

© А.С. ДЕЕВ, А.А. ХВОЩИН  
alks16@gmail.com, kroatoan30@gmail.com

УДК 342.55

**О НЕКОТОРЫХ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ АСПЕКТАХ  
ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА  
РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\***

*АННОТАЦИЯ. На основе анализа текущей ситуации авторы приходят к выводу о том, что механизм разработки и реализации государственных (муниципальных) стратегий и целевых программ в России сегодня не соответствует принципам стратегического и программно-целевого управления и нуждается в преобразовании.*

*SUMMARY. On the basis of the current situation analysis the authors come to the conclusion that the mechanism of developing and implementing governmental (municipal) strategies and target programs in Russia doesn't correspond to the principles of strategic and program-targeted management today and needs to be modified.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Государственные (муниципальные) стратегии, целевые программы, программно-целевое управление.*

*KEY WORDS. Governmental and municipal strategies, target programs, program-targeted management.*

Организационно-правовой механизм разработки и реализации государственных планов и программ в России за последние двадцать лет прошел немалый путь развития, насыщенный радикальными изменениями, значительно отдалившими его от директивно-плановой системы государственного управления. Однако в одном сформировавшаяся сегодня совокупность инструментов программного управления схожа с той, что имела место к началу 1990-х гг.: она мало отвечает потребностям стратегического управления развитием страны и принципам программно-целевого управления.

Казалось бы, сегодня программно-целевые механизмы и стратегическое управление внедрены в деятельность всех государственных структур. Разработана Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., ряд отраслевых стратегий (допустим, Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г., Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 г., Стратегия

---

\* Работа выполнена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы» (ГК № 14.740.11.1377)

развития информационного общества в Российской Федерации и др.). На систематической основе ведется работа по разработке и презентации в Министерстве экономического развития Российской Федерации стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации (в 73 субъектах стратегические планы развития уже разработаны, в 48 — утверждены).

Вместе с тем, за редким исключением, ни одну из названных стратегий нельзя назвать таковой. В них зачастую отсутствует главное — стратегический выбор. Чаще всего эти документы, вне зависимости от названия, выстроены по одной схеме: констатируется главная стратегическая цель управления социально-экономическим развитием в общем виде (скажем, повышение благосостояния населения и уровня экономического развития), а затем в отраслевом разрезе выделяются приоритеты разработки государственной политики социально-экономического развития. Итог оказывается похож не на стратегию развития, а на классификацию функций и задач органов государственной власти и управления, перечень предметов ведения и полномочий.

Кроме того, применительно к характеристике и федеральных стратегий развития, и региональных и муниципальных стратегий в России приходится отметить один общий признак. Они часто носят «фантомный» характер. Под «фантомной» стратегией развития подразумевается документ либо комплекс документов, определяющих основные направления социально-экономического развития подведомственной отрасли, территории, который официально разработан, утвержден и опубликован соответствующими органами власти и управления, но не реализуется на практике, а выполняет функции формирования имиджа и, в ряде случаев, обоснования для выделения субвенций и дотаций из вышестоящих бюджетов.

В этом смысле формирующаяся система стратегий социально-экономического развития практически в точности повторяет уже устоявшуюся систему прогнозов социально-экономического развития. Составление прогноза давно превратилось в ритуальное действие по сбору (расчету) значений некоторых показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы территории. В лучшем случае эти данные используются как иллюстрации при обосновании проектов решений, в худшем — не используются совсем. Сама совокупность ключевых показателей прогноза носит формально-иллюстративный характер, многие из них малоинформативны для целей принятия государственных управленческих решений, поскольку не могут служить адекватным инструментом для измерения их достижения (как в силу специфики самих показателей, так и в силу методологии расчетов).

То же можно сказать и о большинстве современных отечественных государственных и муниципальных «стратегий». Вывод о «фантомном» характере того или иного документа об управлении стратегическим развитием может быть сделан на основании наличия следующих признаков:

1. Отсутствие дальнейших управленческих решений органов власти и управления, основанных на положениях стратегии, когда нет ни последовательных и связанных решений, направленных на выработку конкретных мероприятий по реализации стратегии, ни решений по формированию структур и организационных механизмов управления развитием [1-2];

2. Отсутствие взаимосвязи между стратегией развития и практикой применения инструментов программно-целевого управления на территории: пакет реализуемых целевых программ формируется в отрыве от стратегии развития, при этом, как правило, разработка и реализация целевых программ также осуществляется раздельно и бессистемно. Более того, сегодня сложно говорить даже о существовании в России целевых программ как таковых, поскольку сформированный в законодательстве организационно-правовой механизм их разработки и реализации не соответствует принципам программно-целевого подхода в своей основе;

3. Отсутствие практического бюджетирования стратегии. Ситуация, при которой стратегические положения не влияют на текущее бюджетное планирование, позволяет однозначно делать вывод о том, что практическая реализация стратегии невозможна [3].

Особо стоит отметить проблемы в использовании методологии программно-целевого управления в процессе разработки и реализации государственных стратегий, планов и программ в России.

Выстраиваемая сегодня система планово-программных документов отражает размывание программно-целевых механизмов, выхолащивание их сути. Целевые программы низводятся до уровня пояснительных записок к финансовым планам и инструментов для формирования управленческой отчетности в государственном и муниципальном управлении.

В 2010 г. постановлением Правительства России утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Из его текста можно увидеть лишь одно: «государственные программы» — это не целевые программы развития, а объединенные в одну контрольно-отчетную совокупность мероприятия уже принятых федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ и «отдельные мероприятия органов государственной власти». Для системы государственного управления устанавливается дополнительная группа даже не плановых, а скорее отчетных документов, не имеющих никакого самостоятельного значения, кроме аналитической группировки данных. Это не программа, а в лучшем случае способ анализа деятельности органов государственной власти и управления.

Установленная система ведомственных целевых программ также имеет серьезные недостатки с точки зрения методологии программно-целевого управления.

Во-первых, сама категория документов: «ведомственные целевые программы». Если посмотреть их характеристику в тексте Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, то будет видно: отсутствует признак комплексности, межотраслевого характера мероприятий; в основе ее разработки не лежит необходимость решения какой-либо общественной проблемы. Ведомственная целевая программа — план деятельности ведомства по реализации принадлежащих ему полномочий и по решению задач, обозначенных в положении о нем.

Во-вторых, согласно тексту вышеуказанного положения, ведомственные целевые программы также оказываются скорее вспомогательным инструментом формирования ведомственной отчетности. Особенно четко это видно при выделении двух видов ведомственных целевых программ: собственно ведомствен-

---

ных целевых программ как планов по реализации функций органов власти и управления и «аналитических ведомственных целевых программ». Последние никакой иной роли, кроме представления сводной отчетности в рамках докладов о результатах и основных направлениях деятельности, не играют.

При этом зачастую и своей отчетно-контрольной (видимо, основной) функции они эффективно не выполняют. Это обусловлено либо выбором отчетных показателей, либо отсутствием адекватных технологий и информационной системы сбора и анализа данных.

Все эти документы, наряду с федеральными целевыми программами как таковыми, определены в законодательстве похожим образом: это комплексы мероприятий, направленные на решение выделенных целей и задач государственного управления (кроме, пожалуй, аналитических ведомственных целевых программ, про которые практически прямо говорится, что это форма отчетности). Каково соотношение стратегий развития и государственных программ, стратегий развития и ведомственных целевых программ, стратегий развития и целевых программ, государственных программ и ведомственных целевых программ, государственных программ и целевых программ? Как они выстраиваются в единую систему планово-прогнозных и программных документов? Ответа на эти вопросы нет.

Эти невнятные положения о программно-целевом управлении затем экстраполируются на региональный и муниципальный уровень, где обрастают еще и своими собственными, местными особенностями.

Выделенные проблемы применения стратегического и программно-целевого подходов в отечественном государственном и муниципальном управлении приводят нас к выводу о необходимости совершенствования системы стратегического планирования развития в системе государственного и муниципального управления.

Во-первых, терминологически необходимо четко разграничить смешиваемые в современной отечественной практике категории документов: стратегии (стратегические планы), целевые программы развития и отраслевые (ведомственные) планы работ. Для этого требуется внести ясность в определение их содержания, структуры и места в общем алгоритме государственного и муниципального регулирования социально-экономического развития. В то же время от такой разновидности документа, как «концепция», в нашем государственном и муниципальном управлении сегодня необходимо отказаться, этот тип документов уже себя дискредитировал, став способом подготовки «общетеоретических» декларативных заявлений.

Существующее «разнообразие» и невнятность официальной терминологии создает известную путаницу. Представляется необходимым унифицировать основные определения, используемые в практике государственного и муниципального управления развитием, законодательно. Это позволит, как минимум, на основе единого понятийного базиса эффективно проводить сравнительный анализ практик управления социально-экономическим развитием и обобщать накопленный опыт, а также «отсечь» неэффективные направления развития стратегического государственного и муниципального управления.

Более того, по-видимому, в некоторых сферах государственного и муниципального управления невозможно говорить вообще о какой-либо стратегии

в управленческом смысле этого слова (или возможно, но лишь на общегосударственном уровне и в процессе проведения реформ названной сферы, но не более). Например, в отношении сферы социальной защиты можно говорить лишь о планах по реализации социальных обязательств государства. Хотя говорить о разработке и принятии стратегии реформы системы соцзащиты на общегосударственном уровне, нацеленной на изменение самих основ оказания социальной помощи, вполне корректно.

Во-вторых, по результатам этой работы требуется законодательно установить алгоритм стратегического управления социально-экономическим развитием, который интегрировал бы в единый комплекс деятельность по выработке и реализации планов и программ развития на всех уровнях публичного управления в России.

Каркас системы стратегического управления, разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития требуется закрепить на уровне федерального закона [4], который займет место нынешнего федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В тексте такого федерального закона и должна быть закреплена структура и соотношение планово-прогнозных документов в стране, алгоритм программно-целевого управления. Регламентация ее по уровням публичного управления потребует принятия комплекса федеральных и региональных нормативных правовых актов, выстраивающих единую систему стратегического публичного управления в Российской Федерации [2; 71]. Важное место в этой схеме должны занять методология и управленческие стандарты стратегического и программно-целевого управления социально-экономическим развитием, бюджетирования стратегий и целевых программ социально-экономического развития, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации либо Указом Президента (по аналогии с Указами об оценке эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления).

Особое внимание необходимо уделить формированию научно обоснованной системы индикаторов стратегического развития территорий, которые позволят при последовательном применении ко всем принимаемым и реализуемым стратегиям перейти от фантомного стратегического управления к реальному. Обозначенная в Указах президента совокупность показателей оценки эффективности регионального и муниципального управления хороша в качестве исходного пункта для анализа, но не свободна от недостатков: для целей стратегического управления социально-экономическим развитием она не вполне подходит, нуждается в совершенствовании, как на уровне самого перечня показателей, так и на уровне методик.

Кроме того, мало выделить совокупности критериев и показателей оценки эффективности (общие критерии, частные критерии и показатели по стратегиям и целевым программам), требуется создать инфраструктуру их сбора и обработки. Требуется разработка тематических планов социологических исследований на местном уровне (возможно, единая для территории всей страны). Федеральная служба государственной статистики не в состоянии справиться с этими задачами. Тому есть целый ряд причин, одна из которых — отсутствие важнейшего уровня в структуре сбора статистических данных — муниципаль-

---

ной статистики. О необходимости ее создания в стране говорили еще в середине 1990-х гг., возвращаются к обсуждению этого вопроса и сегодня. Администрироваться эта система должна на уровне субъектов федерации на основе единых общегосударственных информационных стандартов. На базе муниципальной статистики можно попытаться решить еще одну важную задачу государственного (муниципального) стратегического и программно-целевого управления: организация постпрограммного мониторинга.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бочкарева Т.В. Город как жизненное образование: технология разработки стратегий развития муниципальных образований и опыт ее применения / URL: [http://www.a-z.ru/infoconsulting/mun\\_cons/1/consulting/2bochkar.htm](http://www.a-z.ru/infoconsulting/mun_cons/1/consulting/2bochkar.htm);
2. Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: Учеб. пособие. Белгород, 2009. 304 с.;
3. Столяров О.И. Стратегия развития муниципальных образований: типовые ошибки заказчика / URL: <http://mfrr.ru/m1.html>;
4. Хвоцин А.А. Регулирование процесса программирования развития экономики региона // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы. (М-лы науч.-практич. регион. конференции) Ч. 1. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. С. 239-243.