», но сейчас он оказался гораздо ближе к нижней границе интервала, практически вплотную приблизившись к значению «не выполнено».

Помимо количественного анализа, давшего возможность увидеть усредненную картину, при определении результативности реализации Стратегии-2020 был проведен ряд экспертных интервью, позволивших увидеть некоторые детали отдельных направлений и провести анализ процессов разработки и реализации Стратегии-2020 в свете подготовки следующего стратегического документа.

К числу положительных сторон Стратегии-2020 эксперты отнесли попытку системной инвентаризации существующих проблем в области социально-экономического развития России и их переосмысление, состоявшуюся попытку выработки конкретных мер для устранения имеющихся к тому времени провалов, участие широкого круга научной общественности в работе над документом, пришедшей в итоге к консолидированному мнению по большинству позиций. В то же время у экспертов существовало понимание, что Стратегия-2020, не будучи принята в качестве нормативного документа, не могла быть выполнена на системном уровне, и положительным результатом можно считать, что хотя бы часть из них была выполнена. Однако было отмечено, что полностью реализованные меры в значительной степени носили «процедурно-технологический характер», что отчасти позволяло реализовывать Стратегию, выполняя отдельные положения формально или имитационно, не совершая при этом шагов, изменяющих институциональную среду и реальное положение вещей.

На основании экспертных интервью был проведен анализ причин невыполнения или имитационного выполнения положений Стратегии-2020. Удалось выделить три основные группы причин:

- существование идейных разногласий в экспертном сообществе, что привело к разработке нескольких альтернативных версий;
- противодействие групп влияния (лоббистских групп интересов), которые, не выражая никакой определенной идеологии, решают сугубо прагматические, сиюминутные задачи. Влияние этих групп оказалось столь сильно, что некоторые эксперты видят в этом основную причину неуспешности реализации Стратегии, особенно с учетом того факта, что это влияние не было уравновешено через эффективные каналы общественного участия;
- административные причины – самая большая группа, объединившая самые разные проблемы государственного аппарата: его сосредоточенность на текущих делах вместо решения стратегических вопросов, короткий горизонт ведомственного планирования и сложности межведомственной координации, благоприятная финансовая конъюнктура, позволявшая решать многие проблемы не институционально, а путем расходования (порой неэффективного) дополнительных средств. Отмечалось, что для согласованности действий органов власти необходимо координирующее ведомство, стоящее над отдельными министерствами и имеющее рычаги влияния и контроля. Таким органом в СССР был Госплан; такие органы существуют в быстроразвивающихся странах Азии. В современной России единственным институтом с подобными полномочиями является президент, однако его возможности в плане возможностей непосредственного руководства решением конкретных задач имеют объективные пределы.

В ходе интервью экспертам задавались вопросы, связанные не только со Стратегией-2020, но и с другими форматами стратегических документов верхнего уровня, - а именно,

приоритетных национальных проектов, реализовывавшихся начиная с 2005 года, и «майских указов» - 11 Указов Президента РФ, изданных в мае 2012 года и содержащих 218 поручений во всех основных сферах социально-экономической политики.

Приоритетные национальные проекты как инструмент управления государственными инвестициями были в целом успешны, хотя некоторые расходы носили несистемный характер, но при этом они не запустили необходимые институциональные реформы, не изменили качество институциональной среды. Важной особенностью приоритетных национальных проектов стало применение проектных принципов управления – практически впервые в российской практике на таком уровне.

«Майские указы» экспертное сообщество оценило как неплохую форму установления национальных приоритетов, ориентиров для страны. В то же время большинство отмечало, что многие шаги, даже в верном направлении, требовали иного решения. В некоторых случаях требование реализации «майских указов» привело к разбалансировке региональных бюджетов, поскольку в нарушение требований бюджетного законодательства на федеральном уровне на региональные власти были возложены задачи, требующие существенных затрат, без предоставления дополнительных финансовых источников.

При этом не была четко определена зона ответственности различных уровней власти, поскольку из «майских указов» было непонятно, какая доля ответственности лежит на федеральных органах исполнительной власти, а какая – на руководителях субъектов Федерации.

«Майские указы» были первыми стратегическими документами такого уровня, сформулированными не в отраслевой, а в проблемной парадигме и нацеленными на достижение конкретных, количественно измеряемых результатов. Однако сами по себе показатели были не всегда четкими, без установленных принципов их измерения, не всегда имеющими достоверную статистическую основу для оценки, и их значения могли быть подогнаны под требуемый результат с помощью изменения методологии расчета. Это как раз создавало возможность и одновременно подталкивало к имитационному выполнению указов.

Тем не менее можно утверждать, что степень реализации «майских указов» был значительно выше, чем у Стратегий-2010 и -2020. В значительной степени это может быть объяснено крайне жесткими мерами контроля за выполнением президентских поручений, что не допускало «размывания» задач, поставленных указами, как это зачастую происходило с другими стратегическими документами.

1.2 Текущие стратегические документы верхнего уровня

К текущим стратегическим документам верхнего уровня, чей уровень реализации подлежит оценке, было сочтено возможным отнести Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и предвыборную программу политической партии «Единая Россия» на выборах в Государственную Думу 2016 года.

Выбор именно этих документов обусловлен несколькими факторами. Их сходство (в первую очередь фронтальный характер) позволяет применять единые подходы к их оценке и рассчитывать на получение сопоставимых результатов, а различия создают основу для выводов об оптимальности формата. При этом Концепция социально-экономического развития представляет собой официально утвержденный Правительством документ, которым должны руководствоваться все органы государственного управления; а Программа ЕР, хотя и является программой политической партии и формально не имеет отношения к документам государственного управления, однако возможность ее рассмотрения обусловлена не только содержанием программы, но и в большей степени - местом, занимаемым «Единой Россией» в политической и административной системе страны.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [3] (далее – Концепция) была принята в ноябре 2008 г. За прошедшие годы в нее были внесены лишь технические изменения.

Как заявлено в Концепции, в ней сформулированы основные направления долгосрочного развития, стратегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы, цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в различных сферах.

В качестве вызовов периода 2008-2020 гг. выделены усиление глобальной конкуренции, новая волна технологических изменений, снижающая влияние традиционных факторов роста и усиливающая роль инноваций, возрастание роли человеческого капитала и истощение потенциала экспортно-сырьевой модели экономического развития.

Концепция имеет следующую структуру:

- определены основные стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития;
- определены этапы инновационного развития;
- детализированы цели и задачи по пяти направлениям – развитие человеческого потенциала, развитие экономических институтов и поддержание макроэкономической стабильности, повышение национальной конкурентоспособности, внешнеэкономическая политика и региональное развитие;
- определены основные макроэкономические параметры инновационного развития до 2020 года.

Основную часть Концепции составляет детализация предполагаемой работы: каждому направлению посвящен целый раздел.

Как правило, внутри разделов или задач/направлений формулируются индикаторы (показатели) достижения целей. В некоторых случаях это вполне измеримые величины, по которым можно делать выводы, однако встречаются и формулировки, которые внешне напоминают индикаторы, однако, по сути, ими не являются.

В разделе «Развитие человеческого потенциала» рассматриваются вопросы:

- демографической политики;
- здравоохранения;
- развития физической культуры и спорта;
- образования;
- развития культуры и средств массовой информации;
- развития рынка труда;
- доступности жилья;
- социальной политики;
- молодежной политики;
- развития пенсионной системы;
- экологии.

Следующий раздел «Развитие экономических институтов и поддержание макроэкономической стабильности» включает в себя три подраздела, посвященных формированию институциональной среды, приоритетам денежно-кредитной и бюджетной политики, развития финансового рынка и финансового сектора.

Раздел «Повышение национальной конкурентоспособности» посвящен:

- развитию науки, национальной инновационной системы и технологий;
- развитию высокотехнологичных отраслей;
- развитию базовых отраслей промышленности;
- реформированию естественных монополий;
- развитию конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре);
- развитию энергетической инфраструктуры;
- развитию конкурентных преимуществ в сфере;
- развитию аграрного и рыбохозяйственного комплексов.

В отличие от предыдущих, раздел «Внешекономическая политика» имеет нелинейную структуру подразделов: сначала (отдельным подразделом) задаются ее цели и принципы, которые раскрываются в двух следующих.

Во втором подразделе определяются приоритетные направления внешнеэкономической политики. Третий подраздел расставляет приоритеты по географическому принципу.

Раздел «Региональное развитие» включает 4 подраздела:

- определяющий принципы государственной политики регионального развития;
- устанавливающий инновационную и социальную ориентацию региональной политики, фиксирующий сформировавшиеся зоны опережающего экономического роста и перспективные центры, которые станут локомотивами развития регионов после 2012 года;
- расставляющий акценты в направлениях роста и совершенствования центров регионального развития в территориальном разрезе;
- определяющий пути совершенствования системы государственного регионального управления.

В последнем разделе Концепции также приведен ряд числовых величин, которые должны определить инновационность развития до 2020 года. В нем задаются основные макроэкономические параметры развития России, диверсификации экономики, динамики доходов населения, энергосбережения и динамики цен и тарифов на продукцию и услуги в инфраструктурных секторах экономики.

Концепция должна была стать базовым документом для деятельности органов исполнительной власти. Однако таким она не была и не является. Тот факт, что в течение 12 с лишним лет, за которые неоднократно менялись приоритеты развития и факторы, влияющие на этот процесс, Концепция не была ни официально пересмотрена, ни отменена, можно считать наглядной демонстрацией формалистического отношения к стратегическим документам верхнего уровня в системе управления России.

Программа политической партии «Единая Россия» (далее - Программа ЕР) [4] формулирует верхнеуровневые задачи, актуальные именно в интересующий период, поэтому это именно тот документ, который и может быть проанализирован как стратегический.

Программа ЕР состоит из 8 разделов:

- качество государства;
- экономика роста и благосостояния;
- социальная политика;
- умная сила и культурное лидерство;
- здоровое будущее;
- быть хозяином в собственном доме;
- аграрная сверхдержава;
- справедливость и безопасность для мира и для России.

Каждый раздел посвящен одному из направлений развития и, как правило, состоит из нескольких подразделов. Внутри каждого подраздела дается краткая характеристика сложившейся к 2016 году ситуации в соответствующей сфере, заканчивающаяся блоком «Наши дальнейшие действия». В этих разделах сформулированы конкретные мероприятия, которые планирует предпринять «Единая Россия» и которые она действительно имела возможность реализовывать как партия парламентского большинства, представители которой занимают ключевые посты на федеральном и региональном уровнях.

Программа ЕР не является полноценной стратегией, потому что в ней не приведены никакие индикаторы, по которым можно было бы судить о достижении поставленных целей. Специфичность жанра документа состоит в том, что по тексту идет постоянная отсылка на Президента РФ и Правительство России. Зато ее выгодно отличает конкретность планов и четко расставленные приоритеты.

Вопрос о том, можно ли считать рассмотренные документы стратегическими документами верхнего уровня, может относиться к разряду дискуссионных. В стратегиях определяются основные приоритеты, ставятся цели и формируется список мер и мероприятий, которые должны обеспечить движение в приоритетном направлении и достижение поставленных целей. В этом смысле рассматриваемые документы не в полной мере обладают характеристиками стратегий.

Так, Концепция не отвечает на один из важнейших вопросов стратегий – «что надо делать». Она говорит о том, в каком направлении следует осуществлять движение, оставляя в стороне вопрос о том, как именно это необходимо осуществлять.

Это серьезно затрудняет оценку степени реализации Концепции, поскольку нельзя ответить на вопрос, какие именно шаги правительства повлияли на тот или иной фактор и повлияли ли вообще. Некоторые формулировки Концепции оказываются излишне широкими.

Специфика Программы ЕР состоит в том, что она, наоборот, приводит перечень шагов, которые планируется осуществить, но практически не определяет цели, если не считать достаточно общих утверждений. В некоторых случаях Программа ЕР не ставит новые задачи, а присоединяется к ранее принятым решениям.

1.3 Состояние системы стратегического планирования

После выборов Президента России в 2018 году был опробован очередной формат стратегического документа. Вопреки требованиям законодательства и без его пересмотра был сделан акцент на национальные проекты. Подготовленный проект Стратегии-2024 не только не был принят, но даже и не был официально рассмотрен как основной стратегический документ, а вместо этого в мае 2018 года Указом Президента России №204 [6] были определены национальные цели и дан старт 12 национальным проектам. Непосредственно в Указе были сформулированы цели (целевые показатели), по которым предполагалось судить о реализации национальных проектов, – всего около 40 – и конкретные задачи, решение которых требовалось обеспечить.

Выходу Указа №204 предшествовала достаточно длительная подготовительная работа с учетом того, что в него вошел целый ряд предложений, выдвинутых в Стратегии-2024, но руководство страны сочло формат национальных проектов не только необходимым, но и достаточным для стратегического целеполагания.

Позднее в рамках реализации 12 национальных проектов были инициированы 76 проектов. Такое выделение основных направлений не означало появление комплексного стратегического плана развития. Из документа не видно, что является приоритетом в национальной политике, а сами национальные проекты носят в значительной степени отраслевой, а не проблемный характер. В целом ряде случаев в национальных проектах цели подменялись средствами.

Нельзя утверждать, что осуществление национальных проектов шло гладко. Однако начальный этап реализации поставленных целей не давал очевидных поводов для пересмотра стратегического направления. Тем не менее уже в июле 2020 года был принят Указ №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [7]. Число национальных целей уменьшилось с 9 до 5, зато появились показатели их достижения (всего 25). При этом Указ не определял новые долгосрочные цели; фактически речь шла о пролонгации исполнения предыдущих.

В Указе получили отражение существенные изменения, позволяющие говорить о принципиально новом подходе к целеполаганию, о смене парадигмы. В Указе 2018 года национальные цели были сформулированы предельно конкретно. В новой редакции цели определены в формате направлений движения, при котором просто очерчивается круг, в котором будут решаться проблемы.

Используемые формулировки являются достаточно общими, выглядят почти самоочевидными, но и не всегда достаточно амбициозными. Система показателей закрывает проблемное поле не полностью, а достаточно селективно. Для большинства заданных целей индикаторы ее достижения лишь частично покрывают соответствующую область деятельности, что может привести к тому, что выполнение даже всех показателей не позволит в полной мере оценить достижение заявленной цели. В ряде случаев не соблюдается требо-

вание измеримости показателя, а некоторые из показателей, которые внешне выглядят измеримыми, оставляют достаточно широкие возможности для субъективной трактовки и, как следствие, могут создавать видимость достижения результата.

Существенной причиной, которая могла потребовать значительных изменений в стратегическом целеполагании в середине долгосрочного периода (даже ближе к началу), могла бы стать институциональная перестройка, укрепление системы стратегического планирования. Но такие задачи сформулированы не были. Указ является в значительной степени реакцией на краткосрочные изменения ситуации в экономике и обществе, которые могут и не отражать изменения долгосрочных тенденций развития.

В феврале 2021 г. Правительство приступило к работе над Стратегией-2030. Разработка новой стратегии происходит в условиях, когда российская и мировая экономика приближаются к кардинальному перелому трендов, который может начаться примерно в середине текущего десятилетия, задолго до завершения срока действия разрабатываемого документа. В этом случае наиболее серьезные изменения, связанные с энергетическим переходом и декарбонизацией мировой экономики, в полной мере проявятся для России уже во второй половине этого десятилетия, то есть задолго до окончания срока действия Стратегии 2030.

Содержание новой повестки довольно слабо пересекается с тем, что делалось в прошлом. Стратегии-2030 должна существенно отличаться от двух предыдущих – Стратегии 2010 и Стратегии-2020, в которых преобладали структурно нейтральные направления, в большей степени затрагивавшие экономику в целом, а не какие-то отдельные виды деятельности.

Следует также учитывать, что традиционные подходы, которые исторически сложились в рамках структурной политики в России и преобладают в промышленности и сельском хозяйстве, делают чрезмерный акцент на мерах финансовой поддержки. На самом деле для многих отраслей, нуждающихся в адаптации и развитии в условиях глобального энергетического перехода, ключевые проблемы связаны не с субсидиями или какими-то финансовыми преимуществами, а с созданием необходимых регуляторных и институциональных условий. Но к решительному обновлению экономической повестки пока не готовы экономические и политические элиты, экспертное сообщество и сама система стратегического планирования.

Ранее мы отмечали, что нынешний этап развития системы стратегического планирования характеризуется заметным ослаблением соответствующих институтов [8]. Реальная практика стратегического планирования в последние годы стала все сильнее расходиться с его законодательным оформлением. Стали накапливаться противоречия и нормативно-правовом регулировании. В результате место Стратегии-2030 в этой быстро меняющейся экосистеме стратегических документов тоже остается не до конца проясненным: она может либо дублировать уже принятые документы, либо вступить в коллизию с уже принятым пакетом.

Определенные надежды породили первые результаты работы рабочих групп. Так, рабочая группа «Агрессивное развитие инфраструктуры» уделила основное внимание в своей работе именно взаимной увязке и согласованию проектов по направлениям. Выбрав в качестве основного подхода инфраструктуру для человека, авторы предложили 15 инициатив для новой фронтальной стратегии, сгруппированные по пяти направлениям. Повестка координации охватывает широкий круг сфер деятельности: от магистральной транспортной и городской транспортной инфраструктуры до жилья и коммунального хозяйства, от рынков труда и миграции до строительства, туризма и экологии.

Предложения рабочей группы отличаются системным подходом и нацеленностью на конкретные, четко сформулированные результаты. О степени проработанности предложений можно судить по тому факту, что каждая инициатива подкреплена анализом вызовов, инструментами реализации и ожидаемыми результатами на трех горизонтах планирования

– к 2021, 2024 и 2030 году. Отдельное внимание уделено координации результатов работы группы «Агрессивное развитие инфраструктуры» с другими рабочими группами.

Одной из ключевых особенностей предложений рабочей группы является их погружение в контекст повестки пространственного развития. Предложенная повестка содержит два ключевых приоритета: ускоренное развитие городских агломераций второго эшелона, где сосредоточен наибольший нереализованный потенциал ускорения экономического роста, и повышение инклюзивности экономического роста путем вовлечения в него малых и средних городов за пределами традиционного ареала влияния агломераций.

1.4 Определение методов анализа текущих стратегических документов

Для определения методов анализа результатов реализации текущих стратегических документов следует учитывать, с одной стороны, задачу обеспечения сопоставимости результатов с ранее проведенными исследованиями, с другой – необходимость получения результатов, представляющих наибольший интерес в текущей ситуации, когда принят Указ Президента №474 и ведется работа над новой стратегией социально-экономического развития.

Исходя из этого и с учетом имеющегося опыта, для данного исследования имеет смысл решать параллельно две задачи: изучить вопросы, связанные со способами реализации стратегических документов, механизмами управления, их влиянием на экономическую политику, а также путями повышения их реализуемости и проводить оценки непосредственных результатов реализации этих документов.

В качестве одного из методов решения первой задачи мы использовали методику глубинных экспертных интервью. В ходе подробных разговоров со специалистами по различным аспектам стратегического планирования, мы стремились получить ответы на следующие вопросы:

– В какой мере стратегические документы учитывались при формировании и реализации государственной экономической политики? Насколько значима была их роль по сравнению с другими стратегическими документами верхнего уровня, прежде всего с майскими 2012 года указами Президента и национальными проектами, инициированными указом президента в 2018 году?

– В какой степени документы согласуются с теми целями, которые были актуальны в момент их разработки и принятия (или непосредственно после из разработки) на самом высоком уровне – национальными проектами, национальными целями и т.п.?

– Насколько эти документы согласуются с другими стратегическими документами, насколько они противоречат им?

– В какой мере эти документы являются полезными или, наоборот, избыточными для стратегического целеполагания с учетом наличия других стратегических документов высокого уровня?

– Какие механизмы управления реализацией этих документов (если они вообще применялись) использовались для исполнения этих документов?

– Какие причины могли негативно повлиять на уровень реализации этих документов?

– Какие меры помогли бы повысить уровень реализации этих документов?

– Какие из решений, заложенных в эти документы и не выполненных полностью, сохранили свою актуальность полностью, какие частично, а какие совсем потеряли актуальность?

– Какие тенденции развития, которые не были или не могли быть учтены при разработке этих документов, должны учитываться сейчас при выборе стратегических приоритетов?

– Какие виды документов полезно разрабатывать и в будущем? Что необходимо сделать, чтобы улучшить их скоординированность с другими документами верхнего уровня?

– Как обеспечить достаточное влияние этих документов на разработку и реализацию экономической политики?

– Что нужно сделать для повышения реализуемости будущих стратегических решений?

Анализ результатов этих глубинных интервью дает возможность подготовить рекомендации по совершенствованию системы стратегического планирования.

Решение второй задачи, касающейся непосредственных результатов реализации выбранных документов, целесообразно решать путем изучения достижения поставленных целей и степени реализации конкретных мер.

Степень реализации конкретных мер можно определить путем анкетирования экспертов по методике, аналогичной использовавшейся нами для оценки реализации стратегий социально-экономического развития в 2010 и 2016 году. Каждому респонденту предложено оценить степень реализации той или иной меры по пятибалльной шкале – от «полностью выполнено» до «полностью не выполнено». Такой подход позволяет получить интегральные и сопоставимые между собой оценки уровня выполнения рассматриваемых документов, а также их тематических разделов.

Что касается целей, то степень реализации тех из них, которые могут быть оценены с помощью числового показателя, должна определяться именно по достижению установленного значения. В случае, если цель обозначена, но индикатор выполнения для нее не задан, а также в случае, если за прошедшее время изменились способы вычисления (например, фактически показатель заменен другим), то ее также можно оценить экспертно, включив соответствующую цель в анкету. Эти вопросы рассматриваются в следующем разделе.

2 Определение методологии и осуществление сбора информации о результатах реализации стратегических документов верхнего уровня

2.1 Принципы проведения анкетирования

Как указывалось выше, для определения степени реализации стратегических документов верхнего уровня предполагается использовать методы глубинного интервью и анкетирования экспертов. Глубинные интервью должны дать материал для качественной оценки процессов, происходящих в системе долгосрочного планирования, в том числе ответы на вопросы о необходимости принятия стратегических документов различных форматов, степени их взаимной согласованности, проблем в реализации и необходимости принятия подобных документов в дальнейшем.

Анкетирование экспертов позволяет осуществить количественную оценку степени реализации мер, предусмотренных в исследуемых документах. Для этого по каждой наметенной в изучаемом документе мере или цели (целевому ориентиру), не имеющему объективного показателя достижения, эксперту предложено дать оценку по шкале от -2 (не выполнено) до 2 (полностью реализовано).

Предлагать каждому респонденту оценивать абсолютно все меры явно нецелесообразно, поскольку в большинстве случаев они окажутся непрофильными для данного эксперта. Поэтому (и этот метод применялся при оценивании более ранних стратегий) составляется не единая анкета, а набор анкет – каждая по своему направлению.

Для определения перечня проблемных областей (анкет) первоначально был составлен общий перечень мер. В результате анализа документов удалось выделить 1503 формулировки, которые могут рассматриваться либо как задачи, целевые ориентиры, индикаторы, либо как меры (мероприятия). Распределение вопросов по документам оказалось неравномерным: из Концепции были выбраны 973 формулировки, а из Программы ЕР – только 271.

Однако во многих случаях формулировка в документе представляла собой не отдельную меру, а несколько самостоятельных. Была проделана работа по выделению единичных вопросов (задач и мер). В результате общее число требующих оценивания вопросов составило 1617 – 393 из Программы ЕР, и 1224 из Концепции.

253 вопроса были отнесены к категории задач, целевых ориентиров, индикаторов. Все они были взяты из Концепции, поскольку особенность формата Программы ЕР и структура этого документа не предполагали задания целевых установок, а только направлений движения.

Следующим этапом работы было определение перечня анкет. Когда по данной методике осуществлялся анализ степени реализации одного документа, то деление на блоки осуществлялось в соответствии с его структурой. Однако при исследовании нескольких документов столь разного формата и подготовленных в столь разное время такой подход оказался неприемлемым. Было решено составить единый перечень анкет, в каждую из которых включить вопросы из различных документов, при этом для удобства экспертов указать источник, из которого взят тот или иной вопрос.

В результате нескольких итераций был получен следующий перечень проблемных областей (анкет):

1. Экономический рост;
2. Бюджет и налоги;
3. Банки, кредитно-денежная политика, финансовые рынки;
4. Развитие предпринимательства, малого и среднего бизнеса, конкуренции и анти-монополярная политика;
5. Цифровизация экономики, информационно-коммуникационные технологии;
6. Инновационное развитие, высокие технологии;
7. Традиционные отрасли промышленности, энергетика;
8. Транспорт, дорожное строительство;
9. Сельское хозяйство, продовольствие, развитие села, аграрная политика;

10. Региональная политика, развитие городов;
11. Экология и природопользование;
12. Рынок труда, занятость, вопросы миграции, непрерывное образование;
13. Охрана здоровья, здоровый образ жизни, физкультура и спорт;
14. Демография, социальная политика, работа с инвалидами, пенсионная система, благосостояние граждан;
15. Образование (кроме высшего);
16. Развитие науки, высшее образование;
17. Молодежная политика;
18. Культура и СМИ;
19. Жилищная политика, жилищное строительство, ЖКХ;
20. Государственное управление, государственная служба;
21. Армия, правоохранительные органы, судебная система, система исполнения наказаний;
22. Гражданская инициатива, развитие НКО;
23. Внешнеэкономическая политика, международные связи.

Следует отметить, что отнесение вопросов к той или иной анкете можно считать условным, поскольку целый ряд вопросов находятся на пересечении различных направлений социально-экономической политики.

В итоговом варианте наибольшее число пунктов вошло в анкету по вопросам здравоохранения – 192. 173 вопроса связаны с инновационным развитием, 162 – с вопросами государственного управления. Меньше всего пришлось отвечать экспертам в вопросах гражданской инициативы и развития НКО (30), молодежной политики (33) и рынка труда (52). Анкета по макроэкономической политике в целом включила только самые общие цели и меры, в ней всего 8 вопросов.

2.2 Оценка реализации целей на основании показателей

Как отмечалось выше, в тех случаях, когда в документе предусмотрены индикаторы достижения цели, возможно и целесообразно оценивать степень реализации стратегии по достижению целевых значений.

В Концепции есть специальный подраздел, посвященный целевым ориентирам, значительная часть которых может быть оценена объективно. Одним из важных показателей ее достижения может считаться вхождение России в пятерку стран-лидеров по объему ВВП (по паритету покупательной способности). В 2007 Россия занимала 6-е место в мире, и, по данным Всемирного банка за 2019 год [9], сохранила.

Предполагалось, что показатель уровня жизни – валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности – вырастет с 13,9 тыс. долларов США до 30 тыс. и будет составлять не 42% от среднего уровня государств – членов ОЭСР, а 70%. В 2019 году ВВП России на душу населения по данным Всемирного банка составил 29,2 тыс. долларов (это 54 место в мире) [10]. Несмотря на приближение к цели по абсолютному значению, этот результат составляет менее 61% от среднего уровня стран-членов ОЭСР.

Средний уровень обеспеченности жильем к 2020 году планировалось довести до 30 кв. м на человека. Однако общая площадь жилых помещений, приходящаяся на одного жителя в среднем, составила в 2019 году 26,3 кв.м [11].

Доля населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой, согласно Концепции, должна была снизиться до 14% по сравнению с 43% в 2007 году, однако этот за прошедшие годы на смену этому показателю пришел другой – «численность населения, проживающего в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха». Формально плановые значения показателя достигнуты (в 2018 году число живущих в загрязненных городах составило 13,4 млн. человек, то есть менее 10% от насе-

ления России или 12,2% от городского населения), однако, по некоторым данным, полученным из СМИ, экологическая ситуация в России не улучшается: в 2020 году уровень загрязнения воздуха оказался рекордным за последние 16 лет [12].

Смертность от насильственных причин (в статистике используется термин «внешние») предполагалось сократить вдвое. В 2019 году она составила 7,7%, что меньше аналогичного показателя 2008 года (11,8%), однако сокращение произошло не в два, а только в полтора раза [13], [14].

В части формирования инновационной экономики задан целый ряд характеристик, как качественных (модернизация традиционных секторов экономики), так и количественных. В секторах, определяющих национальную конкурентоспособность, предусмотрено повышение производительности труда в 3-5 раз. Однако ни в одной отрасли рост производительности труда не приблизился к целевым ориентирам [15]. В целом по экономике он составил 14%, то есть ни о каком кратном росте говорить нельзя.

Также предполагалось снижение энергоемкости в среднем в 1,6-1,8 раза. Однако согласно докладу Минэкономразвития, подготовленному в декабре 2019 года, «за прошедшие 10 лет энергоемкость ВВП Российской Федерации снизилась всего на 9%» [16].

Для доли промышленных предприятий, осуществляющих технологические инновации, устанавливалось целевое значение 40-50% при 8,5% в 2007 году. В реальности удельный вес организаций, осуществляющих инновационную деятельность, в 2017 году составил 9,6%, то есть за 10 лет вырос на 1,1%.

В 2007 году внутренние затраты на исследования и разработки составляли 1,1% ВВП и планировался их рост до 2,5-3 процентов. Фактически в 2019 г. они составили 1134,8 млрд.руб, т.е. 1,03% от ВВП – меньше, чем в 2007 году [17].

3 Сравнительный анализ результатов реализации стратегических документов верхнего уровня

3.1 Анализ уровня реализации Концепции и Программы ЕР

К заполнению анкет по оценке реализации стратегически документов верхнего уровня – Концепции и Программы ЕР – были привлечены эксперты в соответствующих областях, представляющие ведущие научные и исследовательские организации – Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Национальный исследовательский университет – Высшую школу экономики, Институт экономической политики им.Е.Т.Гайдара, Фонд «Центр стратегических разработок» и ряд других. Всего было разослано 79 анкет, вернулись заполненными 41. На основе мнений экспертов удалось в целом получить оценку большинства выбранных мер.

В ходе оценки уровня реализации Концепции и Программы ЕР эксперты столкнулись с рядом проблем. Главной из них является расплывчатость отдельных формулировок мер и задач, которая не всегда позволяла дать однозначную оценку. Поэтому при выставлении оценок эксперты достаточно широко пользовались своим правом выставить оценку «затрудняюсь ответить»: всего она была выставлена в 17,3% случаев.

Однако за счет заполнения анкет несколькими экспертами удалось получить оценку реализации задач и мер в 94,4% случаев, сократив долю оставшихся не оцененными мерами втрое.

Преобладающей оценкой, к которой прибегли эксперты, было «выполнено в незначительной мере» (30,4%), чуть меньше – «полностью не выполнено» (24,2%). Таким образом, более чем в половине случаев эксперты заявляли о неисполнении меры либо невыполнении задачи. На долю оценки «полностью выполнено» пришлось всего 8,5%.

Поскольку каждая мера в общем случае получила более чем одну оценку, то в дальнейшем анализе были использованы средние оценки по каждой мере. Для получения средней оценки была использована условно-процентная шкала, применявшаяся ранее при оценке Стратегии-2010 и Стратегии-2020. Ответу «полностью не выполнено» по ней присваивалось значение 0, «выполнено в незначительной мере» - 25, «выполнено примерно наполовину» - 50, «выполнено в основном» - 75 и «выполнено полностью» - 100.

Полученный средний результат интерпретировался следующим образом: среднее значение меньше 25% считалось как «не выполнено», 25% и более, но менее 50% - «выполнено незначительно», 50% и более, но менее 75% - «выполнено наполовину». Как будет показано далее, после перехода к средним оценкам доля полностью выполненных мер (не менее 95%) уменьшилась до 4,7%, поэтому выделение этих мер в отдельную категорию было сочтено нецелесообразным, и все меры со средней оценкой 75% и выше были объединены в категорию «выполнено значительно».

Для оценки степени выполнения документов в целом и их отдельных разделов использовались средние оценки, получаемые путем усреднения оценок всех мер данного документа (раздела).

Общее число вопросов Концепции, по которым была дана оценка, составляет 1155. Средняя доля реализации этого документа – 40,2% (таблица 1). При этом следует обратить внимание, что уровень выполнения мер и мероприятий оказался немного выше среднего, а степень решения задач и достижения целевых ориентиров – значительно ниже.

Таблица 1

Степень выполнения задач и реализации мер Концепции

	<i>Степень выполнения</i>
Всего по Концепции	40.2%
Только задачи и целевые ориентиры	33.9%
Только меры и мероприятия	41.9%

Следует отметить, что доли вопросов, оцениваемых как «не выполнено», «выполнено наполовину» и «выполнено значительно», в целом по Концепции практически идентичны – около 22% (таблица 2), а «выполненных незначительно» в полтора раза больше. Примерно такая же картина по мерам и мероприятиям при чуть большем разбросе оценок, а вот с задачами картина другая: число вопросов этой категории, получивших оценку «не выполнено» или «выполнено в незначительной мере», составляет 2/3, при этом почти каждая третья задача вообще не решена.

Таблица 2

Число и доля вопросов Концепции по степени выполнения

<i>Оценка выполнения мер</i>	<i>Задачи</i>		<i>Меры</i>		<i>Всего</i>	
Не выполнено	77	32.1%	177	19.3%	254	22.0%
Выполнено незначительно	82	34.2%	300	32.8%	382	33.1%
Выполнено наполовину	38	15.8%	221	24.2%	259	22.4%
Выполнено значительно	43	17.9%	217	23.7%	260	22.5%
Всего по Концепции	240	100%	915	100%	1155	100%

Экспертные оценки показывают существенные различия в степени выполнения мер в зависимости от направлений социально-экономической политики (таблица 3). При этом обнаруживается очень высокий уровень дифференциации между выполнением мер и решением задач.

Таблица 3

Выполнение Концепции в разрезе разделов

<i>Раздел Концепции</i>	<i>Задачи</i>	<i>Меры</i>	<i>Всего</i>
Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития	26.5%		26.5%
Демографическая политика и политика народосбережения	66.7%	42.2%	44%
Развитие здравоохранения	54.7%	46.9%	47.9%
Развитие физической культуры и спорта	31.3%	66%	59.7%
Развитие образования	39.7%	41.7%	40.3%
Развитие культуры и средств массовой информации	50%	29.8%	34.2%
Развитие рынка труда	40%	35.3%	35.8%
Повышение доступности жилья	30.1%	37.9%	34.4%
Развитие социальных институтов и социальная политика	29.5%	39.2%	36.6%
Молодежная политика		63%	63%
Развитие пенсионной системы	33.3%	70%	63.9%
Экологическая безопасность экономики и экология человека	27.8%	38.9%	35.2%
Формирование институциональной среды инновационного развития		40.2%	40.2%
Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики	16.7%	47.2%	45%
Долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора	15%	57.2%	53%
Развитие науки, национальной инновационной системы и технологий	16.7%	32.9%	32.4%
Развитие высокотехнологичных отраслей	27.8%	56.8%	51.7%

Развитие базовых отраслей промышленности и реформирование естественных монополий		52.6%	52.6%
Развитие конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре	10%	26.9%	22.3%
Развитие энергетической инфраструктуры и повышение энергоэффективности экономики	60.6%	41.1%	45.5%
Развитие конкурентных преимуществ в сфере природопользования	62.5%	25%	28.9%
Развитие аграрного и рыбохозяйственного комплексов	45%	30.1%	33.5%
Внешнеэкономическая политика	0%	19.5%	17.9%
Региональное развитие		63.2%	63.2%

Первое, что обращает на себя внимание, - отсутствие хотя бы одного раздела, который целиком, или только в разрезе мер, или только в разрезе задач можно было бы оценить как значительно выполненный. Кроме того, ни один раздел не может быть оценен как выполненный наполовину одновременно и по мерам, и по задачам.

Рассмотрим отдельно реализацию мер и мероприятий Концепции и решение задач. Из всех разделов лучше всего реализованы развитие пенсионной системы и развитие физической культуры и спорта. Также высоко эксперты оценили меры региональной и молодежной политики, финансов и банковского сектора, а также развитие промышленности.

14 разделов входят в группу «выполнено в незначительной степени», то есть средний уровень выполнения мер более 25%, но менее 50%. К этой группе относятся в том числе такие направления социально-экономической политики, как образование, здравоохранение, демографическая социальная политика, а также инфраструктурные разделы (энергетика, транспорт). При этом по числу выполненных мер направления денежно-кредитной политики и развития здравоохранения приближаются к предыдущей групп (выполнение более 45%), а развитие транспорта, культуры и средств массовой информации и сферы природопользования очень близко к следующей группе – преимущественно невыполненным разделам, в которую вошло всего одно направление – внешнеэкономическая политика.

Совсем другая картина возникает при анализе выполнения задач и целевых ориентиров. Если посмотреть на перечень разделов, у которых доля выполненных задач превышает 50%, то их окажется 5, и ни один из них не входит в число направлений с 50-процентным уровнем реализации мер. Более того, в нее вошли два раздела со средним уровнем реализации мер, чуть превышающим 25%, – это развитие культуры и средств массовой информации и развитие конкурентных преимуществ в сфере природопользования.

Такая ситуация может быть объяснена высокой оценкой выполнения отдельных задач. Так, в сфере культуры и СМИ из 13 задач шесть, то есть почти половина, оценены как в основном выполненные. Число мер в этом направлении социально-экономического развития, получивших ту же оценку, также равно 6 – но из 47 (менее 13%).

По 10 направлениям социально-экономической политики выполнение задач оказалось на уровне 25-50%.

6 из 10 разделов входят в аналогичную группу и по степени реализации мер. Минимальная разница в оценках с разрезе задач и в разрезе мер у развития образования (всего около 2%, что находится в пределах погрешности).

Обращает внимание на занимающий последнее место в этой группе, то есть приближающийся к разделам категории «полностью не выполнено», раздел «Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития». У него в Концепции особое положение, поскольку он не задает меры, но устанавливает приоритеты и ориентиры для комплексного решения всех задач. Из 33 вопросов, сформулированных на основании этого

раздела, 23 имеют среднюю оценку «25 и менее процентов», а 8 целевых ориентиров эксперты однозначно оценили как полностью невыполненные.

Еще у пяти направлений показатель уровня выполнения задач не достиг и 25%. Обращает внимание на попадание в эту группу двух финансовых разделов (приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики и приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора), которые отличались довольно высокими показателями по уровню реализации мер.

Единственным разделом, попавшим в обоих разрезах в группу «менее 25%», оказалась внешнеэкономическая политика, при этом все пять задач, сформулированных в разделе, были отмечены экспертами как невыполненные.

Необходимо отметить, что задачи этого раздела оказались включены в три разные анкеты (собственно внешнеэкономическая политика, экономический рост и инновационное развитие) и, соответственно, попали к различным экспертам, но все они пришли к одинаковым выводам.

Более низкий средний результат в разрезе задач по отношению к результату в разрезе мер для некоторых разделов свидетельствует о том, что во многих случаях меры либо были сформулированы без увязки с поставленными задачами, либо исполнялись формально, что привело к высокой оценке реализации мер одновременно с низким уровнем решения задач.

Вторым методом оценки реализации стратегических документов является степень реализованности разделов на основе рейтингового подхода. Он подразумевает классификацию разделов в зависимости от оценки, которую получило большинство мер. Ниже представлены сводные результаты по степени реализации мер (таблица 4).

Таблица 4

Разделы Концепции и доля мер по степени их реализации

<i>Раздел Концепции</i>	<i>Не выполнено</i>	<i>Выполнено незначительно</i>	<i>Выполнено наполовину</i>	<i>Выполнено значительно</i>
Демографическая политика и политика народосбережения	20.4%	30.6%	26.5%	22.4%
Развитие здравоохранения	11.5%	36.5%	30.8%	21.2%
Развитие физической культуры и спорта	0.0%	16.7%	33.3%	50.0%
Развитие образования	19.0%	33.3%	19.0%	28.6%
Развитие культуры и средств массовой информации	34.0%	25.5%	27.7%	12.8%
Развитие рынка труда	8.7%	54.3%	26.1%	10.9%
Повышение доступности жилья	28.6%	25.0%	32.1%	14.3%
Развитие социальных институтов и социальная политика	10.3%	53.8%	30.8%	5.1%
Молодежная политика	0.0%	3.7%	44.4%	51.9%
Развитие пенсионной системы	6.7%	26.7%	6.7%	60.0%
Экологическая безопасность экономики и экология человека	38.9%	5.6%	16.7%	38.9%
Формирование институциональной среды инновационного развития	18.2%	42.4%	24.2%	15.2%
Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики	20.5%	28.2%	23.1%	28.2%
Долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора	22.2%	8.9%	13.3%	55.6%

Развитие науки, национальной инновационной системы и технологий	26.8%	39.0%	15.9%	18.3%
Развитие высокотехнологичных отраслей	5.0%	22.8%	35.6%	36.6%
Развитие базовых отраслей промышленности и реформирование естественных монополий	0.0%	21.1%	47.4%	31.6%
Развитие конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре	30.0%	42.5%	17.5%	10.0%
Развитие энергетической инфраструктуры и повышение энергоэффективности экономики	15.6%	44.4%	15.6%	24.4%
Развитие конкурентных преимуществ в сфере природопользования	47.1%	17.6%	23.5%	11.8%
Развитие аграрного и рыбохозяйственного комплексов	41.2%	32.4%	2.9%	23.5%
Внешнеэкономическая политика	34.5%	52.7%	12.7%	0.0%
Региональное развитие	0.0%	25.0%	41.7%	33.3%

К направлениям социально-экономической политики, по которым большинство мер значительно выполнено, относятся:

- развитие пенсионной системы;
- долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора;
- молодежная политика;
- развитие физической культуры и спорта;
- развитие высокотехнологичных отраслей.

Следует отметить еще два раздела, в которых максимум достигается по оценке «выполнено значительно» - это «Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики» и «Экологическая безопасность экономики и экология человека». В обоих случаях мы имеем дело с двумя наибольшими значениями: у денежно-кредитной политики такое же значение (28,2%) приходится на меры, выполненные незначительно, а у экологической политики (38,9%) – на «не выполнено». Последнее значение показывает, что в оценке вопросов экологии эксперты были максимально категоричны, и промежуточные оценки («выполнено в незначительной мере» и «выполнено наполовину») пришлось на долю менее четверти мер.

Три направления, исходя из рейтинга по количеству соответствующих оценок, относятся к группе «выполнены наполовину». Это:

- развитие базовых отраслей промышленности и реформирование естественных монополий;
- региональное развитие;
- повышение доступности жилья.

Но если в первых двух доля выполненных наполовину мер составляет почти половину (47,4% и 41,7% соответственно), то в вопросах жилищной политики наполовину выполнено только 32,1% мер, а на долю двух худших результатов приходится более 50%.

Больше всего разделов, где максимум мер оценен как выполненные в незначительной степени. Сюда относятся:

- развитие рынка труда;
- развитие социальных институтов и социальная политика;
- внешнеэкономическая политика;
- развитие энергетической инфраструктуры и повышение энергоэффективности экономики;
- развитие конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре;

- формирование институциональной среды инновационного развития;
- развитие науки, национальной инновационной системы и технологий;
- развитие здравоохранения;
- развитие образования;
- демографическая политика и политика народосбережения.

К этой же группе относится и уже упоминавшиеся долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики.

Можно увидеть определенную условность такой классификации. Вхождение направления в эту группу может происходить по разным причинам. У политики в сфере труда, социальной и внешнеэкономической политики доля выполненных в незначительной степени мер превышает 50%, а в сочетании с полностью невыполненными мерами позволяет говорить о минимальном исполнении мер. В то же время максимумы в демографии и здравоохранении (30-35%) ненамного превышают значения в графах, соответствующих большему выполнению, и позволяют воздержаться от столь негативных оценок.

В тех же случаях, когда максимум приходится на первую графу таблицы 5, можно практически уверенно говорить о невыполнении мер данного раздела (за исключением описанного выше казуса раздела по экологической безопасности). Чуть в меньшей степени это касается развития культуры, где доля невыполненных мер составляет 34%, но в сочетании с «выполненными незначительно» все равно превышает 50%.

Если говорить о решении задач по разделам Концепции, то этот анализ имеет смысл проводить не по всем разделам, а только по тем, где число задач значимо: определяя, какую оценку имеет большинство из 46 задач в области образования, можно получить практические выводы, а рассматривать статистику по двум задачам из раздела, связанного с природопользованием, вряд ли осмысленно.

Поэтому для этого анализа были выбраны те разделы, в которых было сформулировано не менее 10 задач. Их оказалось 9 (таблица 5).

Таблица 5

Разделы Концепции и доля задач по степени их выполнения

<i>Раздел концепции</i>	<i>Не выполнено</i>	<i>Выполнено незначительно</i>	<i>Выполнено наполовину</i>	<i>Выполнено значительно</i>
Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития	33.3%	45.5%	15.2%	6.1%
Развитие образования	26.1%	34.8%	6.5%	32.6%
Развитие культуры и средств массовой информации	7.7%	30.8%	15.4%	46.2%
Повышение доступности жилья	39.1%	30.4%	26.1%	4.3%
Развитие социальных институтов и социальная политика	50.0%	21.4%	21.4%	7.1%
Развитие высокотехнологичных отраслей	27.3%	45.5%	22.7%	4.5%
Развитие конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре	66.7%	26.7%	6.7%	0.0%
Развитие энергетической инфраструктуры и повышение энергоэффективности экономики	0.0%	46.2%	15.4%	38.5%
Развитие аграрного и рыбохозяйственного комплексов	20.0%	40.0%	10.0%	30.0%

Из этих 9 разделов в одном – «развитие культуры и средств массовой коммуникации» – 46,2% выполнены значительно. Для большинства остальных приходится констатировать максимум в графе «выполнено незначительно», а в трех разделах максимальным является значение «полностью не выполнено».

В транспортном разделе 2/3 из намеченных задач и целевых ориентиров (всего их было 15) полностью не выполнено. При этом только одна реализована наполовину, а большей степени выполнения нет ни у одной задачи. Кстати, транспортная сфера – единственное из направлений, где ни одна задача не получила оценку «значительное выполнение».

Обращают на себя внимание данные по развитию энергетической инфраструктуры. Несмотря на то, что почти половина (46,2%) задач выполнены незначительно, в то же время ни в одном случае эксперты не говорили о полном невыполнении, то есть все задачи решались. Но, как и в большинстве других направлений, решены не были.

Однако существуют меры и задачи, которые эксперты поставили наивысшую оценку. Всего в Концепции таких оказалось 61 – 14 задач и 47 мер (таблица 6).

Таблица 6

Число полностью выполненных задач и мер Концепции по разделам

<i>Раздел Концепции</i>	<i>Число задач</i>	<i>Число мер</i>
Развитие высокотехнологичных отраслей		10
Долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков и банковского сектора		8
Развитие образования	6	2
Развитие пенсионной системы	1	6
Развитие физической культуры и спорта		5
Долгосрочные приоритеты денежно-кредитной и бюджетной политики		4
Развитие энергетической инфраструктуры и повышение энергоэффективности экономики	3	
Развитие науки, национальной инновационной системы и технологий		3
Развитие аграрного и рыбохозяйственного комплексов	2	1
Развитие здравоохранения		3
Повышение доступности жилья		2
Демографическая политика и политика народосбережения	1	
Молодежная политика		1
Развитие рынка труда		1
Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития	1	
Формирование институциональной среды инновационного развития		1

Необходимо отметить большое число полностью решенных задач в сфере образования. При этом единственная задача из раздела «Стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития» также относится к этой сфере.

По 8 следующим разделам концепции ни одну меру и ни одну задачу эксперты не оценили как выполненную полностью:

- развитие культуры и средств массовой информации;
- развитие социальных институтов и социальная политика;
- экологическая безопасность экономики и экология человека;
- развитие базовых отраслей промышленности и реформирование естественных монополий;
- развитие конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре;
- развитие конкурентных преимуществ в сфере природопользования;

- внешнеэкономическая политика;
- региональное развитие.

Таким образом, треть разделов Концепции не содержат полностью выполненных вопросов. В целом доля вопросов (задачи и мер), которые были оценены как полностью выполненные, составляет в Концепции 5,3%.

Специфика анализа реализации Программы ЕР заключается в том, что этот документ не содержит задач и показателей их достижения – только меры и мероприятия. Всего их было оценено 389, а средняя доля выполнения составляет 39,3% (по принятой классификации – выполнено в незначительной степени).

Данные о распределении оценок приведены в таблице (таблица 7).

Таблица 7

Число и доля вопросов Программы ЕР по степени выполнения

<i>Оценка выполнения мер</i>	<i>Число</i>	<i>Доля</i>
Не выполнено	95	24.4%
Выполнено незначительно	131	33.7%
Выполнено наполовину	72	18.5%
Выполнено значительно	91	23.4%
Всего по Программе ЕР	389	100%

Примерно 1/3 мер получила оценку «выполнено в незначительной мере». Следует обратить внимание на достаточно низкую долю мер, реализованных наполовину – примерно на треть меньше как совсем не выполненных, так и выполненных в значительной степени.

Распределение степени выполнения мер по разделам Программы ЕР приведено в таблице (таблица 8).

Таблица 8

Выполнение Программы ЕР в разрезе разделов

<i>Раздел Программы ЕР</i>	<i>Доля выполнения</i>
Качество государства: эффективность власти и народный контроль	49%
Экономика роста и благосостояния	30.7%
Социальная политика: вложения в каждого человека – основа общего будущего	49.3%
Умная сила и культурное лидерство	37.9%
Здоровое будущее	40.4%
Быть хозяином в собственном доме	27.6%
Аграрная сверхдержава	45.5%
Справедливость и безопасность для мира и для России	33.3%

Особенностью степени реализации Программы ЕР является очень низкий разброс по степени выполнения отдельных разделов: абсолютно все они укладываются в интервал от 25 до 50%. Лучше всего оказались выполнены меры, связанные с социальной политикой и совершенствованием государства – почти на 50%) хуже всего – с жилищной политикой и транспортом (чуть больше четверти). Следует отметить очень невысокий уровень реализации мер, направленных на совершенствования экономики (раздел «Экономика роста и благосостояния») – менее 31%.

Более информативной является оценка по степени выполняемости отдельных разделов (таблица 9).

Разделы Программы ЕР и доля мер по степени их реализации

<i>Раздел Программы ЕР</i>	<i>Не выполнено</i>	<i>Выполнено незначительно</i>	<i>Выполнено наполовину</i>	<i>Выполнено значительно</i>
Качество государства: эффективность власти и народный контроль	13.2%	26.3%	28.9%	31.6%
Экономика роста и благосостояния	26.2%	49.2%	13.8%	10.8%
Социальная политика: вложения в каждого человека – основа общего будущего	6.0%	36.0%	34.0%	24.0%
Умная сила и культурное лидерство	26.4%	33.3%	13.8%	26.4%
Здоровое будущее	26.9%	30.8%	15.4%	26.9%
Быть хозяином в собственном доме	50.0%	22.7%	13.6%	13.6%
Аграрная сверхдержава	17.0%	34.0%	14.9%	34.0%
Справедливость и безопасность для мира и для России	50.0%	0.0%	33.3%	16.7%

Разделов, большинство мер в которых эксперты сочли выполненными значительно, оказалось два – «Качество государства» и «Аграрная сверхдержава» (правда, во втором случае такое же число мер оказывается выполненным незначительно). В двух разделах ровно половина мер оказалась совсем. В остальных большинство (от 30 до почти 50 процентов) мер выполнены незначительно.

Несмотря на то, что раздел по социальной политике можно считать одними из самых успешных по доле реализованных мер, только в этом разделе ни одна из мер не имеет средней оценки «полностью выполнено». Максимальный балл, который получили две меры из этого раздела – свыше 90% – означает, что, хотя большинство экспертов сочли эти меры выполненными полностью, но нашлись и те, кто уровень их реализации иначе.

Как полностью реализованные эксперты оценили 21 меру из 6 разделов (таблица 10).
Таблица 10.

Число полностью реализованных мер Программы ЕР по разделам

<i>Раздел Программы ЕР</i>	<i>Число мер</i>
Умная сила и культурное лидерство	10
Здоровое будущее	4
Аграрная сверхдержава	3
Качество государства: эффективность власти и народный контроль	2
Быть хозяином в собственном доме	1
Экономика роста и благосостояния	1

Почти половина полностью выполненных мер – из раздела «Умная сила и культурное лидерство», который объединяет вопросы образования, науки и культуры. Несмотря на это, все полностью выполненные меры относятся исключительно к сфере образования (кроме высшего) и преимущественно связаны с его финансированием. Также полностью выполненной сочтены две меры по повышению статуса работников дополнительного образования. Среди мер, непосредственно связанных с качеством образования, полностью выполненных мер не оказалось.

В целом доля полностью выполненных мер в Программе ЕР составил 5,4%.

3.2 Сравнение уровней реализации Концепции и Программы ЕР

Если сравнивать уровень реализации анализируемых документов, то можно отметить, что в целом исполнение всех их может быть расценено как примерно одинаковое и оценено как «выполнено незначительно»: доля выполнения Концепции составила 40,2%, Программы ЕР – 39,3%.

Безусловно, представляется интересным сравнение результатов реализации исследуемых документов по отдельным направлениям социально-экономической политики. Однако эта задача крайне затруднена принципиально различной структурой документов.

Поэтому есть смысл осуществлять сравнение не по отдельным разделам и подразделам документов, а по направлениям социально-экономической политики, то есть по отдельным анкетам. С учетом того, что каждый вопрос был отнесен ровно к одной анкете и при этом сохранена его связь с первоисточником, такой анализ может представлять интерес.

В ходе данного анализа разделение вопросов на меры и задачи осуществляться не будет, поскольку, как показал предшествующий анализ, статистика по всем вопросам и отдельно по мерам принципиально не различается, а статистика по отдельным задачам с учетом их деления на 46 категорий (23 анкеты и 2 документа) не позволит получить статистически значимые результаты.

Анализ имеет смысл проводить только по тем направлениям социально-экономической политики, по которым число вопросов статистически значимо в обоих документах. Таких разделов 9. Ниже приводятся данные по уровню реализации (таблица 11) и по доле выполнения мер и задач (таблица 12).

Таблица 11.

Сравнение документов по уровню реализации

<i>Показатель</i>	<i>Концепция</i>	<i>Программа ЕР</i>
Бюджет и налоги	51.2%	32.8%
Государственное управление, государственная служба	47.4%	57.9%
Демография, социальная политика, работа с инвалидами, пенсионная система, благосостояние граждан	44.4%	51.3%
Образование (кроме высшего)	46.1%	58.7%
Охрана здоровья, здоровый образ жизни, физкультура и спорт	49.1%	40.6%
Развитие науки, высшее образование	18.4%	14.4%
Развитие предпринимательства, малого и среднего бизнеса, конкуренции и антимонопольная политика	26.4%	45.5%
Традиционные отрасли промышленности, энергетика	48.8%	9.6%
Транспорт, дорожное строительство	51.2%	32.8%

Таблица 12.

Сравнение документов по доле выполнения мер и задач

<i>Направление</i>	<i>Доля выполнения</i>	<i>Концепция</i>	<i>Программа ЕР</i>
Бюджет и налоги	не вып.	33.33%	16.67%
	незнач.	20.69%	51.72%
	наполов.	53.33%	20.00%
	значит.	85.71%	14.29%
	незнач.	39.53%	13.95%

Развитие предпринимательства, малого и среднего бизнеса, конкуренции и анти-монопольная политика	наполов.	5.88%	11.76%
	значит.	0.00%	42.86%
Традиционные отрасли промышленности, энергетика	не вып.	50.00%	44.44%
	незнач.	79.59%	10.20%
	наполов.	75.00%	0.00%
	значит.	94.44%	0.00%
Транспорт, дорожное строительство	не вып.	48.89%	8.89%
	незнач.	58.33%	5.56%
	наполов.	64.29%	21.43%
	значит.	57.14%	42.86%
Охрана здоровья, здоровый образ жизни, физкультура и спорт	не вып.	31.58%	36.84%
	незнач.	57.69%	30.77%
	наполов.	64.58%	18.75%
	значит.	52.94%	27.45%
Демография, социальная политика, работа с инвалидами, пенсионная система, благосостояние граждан	не вып.	62.07%	10.34%
	незнач.	64.29%	19.64%
	наполов.	67.57%	24.32%
	значит.	66.67%	33.33%
Образование (кроме высшего)	не вып.	70.00%	15.00%
	незнач.	50.00%	37.50%
	наполов.	34.78%	47.83%
	значит.	39.66%	34.48%
Развитие науки, высшее образование	не вып.	48.72%	30.77%
	незнач.	50.98%	25.49%
	наполов.	37.50%	12.50%
	значит.	100.00%	0.00%
Государственное управление, государственная служба	не вып.	18.92%	2.70%
	незнач.	32.00%	12.00%
	наполов.	32.61%	21.74%
	значит.	37.04%	33.33%

Выполнение задач и мер в сфере бюджетной и налоговой политики характеризуется существенно более высоким уровнем реализации Концепции. Без малого 60% намеченного выполнено хотя бы наполовину, более трети – значительно. В то же время в Программе ЕР преобладает оценка «незначительное выполнение».

Принципиально иную картину можно увидеть по направлению, связанным с развитием предпринимательства. Несмотря на то, что формально уровень реализации по обоим документам относится к «выполнено незначительно», нельзя не заметить существенную разницу: меры и задачи из Программы ЕР выполнены чуть меньше, чем наполовину, в то время как Концепция лишь слегка превзошла уровень «полностью не выполнено». В то же время говорить о полной нереализации мер по этому разделу вообще не приходится: ни один вопрос не попал в группу «полностью не выполнено».

В области развития традиционных отраслей промышленности (включая энергетику) показатели Концепции резко отличаются от показателей Программы ЕР. Из всех предложений, содержащихся в Программе ЕР, ни одна не выполнена даже наполовину – при том, что в Концепции как минимум наполовину реализовано более 50% мер.

Несмотря на то, что большинство показателей уровня реализации документов по отдельному направлению находятся в интервале 25-50%, что соответствует оценке «выполнено в незначительной степени», следует отметить более низкие значения в транспортной и дорожной сферах по обоим документам: уровень реализации у имеющей более высокую оценку Программы ЕР лишь чуть выше 35%. При этом если в Программе ЕР примерно четверть мер выполнена в значительной степени, то в Концепции их доля невелика. Число хотя бы наполовину выполненных мер в Концепции также крайне невелико (меньше четверти). Ни одна мера или задача в этой сфере не оказалась выполненной полностью.

Следующие 4 направления социально-экономической политики связаны с социальной сферой и развитием человеческого потенциала. Сравнение показывает более равномерную оценку мер по направлению здравоохранения – от 40 до 49 процентов в среднем. При этом отмечается практически идентичная доля значительно выполненных мер. В то же время в Концепции минимально число невыполненных мер, а в Программе ЕР – выполненных наполовину.

Однако при ближайшем рассмотрении результаты оказываются не столь впечатляющими. Так, высокие оценки Концепции обеспечили не столько вопросы охраны здоровья, сколько физической культуры и спорта, а Программе ЕР – нечеткие формулировки.

В сфере демографии, социальной и пенсионной политики выполнение различных документов достаточно сильно различается. Уровень реализации Программы ЕР в этой сфере оказывается даже выше 50%, что обеспечивается за счет низкой доли невыполненных мер (менее 10%) и более чем четвертью выполненных значительно. У Концепции число вопросов, оцененных как невыполненные и как значительно выполненные, примерно равна и составляет чуть менее 20%.

Уровень реализации мер в сфере образования оказывается очень высок – в двух документах он превышает 50%, то есть можно говорить о том, что в области образования меры выполнены как минимум наполовину; в Концепции он лишь ненамного ниже порогового значения. А вот невыполненных мер в Программе ЕР минимально; в Концепции же их почти четверть. Косвенно это может быть связано с тем, что подраздел, посвященный образованию, в Концепции прописан детальнее всего.

В отличие от дошкольного, школьного и среднего специального образования, развитие высшего образования и науки оценено гораздо ниже. По каждому из анализируемых документов общий уровень реализации соответствует градации «не выполнено». Только одна мера оказалась значительно выполнена. В число полностью невыполненных мер входят вопросы из обоих документов.

Последний из анализируемых разделов посвящен реформированию государственного управления и государственной службы. Можно отметить высокий уровень реализации у Программы ЕР при крайне незначительном числе полностью невыполненных мер. В остальном общая статистика этого направления социально-экономического развития в значительной степени совпадает с оценками анализируемых документов в целом.

Детальное сравнение результативности стратегических документов с аналогичными показателями, полученными в ходе анализа Стратегии-2010 и Стратегии-2020 затруднено, поскольку методика сравнения опирается на сопоставление отдельных разделов, которые крайне сложно поставить в соответствие друг с другом. Даже при сравнении двух стратегий возникала неоднозначность, при попытке сравнения четырех документов принципиально разной структуры получить адекватный результат крайне затруднительно. Впрочем, можно отметить, что отрасль, в которой достигнут самый высокий показатель степени исполнения анализируемых в настоящем исследовании документов – образование – совпадает с успехами в этой области при реализации Стратегии-2020 (посвященный этому направлению раздел «Новая школа» был единственным, исполнение которого оценивалось выше 50%).

Однако главные интегральные выводы из оценки степени реализации стратегических документов верхнего уровня сделать можно. Общий уровень реализации Концепции и Программы ЕР – 39% составляет около 40%. Если учитывать, что Стратегия-2010 была

выполнена по аналогичным оценкам экспертов на 39%, а Стратегия-2020 – на 29%, можно отметить в целом примерно одинаково невысокий уровень реализации всех документов.

Результаты выполнения Концепции, Программа ЕР и Стратегии-2010 идентичны; Стратегия-2020 выполнена значительно меньше. Здесь следует напомнить, что Концепция была утверждена Правительством, Стратегия-2010 – одобрена им в целом, а Стратегия-2020 никакого официального статуса не получила, оставшись предложениями экспертов. Возможно, в этом причина более высокой степени реализации Концепции и Стратегии-2020. Что касается Программы ЕР, то формального статуса для органов исполнительной власти этот документ не имел, но для людей, в них работающих и их возглавляющих, был достаточно значим. При этом низкий уровень реализации Программы ЕР связан с изменениями в текущей политике, не повлекшими внесения изменений в стратегический документ, как это происходит и со всеми остальными стратегическими документами.

Сравнительный анализ выполнения задач и целевых ориентиров, реализации мер и мероприятий различных стратегических документов верхнего уровня показал, что прямых закономерностей между форматом документа и степенью его реализации, скорее всего, не существует. Не выявлено и явных соответствий между направлением социально-экономического развития и степенью выполнения мер и задач, заданных в разных документах.

Полученные результаты показывают, что в целом реализация рассматриваемых документов стратегического планирования находится на не слишком высоком уровне, вне зависимости от их формата. Скорее можно говорить о том, что в тех случаях, когда происходило совпадение между мерами, намеченными в том или ином вернееуровневом документе долгосрочного планирования и текущими задачами, которые реализовывались, исходя из краткосрочных приоритетов, степень реализации стратегических установок могла быть достаточно высокой. В противном случае результат выполнения мог оказаться весьма низким.

3.3 Анализ результатов экспертных интервью

В ходе интервью в соответствии с приведенным выше гайдом предполагалось обсудить вопросы реализации исследуемых стратегических документов верхнего уровня, используемых механизмов, однако практически все наши респонденты сразу говорили о том, что большая часть стратегических документов верхнего уровня серьезного влияния на социально-экономическую политику России не оказали, хотя некоторые предложения из них и нашли отражение в реально осуществляемых проектах.

Эксперты выделяли несколько факторов, которые привели к такому результату. В качестве ключевой проблемы назывался сам формат стратегического документа, в котором подробно описывается текущая ситуация, но в то же время отсутствуют конкретные рамки, устанавливающие, как будут реализовываться те или иные задачи. Эти документы обычно напрямую не подкреплены ресурсами, в первую очередь финансовыми, то есть у них – в отличие от государственных программ – нет конкретного инструмента реализации. Используемые в стратегических документах формулировки зачастую обтекаемы и неконкретны.

Говоря о стратегических документах верхнего уровня, эксперты отмечали, что они, как правило, составляются в традиционной логике фронтальных стратегий, которые ориентированы на максимально широкий, не сфокусированный на приоритетах охват повестки экономической политики, и предполагают движение во всех направлениях, включая взаимоисключающие.

Среди причин низкой реализации стратегий эксперты выделяли также системные ошибки, заложенные в Законе о стратегическом планировании 172-ФЗ. Так, обязательность создания стратегий социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровне приводит к тому, что в стране существует множество подобных документов (их число измеряется тысячами). В то же время лишь у немногих руководителей регионов горизонт планирования выходит за рамки 3-5 лет, которые они рассматривают как срок своего пребывания в губернаторской должности.

В этом плане представляет интерес опыт руководителей Москвы. Город Москва – один из немногих субъектов Федерации, в котором документ под названием «Стратегия

развития города» не разрабатывался. Однако именно в Москве успешно реализуется долгосрочная политика развития города.

На федеральном уровне проблема системная ошибка, связанная с горизонтом планирования, носит немного иной характер. Согласно закону, в системе стратегического планирования самым верхнеуровневым документом является ежегодное Послание Президента Федеральному Собранию. Таким образом, необходимость корректировки документа, принятого с перспективой на 15-20 лет, возникает каждый год.

Скорость реакции на президентские инициативы является недостаточной. Эксперты показывали это на примере изменений в бюджете на 2020 год. Этот документ был принят в декабре 2019 года, а через полтора месяца в него начали вносить изменения, связанные с предложениями, сделанными в Послании Президента (в 2020 году он выступал 15 января). Два месяца ушли на подготовку, и поправки в бюджет были приняты во второй половине марта. В этот момент уже вводились ограничительные меры в связи с пандемией COVID-19, уже были хотя бы частично понятны связанные с эти риски, но в поправках в бюджет они учтены не были.

Долгосрочные планы отличаются от бюджета тем, что их актуализация вообще не является приоритетной задачей, что позволяет переориентироваться на решение новых проблем без внесения изменений в стратегические документы. На одно из последствий обращали внимание респонденты – возникновение противоречий между документами.

Можно предположить, что существование системы межведомственного согласования дает возможность избежать таких противоречий. Но этого не происходит; более того, такое согласование делает невозможным осуществить прорывные проекты.

Среди причин неуспешности стратегий эксперты упоминали не только вопросы, связанные с разработкой стратегий, но и вопросы реализации, которой в принципе уделяется недостаточно внимания. Отсутствуют механизмы обеспечения следования плану, что порой приводит к рассогласованности действий, особенно в условиях нескольких ведомств-участников.

В значительной степени это связано с проблемой приоритизации действий при исполнении стратегических документов. Она не является новой, о ней шла речь в предыдущей работе [8], но эксперты вновь акцентировали внимание на том, что «порученческий» характер работы государственной службы мешает реализации долгосрочных планов. Это вопрос общей культуры нынешней государственной службы.

В ходе интервью поднимались вопросы работы над Стратегией-2030. Эксперты обратили внимание, что в образованные Председателем Правительства рабочие группы были включены представители и органов власти, и экспертного сообщества. Респонденты назвали такой формат наиболее работоспособным, позволяющим рассчитывать на наилучшие результаты. При этом вовлечение в непосредственную разработку стратегического документа вице-премьеров и министров позволяет рассчитывать, что они не будут воспринимать полученные итоги как нечто стороннее.

Однако нельзя не отметить, что при работе над Стратегией-2030 был нарушен один из основополагающих принципов стратегического планирования – принцип открытости.

Еще одной положительно оцениваемой новацией является попытка сделать непосредственно в стратегии упор на механизмы ее реализации, заложив их внутрь документа. К таким механизмам относятся закрепление конкретных ответственных из числа вице-премьеров и министров (такой степени ответственности раньше не было), распределение бюджета по национальным целям и организация мониторинга исполнения по оцифрованным целям в реальном времени. Особенно подчеркивалась значимость последнего фактора, поскольку ранее результаты работы можно было оценивать только по отчетам, порой поступавшим с заметным опозданием, что не давало возможности оперативно реагировать на возникающие проблемы.

Решение не принимать Стратегию-2030, а создать набор стратегических инициатив, может быть оценено двояко. Эксперты полагают, что такой подход сократит время на формальные процедуры, а единой стратегической «надстройкой» над инициативами можно считать указ Президента о национальных целях, который по сути может считаться стратегией, хотя и оформленной не так, как предписано законодательством. В то же время остается открытым вопрос о скоординированности этих инициатив и об опасности «провисания» тех задач и проектов, которые оказываются между отдельными направлениями.

Эксперты ожидают существенно более высокий уровень реализации стратегических инициатив – на уровне 60-70%, а может быть, даже выше, вместо 30-35%. Однако респонденты высказывали опасения, что ожидаемые улучшения вряд ли будут носить качественный характер. От Стратегии-2030 и от стратегических инициатив можно было ждать гораздо большего, что связывалось с первоначальной задачей – сформулировать действительно прорывные цели, определить направления в различных сферах социально-экономической политики, которые действительно вытянут страну вперед. При окончательном утверждении выяснилось, что для реализации таких инициатив нет ресурсов.

Эксперты назвали две основные причины такого выхолащивания результатов. Во-первых, сегодня в Правительстве преобладает доминирование тактических задач над стратегическими. Во-вторых – и об этом говорили практически все респонденты – существует проблема неоправданного влияния финансового блока в Правительстве. При выборе между финансовой стабильностью и долгосрочным экономическим развитием позиция Министерства финансов оказывается основным фактором. Финансовая стабильность, безусловно, является важной задачей, но сегодня она настолько доминирует над всеми остальными, что становится препятствием для развития страны.

Но ограничительная позиция министерства финансов заключается не только в ограничении расходов. Эксперты акцентировали внимание на его нулевой толерантности к риску, на стремление рассматривать любой проект на предмет возможности неуспеха и контролировать все расходы до последнего рубля. Это делает старт инновационных проектов, заведомо несущих высокие риски, практически невозможным, как и саму идею венчурных инвестиций, которые по самому их смыслу невозможно осуществить, не сделав множество ложных попыток.

Однако, по словам экспертов, есть основания предполагать, что в ближайшем будущем позиция Министерства финансов претерпит некоторые изменения. Предпосылками такого изменения может считаться изменение кадрового состава руководства министерства, где в 2020-21 годах поменялось 3/4 заместителей министра и почти половина директоров департаментов. Уже сейчас по отдельным вопросам Минфин придерживается менее консервативной точки зрения, чем даже Минэкономразвития.

Говоря о сегодняшней ситуации в сфере стратегического планирования, респонденты обращали внимание еще на два момента. В 2021 году Правительство утвердило новую систему управления госпрограммами [27]. Согласно ему, госпрограммы должны стать меньше и структурно однороднее, в них будут выделяться проектная и процессная части. Госпрограммы рассматриваются в Постановлении как документ стратегического планирования.

Значимым событием в исследуемой сфере стало онлайн-заседание Совета Безопасности РФ 27 сентября 2021 года, на котором были приняты дополнительные меры, направленные на совершенствование системы стратегического планирования. Был рассмотрен и одобрен проект «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», который будет доработан и представлен на утверждение Президенту в ноябре 2021 года [28].

Выступая на этом заседании, Президент России В.Путин назвал основополагающими документами стратегического планирования Стратегию национальной безопасности и свой Указ №474 – именно они, по его словам, «лежат в основе нашего стратегического планирования» [29]. Характерно, что Закон 172-ФЗ при этом не упоминается.

Рассмотрение документа столь высокого уровня президентским консультативным органом может означать, что Президент остался фактически ключевым реально действующим институтом в этой сфере.

Экспертам было предложено высказаться на тему о путях улучшения качества разработки и реализации стратегических документов. Первое, о чем было сказано, – о необходимости резко сократить число стратегий, на разработку которых сейчас тратятся огромные ресурсы при том, что реальной отдачи нет. На региональном и муниципальном уровне стратегии должно перестать быть обязательным документом, а создаваться только в том случае, если сам субъект Федерации или муниципальное образование посчитают это необходимым для себя.

На смену согласованию стратегических документов должна прийти синхронизация целевых показателей – сейчас это не всегда выполняется и по составу показателей, и по их значениям. Разработка стратегических документов должна осуществляться намного быстрее, чем сейчас.

Существенно важным является долгосрочный характер стратегий, которые не должны быть подвержены корректировкам, исходя из сиюминутных соображений. Можно ввести запрет на корректировку планов – к примеру, установив, что изменения в принятую стратегию на период 15 лет не могут вноситься в первые несколько лет, при этом корректировки в принципе не разрешены чаще, чем один раз в три года.

Практически все респонденты сходятся в необходимости поднять стратегическое планирование на более высокий уровень. Одна из точек зрения экспертов состоит в том, что функции стратегического планирования нельзя делегировать одному министерству, отвечать за стратегию должны все. Реализовать это предлагается через концентрацию стратегического планирования в руках отдельного органа на уровне аппарата Правительства.

Даже соглашаясь с сохранением функций стратегического планирования у одного из министерств, эксперты подчеркивали, что в этом случае оно должно получить дополнительные полномочия, сопоставимыми с теми, которые есть у министерства финансов. В первую очередь речь идет о полномочиях по контролю, подразумевая не только и не столько возможность проверять, что сделано и что не сделано, но и возможность требовать и наказывать либо поощрять другие ведомства в зависимости от результатов. При этом особо обращалось внимание, что речь не обязательно должна идти о санкциях за невыполнение; вполне возможен и обратный вариант – предоставление успешно справляющимся дополнительными возможностями.

В то же время прозвучало, что варианты наделения этими полномочиями то или иное министерство не совсем учитывают реальную ситуацию, в которой Правительству более комфортно работает на краткосрочном и среднесрочном горизонте, а более далекие перспективы в реальности остаются зоной внимания Президента. Поэтому также есть предложение закрепить стратегическое планирование за Администрацией Президента. При этом необходимая в случае полной передачи долгосрочного планирования под эгиду Президента задача по строгому контролю за отсутствием противоречий между указами Президента, а также между указами и поручениями, будет лучше и проще решена именно на уровне Администрации Президента.

Независимо от того, кто именно будет осуществлять координацию реализации, этот орган должен выстроить жесткую последовательность реализации плана и осуществлять реальный мониторинг, не допуская ситуаций, когда начато выполнение пункта плана, следующего за еще не выполненным и опирающегося на него, обладая в то же время инструментами привлечения к должностной ответственности лиц, допустивших задержку реализации.

Многие эксперты говорили о необходимости персонализации в реализации стратегий. Наряду с личной ответственностью министров и вице-премьеров отмечена необходимость организации рабочего времени государственных служащих на решение системных задач.

Экспертам был задан вопрос о глобальных трендах, которые необходимо учитывать при формировании долгосрочных планов. На первом месте по частоте упоминаний оказалась тема «зеленой экономики»: в данном случае мировые тенденции оказывают серьезное влияние на экономику России. Однако в настоящий момент этот тренд уже принят во внимание и начата работа по подготовке соответствующих предложений. Активно учитывается и тренд на внедрение цифровых технологий. В частности, в предоставлении государственных услуг перевод их в электронный формат может решить проблемы, существовавшие много лет.

Трендом, которому на данный момент уделяется недостаточно внимания, но который будет оказывать серьезное влияние на горизонте даже одного политического цикла, является демографический спад. Речь идет не о последствиях пандемии COVID-19, а о том, что Россия вошла в долгосрочную ниспадающую часть демографического цикла, идет процесс довольно глубокой естественной убыли. Это объективный вызов, давно предсказанный демографами, на который практически невозможно повлиять, но который не всегда учитывается в стратегических планах.

4 Подготовка рекомендаций по совершенствованию институциональной составляющей в системе стратегического планирования

Проведенный анализ реализации стратегических документов верхнего уровня и изучение мнения экспертов показывают, что существующие проблемы в сфере стратегического планирования подтверждают гипотезу о необходимости институциональных изменений, направленных в том числе на повышение устойчивости институтов стратегического планирования.

Сфера долгосрочного планирования должна быть возвращена в правовое поле, и не формально, а реально. Это потребует глубокого изменения Федерального Закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который за прошедшее с момента его принятия время утратил актуальность.

Пересмотр закона не означает отказ от стратегического целеполагания, но при этом стратегии необходимы только для долгосрочного планирования: для среднесрочного и краткосрочного имеет смысл использовать иные форматы документов (например, программы действий по реализации стратегии). На федеральном уровне должен быть один основной (верхнеуровневый) стратегический документ, при этом его название (стратегия социально-экономического развития или другое) не имеет принципиального значения.

Целесообразно изменить формат этого стратегического документа. Он может состоять из двух частей. Первая часть – это собственно стратегия, краткий документ, четко артикулирующий приоритеты, цели и показатели их достижения. При этом приоритеты должны быть непротиворечивы и взаимно увязаны, а показатели должны жестко выполнять требования конкретности, измеримости, достижимости за установленный срок и обеспечения достижения желательного результата.

Вторая часть стратегического документа могла бы определять конкретные проекты, которые будут реализованы для достижения целей, поставленных в стратегии, определять персонально ответственных за реализацию проекта, четко увязывать каждый проект с целью и показателями ее достижения, а также определять предельные объемы выделяемых финансовых ресурсов. Предполагается, что проекты будут представлять собой систему, выстроенную таким образом, чтобы реализация каждого проекта вела к достижению конечного показателя стратегии, и эта взаимосвязь должна четко прослеживаться, в том числе в показателях реализации проекта, которые также должны войти в стратегию. Вторым требованием к системе является полнота – достижение каждой стратегической цели должно быть подкреплено соответствующим проектом. В системе проектов должно сохраняться требование непротиворечивости,

Иные федеральные стратегии должны разрабатываться только в тех случаях, когда требуется определить приоритеты более низкого уровня на долгосрочную перспективу. Предлагается выстраивать их в том же формате, что и верхнеуровневую стратегию, но при обязательном соблюдении требований соответствия содержанию основного документа и отсутствию приоритетов, противоречащих ему.

Обязательное наличие в стратегиях перечня проектов означает принципиальный подход к стратегическому планированию как к деятельности, направленной на достижение конкретных целей в заданном временном горизонте и условиях ограниченности ресурсов. Предлагается текущую деятельность не включать в стратегии, а реализовывать через государственные программы.

Региональные и муниципальные стратегии должны разрабатываться в территориальных образованиях, в которых возникает необходимость определения долгосрочных приоритетов, реализация которых не исчерпывается рамками федеральных стратегических документов и государственных программ. Предлагается строить их в аналогичном формате. Региональные стратегические документы не должны создавать препятствия для реализации федеральных (а муниципальные – и региональных) стратегических документов, но могут развивать и дополнять их в зависимости от местных условий.

Наряду с долгосрочными стратегическими документами и в их развитие должны быть и среднесрочные проекты. От стратегий их отличает горизонт планирования (5-6 лет) и более короткий период моратория на изменения.

Институциональному укреплению сферы стратегического планирования будет способствовать установление и реальное внедрение в практику принципа «поручение, даже исходящее с самого высокого уровня, если оно противоречит стратегическим документам (среднесрочным проектам) или затрудняет их реализацию, должно сопровождаться до внесением в установленном порядке изменений в указанные документы или разрешения коллизии иным способом». Как любое изменение, требующее модификации общей культуры работы, это предложение не сможет быть реализовано одномоментно. Однако важность этого подхода крайне велика: без него стратегические планы будут, как это и происходит сейчас, иметь более низкий приоритет, чем краткосрочные цели и задачи.

Постепенному внедрению и укреплению этому подхода может способствовать практика организационного разделения государственных служащих на выполняющих текущие задачи и занимающихся реализацией стратегических направлений.

Для комплексного подхода в сфере стратегического планирования должен быть координирующий орган, отвечающий как за разработку стратегических документов и среднесрочных планов, так и за их реализацию. Представляется, что таким органом может быть федеральный орган исполнительной власти, однако не «один из», а обладающий большим авторитетом и большими правами по сравнению с другими ФОИВ – по аналогии с Министерством финансов. Как и в случае Минфина, руководитель этого ведомства должен иметь статус вице-преьера, а само «министерство стратегического развития» предлагается наделить полномочиями контроля, включающим не только мониторинг и анализ, но возможности поощрения и применения мер воздействия, в зависимости от результатов. Речь идет о контроле в первую очередь за соблюдением уже намеченных планов и о соответствии принятых к исполнению задач долгосрочным и среднесрочным целям.

В заключении отметим, что данные предложения являются сугубо предварительными и не претендуют на комплексность и полноту, а являются лишь дополнительными результатами проведенного нами исследования по анализу результатов реализации документов стратегического планирования. Подготовка комплексных предложений по совершенствованию системы стратегического планирования является большой самостоятельной прикладной исследовательской задачей, которая выходит далеко за рамки данного исследования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящем исследовании проводится анализ текущего состояния системы стратегического планирования и рассматриваются существующие проблемы в долгосрочном целеполагании. Для этого оказалось актуальным оценить ранее использованные форматы стратегий верхнего уровня, изучить степень их реализации и сравнить их с результатами реализации других стратегий.

В исследовании проведен анализ уровня реализации двух стратегических документов: Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и предвыборной программы политической партии «Единая Россия».

Методы анализа текущих стратегических документов были определены, исходя из двойственности задачи анализа: исследования непосредственной реализации стратегий и изучения вопросов, связанных со способами реализации стратегических документов, механизмами управления, их влиянием на экономическую политику и путями повышения их реализуемости. Для этого выбран вариант, сочетающий анкетирование экспертов и глубинное интервью. Также в исследовании проведен анализ целевых показателей, степень достижения которых можно оценить объективно, по имеющимся данным. Такой анализ проведен в отношении Концепции, поскольку в Программе ЕР целевые индикаторы не установлены.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года реализована в целом на 40,2%, предвыборная программы политической партии «Единая Россия» на выборах в Государственную Думу 2016 года – на 39,3%. Уровень выполнения задач и целевых ориентиров у Концепции оказался ниже – 33,9%.

Сравнение степени исполнения анализируемых документов между собой позволило сформулировать вывод об отсутствии явного соответствия между направлением социально-экономического развития и степенью выполнения мер и задач, заданных в разных документах, независимо от их формата. При этом предполагается наличие взаимосвязи результативности направления со степенью совпадения задач, поставленных в стратегическом документе, и текущих задач, которые решались в период действия стратегии, исходя из краткосрочным приоритетов.

В исследовании сформулированы предварительные рекомендации по совершенствованию институциональной составляющей в системе стратегического планирования, которые стали дополнительными результатами настоящего исследования. Устойчивость институтов долгосрочного планирования может быть повышена за счет:

- преодоления правовых коллизий и актуализации законодательного регулирования путем приведения Федерального Закона 172-ФЗ в соответствие с реальными практиками стратегического планирования;
- более четкое разделения стратегических документов на собственно стратегию с четко артикулированными приоритетами, целями и показателями их достижения и на вытекающие из нее конкретные проекты для реализации поставленных целей;
- сокращение числа обязательных стратегий, в первую очередь на региональном и муниципальном уровне;
- более тесной увязки практики текущих поручений с регулярной актуализацией стратегических документов верхнего уровня;
- расширение контрольных полномочий органа исполнительной власти, отвечающего за долгосрочное целеполагание в сфере социально-экономической политики.

Учитывая всю сложность и многообразие проблем, накопившихся в сфере стратегического планирования, данные предложения далеко не исчерпывают повестки совершенствования системы стратегического планирования. Однако задача разработки комплексных предложений в этой сфере выходит за рамки данного доклада.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Дмитриев М.Э., Юртаев А.С. Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя//Экономическая политика. – 2010. - №3. – С. 107 - 114
2. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад. / Под научной редакцией М.Э.Дмитриева – СПб., ЦСР.Институты и общество, 2016. – 205 с.
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года>. – URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM99HEcyrygytfmGzrnAX.pdf> дата обращения 28.05.2021)
4. Успех каждого – успех России! Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ VII созыва. – URL: <https://er.ru/media/party-program/July2020/gdMi6BWYqc9dne8OINEH.pdf> (дата обращения 28.05.2021)
5. Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года". – URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201805070038.pdf> (дата обращения 28.05.2021)
6. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года". – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/File/GetFile/0001202007210012?type=pdf> (дата обращения 28.05.2021)
7. Теоретико-эмпирические подходы к оценке влияния мероприятий административной реформы на состояние системы государственного управления. Отчет о научно-исследовательской работе / РАНХиГС; Руководитель М.Э.Дмитриев. – М., 2020 – 258 с.
8. GDP, PPP (current international \$) [Электронный ресурс]. // The World Bank Data [сайт]. - URL: <https://api.worldbank.org/v2/en/indicator/NY.GDP.МКТР.РР.СД?downloadformat=excel> (дата обращения 28.05.2021)
9. GDP per capita, PPP (current international \$) [Электронный ресурс]. // The World Bank Data [сайт]. - URL: <https://api.worldbank.org/v2/en/indicator/NY.GDP.РСАР.РР.СД?downloadformat=excel> (дата обращения 28.05.2021)
10. Основные показатели жилищных условий населения [Электронный ресурс]. // Федеральная служба государственной статистики [Сайт]. - URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/jkh39.doc> (дата обращения 28.05.2021)
11. Кузнецова Е. Загрязнения бьют рекорды. // РБК-газета. – 2020, 17 ноября. - № 093 (3260) (1711). – URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/11/17/5fb26d119a7947780c13f546> (дата обращения 28.05.2021)
12. Число умерших за год [Электронный ресурс] // ЕМИСС. Государственная статистика [сайт]. – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31617> (дата обращения 28.05.2021)
13. Число умерших по основным классам и отдельным причинам смерти за год [Электронный ресурс] // ЕМИСС. Государственная статистика [сайт]. – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31620> (дата обращения 28.05.2021)
14. Индексы производительности труда в экономике Российской Федерации [Электронный ресурс]. // Федеральная служба государственной статистики [Сайт]. - URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/qnJZikcm/ipt-okved2.xlsx> (дата обращения 28.05.2021)
15. Государственный доклад о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс]. // Министерство экономического развития Российской Федерации [Сайт]. – URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/d81b29821e3d3f5a8929c84d808de81d/energyefficiency2019.pdf> (дата обращения 28.05.2021)

16. Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 N 786 "О системе управления государственными программами Российской Федерации". – URL: <http://static.government.ru/media/files/8zAR0i13w9nr3DBTrdfFldpjuGxe3RI5.pdf> (дата обращения 13.10.2021)

17. Секретарь Совета Безопасности Н.П.Патрушев прокомментировал представителям средств массовой информации итоги состоявшегося заседания Совета Безопасности Российской Федерации. [Электронный ресурс]. // Совет Безопасности Российской Федерации [Сайт]. – 2021, 27 сентября. – URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3081> (дата обращения 17.10.2021)

18. Заседание Совета Безопасности [Электронный ресурс]. // Президент России [сайт]. – 2021, 27 сентября. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66777> (дата обращения 17.10.2021)