



**Разработка системы  
стратегического планирования  
и ее интеграция в систему  
государственного управления**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ  
заседания экспертной сессии симпозиума  
«Проблемы стратегического управления»  
(11 апреля 2019 г.)**

УДК 330.16  
ББК 65.050  
И 74

*Все права защищены. Любое использование материалов  
данной книги полностью или частично  
без разрешения правообладателя запрещается*

**И 74** Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления: Сборник материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления», Москва, 11 апреля 2019 г. / Под ред. С. Н. Сильвестрова. М.: Когито-Центр, 2019. — 170 с.

ISBN 978-5-89353-494-8

УДК 330.16  
ББК 65.050

В настоящем сборнике опубликованы материалы заседания экспертной сессии симпозиума «Проблемы стратегического управления» на тему: «Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления», которое состоялось 11 апреля 2019 г., организованного Институтом экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Участники заседания обсудили действующие механизмы и институты целеполагания и выработки управленческих решений в системе стратегического управления; активизация стратегического планирования в Российской Федерации в условиях нарастания вызовов и угроз; роль РАН в координации научных исследований и экспертной поддержке в сфере стратегического планирования; системы и процедуры мониторинга исполнения управленческих решений (включая обсуждение вопроса «принцип личной ответственности при исполнении документов стратегического управления в контексте 172-ФЗ»); согласование процессов проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования; информационные платформы стратегического управления и планирования.

*Все материалы, размещенные в настоящем сборнике,  
представлены в авторской редакции.*

ISBN 978-5-89353-494-8

# Содержание

Введение	5
<i>С. Н. Сильвестров</i>	
Основы стратегического планирования в области национальной безопасности. Сравнительный анализ	12
<i>И. И. Беляев</i>	
Формирование программ научных исследований в области стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения экономической безопасности	20
<i>В. В. Воронин, И. С. Бобрышев, Н. В. Ерина</i>	
О подходах к совершенствованию стратегического планирования в Российской Федерации	29
<i>Е. Ю. Кочемасова</i>	
Согласование процессов проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования	42
<i>В. П. Бауэр, А. И. Селиванов, В. В. Еремин, В. В. Смирнов</i>	
Муниципальное и региональное стратегическое планирование: проблемы и механизмы их преодоления	81
<i>Д. А. Тюпышев, Е. А. Коршикова, В. Е. Ульянов</i>	
Использование инструментов имитационного моделирования в стратегическом планировании и государственном управлении	87
<i>С. А. Липина, Л. К. Бочарова, Л. А. Беляевская-Плотник, Н. Ю. Сорокина</i>	

Информационно-аналитические инструменты ФИС СП <i>Т. Ю. Попова</i>	96
Возможности цифровых технологий «Big Data» и «блокчейн» в государственном стратегическом управлении <i>А. В. Полянин, Т. А. Головина</i>	100
Сильный искусственный интеллект (СИИ) для стратегического управления <i>А. Н. Райков</i>	108
Проблемы формирования системы мониторинга состояния экономической безопасности на федеральном уровне <i>Н. В. Кузнецов, Н. Е. Котова</i>	114
Системы и процедуры мониторинга исполнения стратегических управленческих решений <i>В. Г. Старовойтов, Д. В. Трошин</i>	117
Многоуровневая система мониторинга исполнения стратегических управленческих решений <i>С. Н. Митяков</i>	123
Мировоззренческие и духовно-нравственные аспекты стратегического планирования <i>В. Е. Бочаров, В. И. Мунтиян, С. А. Нехаев</i>	129
Совершенствование стратегического целеполагания на основе системы распределенных ситуационных центров <i>В. Е. Лепский</i>	146
Стратегическое планирование: опасность экономических идеологизмов <i>Ю. И. Бундин</i>	153
Организационно-экономические и законодательные направления развития системы стратегического планирования в РФ <i>К. Н. Андрианов</i>	159
Сведения об авторах	166

# Введение

*С. Н. Сильвестров*

В настоящем сборнике представлены материалы очередного заседания экспертной сессии постоянного симпозиума «Проблемы стратегического управления». Все они посвящены различным вопросам трудного становления системы стратегического планирования и ее интеграции в государственное управление.

Собравшиеся эксперты обсудили действующие механизмы и институты целеполагания и выработки управленческих решений в системе стратегического управления. Во всех выступлениях подчеркивалась возрастающая потребность в стратегическом планировании экономического развития страны, в его увязке с решением задач обеспечения национальной безопасности в условиях нарастания, как внешних вызовов и угроз со стороны обострившейся внешней конкуренции в различных сферах международного общения, так и внутренних, обусловленных затянувшейся стагнацией российской экономики.

После многих лет полного доктринального непринятия планирования и разрозненных попыток внести программные начала в отдельные виды экономической деятельности 28 июня 2014 года принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Он принимался как закон рамочный, но, тем не менее, заложил правовые основы и принципы планирования на трех уровнях федеративного устройства Российской Федерации, определил основных субъектов планирования и их полномочия. В нем определены перечень, соподчиненность и функциональное назначение основных документов стратегического планирования, разработан порядок, мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

Однако за прошедшее пятилетие закон так и не стал органичной частью государственного управления. Отдельные стратегические

решения в форме президентских указов направлены на его прямое и активное применение, но сложившаяся управленческая практика исполнительной власти долгие годы ориентирована на решение задач, не выходящих за пределы среднесрочного горизонта.

Вместе с тем, Закон вскрыл основные недостатки сформировавшейся модели регулирования экономического развития и, отчасти, устройства исполнительной власти. Среди них: отсутствие института целеполагания; подавляющее преобладание ведомственного подхода; рассогласованность в принятии управленческих решений, несбалансированность программ развития различных видов экономической деятельности по срокам и ресурсам; низкая ответственность за неэффективные управленческие решения и проекты; неурегулированные организационно-правовые и экономические отношения государственного сектора с частно-предпринимательским сектором и институтами гражданского общества в проектах государственно-частного партнерства; прямое воздействие внешних рисков факторов на слабо диверсифицированную открытую экономику.

Более трех десятков документов, с помощью которых осуществляется стратегическое планирование, нуждаются в согласовании процессов и содержания их разработки и реализации по срокам, целям и показателям, а также ресурсному обеспечению.

Достичь такой гармонизации невозможно в отсутствие целеполагающих документов. Из четырех основных документов стратегического планирования приняты и действуют: с 2015 года – Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2030 года, с 2016 года – Стратегия научно-технологического развития до 2035 года и с 2017 года – Стратегия экономической безопасности до 2030 года.

Основополагающий документ «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации» предполагалось разработать и обнародовать в 2017 году до президентских выборов, но подготовка Стратегии была перенесена с 2017 года на 2018 год и не принята до настоящего момента.

Без понимания долгосрочных перспектив социального и экономического развития страны в феврале 2019 года Правительством одобрена Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» занимает особое положение среди всех установленных федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – № 172-ФЗ) «до-

кументов стратегического планирования» и «стратегического прогнозирования»<sup>1</sup>.

Остановимся подробнее на казусе разработки Стратегии пространственного развития при отсутствии целостной экономической политики страны и без какой-либо связи с приоритетами Стратегии обеспечения национальной безопасности.

Один из ведущих специалистов по региональной экономике В. Н. Лексин в своем глубоком анализе обстоятельств и последствий принятия Стратегии пространственного развития (в качестве важнейшей составной части стратегического планирования) отмечает, что со всей очевидностью «разработка «Стратегии» не могла опираться на отсутствующие достоверные прогнозы, предполагающие их многовариантную (сценарную) структуру и учитывающие долгосрочные и взаимосвязанные перспективы функционирования на различных территориях страны крупного, среднего и малого бизнеса, тенденции перемен в поведении и ментальном поведении (в том числе, миграционных мотиваций) разных групп населения, изменения внешнеэкономической и внешнеполитической ситуации и даже аномальные климатические изменения»<sup>2</sup>.

В результате, по его мнению, с которым нельзя не согласиться, Стратегия «не имеет аналогов среди «документов» ни по фатальной несоразмерности сложнейшей (и действительно стратегически значимой) задачи и примитивности логики ее решения, ни по нечеткости формулирования предмета стратегирования («пространственное развитие»), ни по априорности исходных положений, ни по нескрываемой идеологической ориентации, ни по оценке вероятных последствий. «Стратегия» стала зеркалом государственного стратегического управления нашим будущим...»<sup>3</sup>.

Между тем 16 февраля 2018 г. на встрече российского премьер-министра с главами регионов в рамках Российского инвестиционного форума «Сочи-2018» о подходе к подготовке «Стратегии пространственного развития России» главой федерального правительства было сказано следующее: «Правительство ее сейчас готовит. Важно учесть предложения от региональных властей, обсудить их на экспертных и общественных площадках. Мы рассчитываем,

---

1 Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841).

2 Российский экономический журнал. 2019. № 3. С. 21.

3 Там же, с. 5.

что стратегия будет абсолютно рабочим документом, практическим руководством для органов власти, станет инструментом координации различных отраслевых политик, поможет спланировать в целом развитие инфраструктуры в стране и, конечно, будет ориентиром для инвесторов. Важно четко определить конкурентные преимущества каждого региона, максимально точно спрогнозировать региональные точки роста<sup>1</sup>.

В итоге отсутствие отлаженной системы стратегического планирования неизбежно ведет и приводит к принятию управленческих решений и соответствующих документов, которые вряд ли приобретут характер «рабочих документов».

При заявленном шестилетнем цикле планирования ясно, что упомянутые и готовящиеся документы стратегического планирования не синхронизированы, подготавливаются и принимаются в разные сроки и рассчитаны на различные временные горизонты, что неизбежно повлечет их корректировку.

Для практической реализации Закона необходимо также подготовить план законопроектной деятельности Федерального собрания, направленный на инвентаризацию и корректировку дополняющих и подзаконных нормативно-правовых актов, от которых будет зависеть практическая плановая деятельность.

Еще один сложный вопрос — ресурсное обеспечение заявленных в разнообразных стратегиях проектов. Ресурсное обеспечение стратегического планирования согласно положениям закона предполагает долгосрочное бюджетное планирование.

В свою очередь подобное планирование должно опираться на прогноз характеристик соответствующих бюджетов бюджетной системы страны. Долгосрочный прогноз должен разрабатываться каждые шесть лет на двенадцать и более лет, в соответствии со Статьей 170.1 Бюджетного кодекса РФ, на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. Подобный бюджетный прогноз предполагалось разработать для реализации закона о стратегическом планировании. Социально-экономические прогнозы разрабатывались и принимались согласно среднесрочному бюджетному планированию только на трехлетний период. Однако кризисные последствия 2014 года, последующая рецессия, вынуди-

---

1 Материалы «круглого стола» на тему «О ходе подготовки проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации». 29 марта 2018 г. М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2018.

ли перейти в 2016 году от трехлетнего бюджетного плана к годовому федеральному бюджету. Вернулись к прежней практике с 2018 года.

Первый долгосрочный (до 2036 года) социально-экономический прогноз подготовлен Министерством экономики РФ в конце 2018 года. Соответственно бюджетный прогноз на более длительную перспективу «Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года» появился весной 2019 года.

При этом, для сравнения, Европейский союз готовит очередной семилетний бюджетный план. США принимают пятилетний бюджет, а эмиссия длинных ценных бумаг на срок 5, 10 и 30 лет создает дополнительные возможности мобилизации финансовых ресурсов под крупные стратегически важные проекты.

Стратегическому планированию должна предшествовать подготовка, по меньшей мере, четырех базовых прогнозов на перспективу шесть и более лет. Основным является Стратегический прогноз на период до 2035 года, определяющий этапы, возможные развилки и сценарии в развитии, – является базовым. Подобный прогноз, по сути, закладывает платформу социального согласия, содержит ценностные и идейные основы развития страны, задает основные ориентиры для понимания собственного места и выбора модели поведения на видимую историческую перспективу для всех субъектов гражданского общества, частного предпринимательства и институтов власти. Стратегический прогноз предполагалось обсудить и одобрить, также как Стратегию социально-экономического развития, в конце 2017 года. В результате отсутствия понимания и опыта подготовки такого документа, Стратегический прогноз одобрен только в феврале 2019 года.

В ближайшей перспективе Прогноз социально-экономического развития следует дополнить отдельным более детальным Прогнозом социальных потребностей населения (домашних хозяйств, как это принято в ряде европейских государств).

Первый опыт подготовки, по поручению Президента, Прогноза научного и технологического развития предпринят в 2008 году Российской академией наук и Высшей школой экономики. Однако ни один из вариантов не был принят, и Стратегия научно-технологического развития страны в настоящее время не опирается на глубокое понимание перспектив развития науки и техники, а также коммерциализации научных результатов на отдаленную перспективу. Отдельно должен разрабатываться прогноз развития международной политической и экономической ситуации, с идентификацией вызовов и угроз, находящихся вне действия национальной юрисдикции.

Весь процесс стратегического планирования следует раскрыть и прописать в соответствии с требованиями Системы менеджмента качества (опыт применения СМК к системе государственного управления эффективно использован, в частности, в Финляндии) с целью определения ответственности за отдельные этапы и операции конкретных инициаторов, разработчиков и исполнителей. В перспективе это поможет создать Систему методических указаний по разработке различных этапов и документов стратегического планирования.

Одной из основных причин сложившегося положения дел является отсутствие единого субъекта стратегического планирования и согласованной исследовательской и экспертно-аналитической основы разработки проектов документов. Неизбежны соответствующие институциональные изменения. Среди них можно назвать создание межведомственного Совета по стратегическому развитию, наделение Министерства экономического развития РФ расширенными полномочиями по межведомственной координации деятельности по стратегическому планированию, внесение поправок в законодательные акты государственных корпораций и Положения о министерствах, введение должности несменяемого заместителя министра по стратегическому развитию.

Стратегическое планирование потребует организации качественно иного государственного стратегического аудита, направленного на повышение эффективности управления национальными ресурсами и соответствия принятым документам и решениям, важнейшие из которых затрагивают государственные финансы, собственность, природные богатства, интеллектуальный капитал. Такой подход находит признание и постепенно реализуется в Счетной палате РФ.

Государственный стратегический аудит не должен сводиться исключительно к проверке финансовой отчетности государственных структур. Его миссией и основной задачей является обеспечение от имени государства и общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов власти по управлению вверенными им общественными ресурсами.

Без периодического, синхронизированного с циклом планирования, аудита, невозможна корректная оценка эффективности государственного управления, постановка целей и задач на следующий плановый период.

Одна из острых проблем стратегирования – инвентаризация состояния производительных ресурсов и материальной базы развития российской экономики. Многие оценки, характеризующие ее со-

стояние, опираются на экспертные оценки и данные, экстраполирующие существующие показатели с определенной корректировкой.

Для понимания картины реального положения дел с эффективностью использования национального богатства страны необходима его периодическая базовая оценка на определенную дату. Как минимум, желательна проведение не только переписи населения, но и промышленной переписи, в первую очередь в обрабатывающей промышленности.

Успешное стратегическое планирование не может ограничиваться набором, пусть и необходимых, документов, бюрократическими процедурами и сферой государственного управления. Особого внимания требует государственно-частное партнерство, которое не сводится к сотрудничеству власти и бизнеса в крупных инфраструктурных проектах. Оно понимается как системные отлаженные и взаимовыгодные отношения власти, бизнеса и общества, направленные на достижение общественного блага. Без одновременного налаживания системы государственно-частного партнерства цели и задачи стратегического планирования не будут выполнены, целевые показатели не будут достигнуты, но при этом выделенные ресурсы непременно будут растрочены.

Перспективы и прогнозы развития экономики и социума, цели и приоритеты развития, возможности и потенциал повышения темпов роста и качества жизни, гарантии устойчивого и безопасного существования очерчивают круг проблем, поиск решения которых составляет предмет деятельности в равной мере власти, бизнеса, институтов гражданского общества и экспертного сообщества. Остро осознается, что без обоснованного целеполагания и рационального подхода к конструированию желаемого образа будущего, невозможно преодолеть ограничения, вызовы и угрозы, существующие для российского общества и государства.

В этой связи сформулирована задача конкретизации параметров и инструментов реализации целей развития, заложенных в документах стратегического планирования. Без этого формирование новой экономики с потоком новых, часто разрушительных, технологий будет развиваться в обстановке нарастающей неопределенности и хаоса.

# **Основы стратегического планирования в области национальной безопасности. Сравнительный анализ**

*И. И. Беляев*

Процессы обострения геополитической конкуренции вызывают, как правило, глубокие перемены в структуре международных отношений.

В настоящее время их содержание заключается в формировании полицентричной системы миропорядка, в которой России становится активным участником решения ключевых международных проблем, урегулирования военных конфликтов, обеспечения стратегической стабильности и верховенства международного права в межгосударственных отношениях.

Соответственно, меняются требования к обеспечению национальной безопасности нашей страны в целом и экономической безопасности в частности.

Наиболее целостную характеристику формирующейся ситуации дает Стратегия национальной безопасности России (утверждена Указом Президента России 31 декабря 2015 г. № 683)<sup>1</sup>: «Укрепление России происходит на фоне новых угроз национальной безопасности, имеющих комплексный взаимосвязанный характер».

В новых условиях система государственного управления, как представляется, должна обеспечить возможность упреждающего реагирования на риски устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и угрозы национальной безопасности.

В этой связи для решения такой задачи необходима актуализация целостного знания о процессах стратегирования устойчивого развития Российской Федерации.

Это в свою очередь требует постоянного поиска новых научных и методологических подходов к совершенствованию аналитичес-

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ч. II. Ст. 212.

ких методов обработки неструктурированной (либо слабо структурированной) и одновременно проблемно ориентированной информации.

Одним из возможных походов может стать хорошо себя зарекомендовавший метод сравнительного (компаративного) анализа в его новом методологическом развитии.

Предлагаемый оригинальный научно-методический аппарат, с помощью которого анализируются документы стратегического планирования, дает практическую возможность получить верифицированный перечень угроз национальной безопасности.

В большинстве ведущих зарубежных стран процесс разработки документов стратегического планирования, как правило, осуществляется в три этапа: формирование множества вариантов различных стратегий; рассмотрение альтернатив и выбор лучшего варианта стратегии; конкретизация варианта стратегии и разработка стратегических планов.

Организация данного процесса может заметно различаться в зависимости от степени вовлеченности в него государственных и негосударственных институтов.

Результаты оценок показывают, что культура стратегического планирования в ведущих иностранных государствах в целом сформировалась, что обусловлено влиянием процессов глобализации на масштабы и сложности задач, решаемых органами государственного управления различных уровней.

Современный мир насчитывает около двухсот суверенных государств. Большинство из них является членами ООН. Они принадлежат мировому сообществу, обладая при этом сугубо индивидуальными параметрами и занимая свое особое место в нем. Эти государства уникальны по своим политическим характеристикам, находятся на разных этапах социально-экономического развития, решают специфические задачи укрепления национальной безопасности.

Ввиду процессов глобализации мирового сообщества принципиальным является выявление верифицированных стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности. Анализ проблематики в этой области показывает, что прогнозная часть процесса остается вне объективных оценок специалистов, а действенных научно-методических подходов и модельных представлений практического характера к настоящему времени в аналитической и экспертной среде в полном объеме еще не сложилось.

В то же время практическая потребность в верифицированном перечне угроз национальной безопасности Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу ощущается во всем диапазоне задач государственного стратегического управления — от формирования стратегического политического целеполагания до выверки переговорных позиций при выстраивании партнерских отношений.

Методология сравнительного комплексного анализа многообразия документов стратегического планирования в области национальной безопасности базируется на понимании того, что в этих документах соответствующие страны-интересанты декларируют свои оценки в области собственной национальной безопасности.

Современная практика сравнительного анализа насчитывает ряд методологических подходов для выявления позиций страны в глобальном мировом сообществе.

Как известно, основные уровни методологии политических исследований сложились постепенно на этапах развития политической мысли, так:

- до XIX века — классический метод, связанный в основном с дедуктивным, логико-философским и морально-аксиологическим подходами;
- XIX—начало XX века — институциональный период, в котором преимущество отдается историко-сравнительному и нормативно-институциональному подходам;
- 20—70 годы XX века — бихевиористский период внедрения в практику количественных методов оценки политического явления;
- последняя треть XX века — начало постбихевиористского периода, который характеризуется сочетанием методов предшествующих периодов.

Институциональный метод характеризуется стремлением выявить влияние политических институтов (парламент, правительство, политические и иные партии, избирательные процедуры, механизм разделения властей, конституционное устройство и др.) на устойчивое развитие общества (Ш. Монтескье, Дж. Локк, Э. Берк, Т. Джефферсон и др.). Анализ строится исходя из сложившихся и общепризнанных политических форм.

Сравнительный (компаративный) метод заключается в сопоставлении двух и более политических объектов путем их декомпозиции на конечные составляющие с целью выявления либо их общих черт и установления подобия, либо определения признаков, по которым

они различаются (в частности, О. Конт, Дж. Милль, Э. Дюркгейм и др.). В качестве объектов сравнительного анализа могут выступать политическая система в целом. В частности, ее формы, типы и разновидности. Сюда же относятся ее составляющие – государственные институты, законодательные органы, партии, партийные и избирательные системы, официальные социально-экономические парадигмы, концептуальные и доктринальные положения по укреплению общественных отношений и становлению государственности.

Общий замысел решения задачи по формированию верифицированного перечня стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу в условиях глобализации международных отношений может быть представлен следующим образом:

- во-первых, выбирается базовый документ стратегического планирования в области национальной безопасности (в частности, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации);
- во-вторых, выполняются декомпозиция базового документа стратегического планирования в области национальной безопасности на и смысловые элементы (далее – СЭ) и их композиционные элементы (далее – КЭ);
- в-третьих, производится соответствующая декомпозиция выбранного для сравнения документа стратегического планирования в области национальной безопасности;
- в-четвертых, проводится сопоставление СЭ и их КЭ базового документа стратегического планирования и с аналогичными (либо близкими к этому) СЭ и их КЭ сравниваемого документа стратегического планирования в области национальной безопасности;
- в-пятых, выполняется сравнительный синтез оценок и формулируются частные и общие выводы сравнительного анализа выбранных документов стратегического планирования в области национальной безопасности в виде угроз национальной безопасности Российской Федерации на исследуемый период;
- в-шестых, проводится оценка качества полученных результатов сравнительного комплексного анализа выбранных документов стратегического планирования в области национальной безопасности и степень верификации перечня стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на исследуемый период.

Выявление в исследуемых документах стратегического планирования в области национальной безопасности их базовых параметров (имеется в виду СЭ и их КЭ) осуществляется с использованием методов структурно-морфологического анализа<sup>1</sup>.

Основу приведенного общего замысла методологии сравнительного комплексного анализа документов стратегического планирования в области национальной безопасности составляют следующие базовые гипотезы:

- 1) гипотеза А, в которой предполагается, что перечень стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу, составленный для стран, имеющих аутентичный вектор устойчивого развития<sup>2</sup>, является инвариантным по отношению к стране-аналогу, т. е. перечень стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу верифицирован в пределах соответствующего кластера стран;
- 2) гипотеза В, в которой предполагается, что перечень стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу, составленный для стран, принадлежащих разным кластерам, но имеющих в целом совпадающий вектор устойчивого развития, является для них общим, т. е. перечень стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу верифицирован по основанию стратегических национальных интересов Российской Федерации;
- 3) гипотеза С, которая предполагает, что перечень стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу, составленный для стран, принадлежащих к раз-

---

1 Структурно-морфологический анализ – выявление внутреннего состава документа стратегического планирования в области национальной безопасности, т. е. выявление с сохранением их функциональности базовых параметров (ключевых признаков, структурных элементов) в каждом из исследуемых документов стратегического планирования.

2 Под устойчивым развитием государства будем понимать рациональную и комплексную сбалансированность задач социально-экономического развития и задач укрепления национальной безопасности страны.

ным кластерам и имеющих разнонаправленный по отношению к России вектор устойчивого развития, имеет упреждающий характер в рамках партнерских отношений, т. е. перечень стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу верифицирован по основанию геополитических национальных интересов Российской Федерации.

Методология сравнительного комплексного анализа документов стратегического планирования в области национальной безопасности опирается на ключевое предположение о том, что если уровень декомпозиции базового документа стратегического планирования на СЭ и их КЭ конечен (т. е. они структурно, морфологически и семантически неделимые), тогда гипотезы А, В, С методологически верны.

Сравнительный анализ стратегий предполагают разработку и реализацию набора ключевых методических процедуры, правил и норм, содержание которых заключаются в следующем:

- *во-первых*, эффективность сравнительного анализа стратегий в полной мере зависит от точности и обоснованности выбора основания для сравнения (в частности, это содержание стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу);
- *во-вторых*, сравнительный анализ стратегий должен проводиться исключительно на совпадающем горизонте стратегического планирования;
- *в-третьих*, в рамках сравнительного анализа стратегий необходимо соотносить их соответствующие качественно-количественные параметры согласно принятым методическим процедурам, правилам и нормам;
- *в-четвертых*, условия и вектор развития соответствующих государств считаются доминирующими;
- *в-пятых*, сравнительный анализ стратегий соответствующих государств с разнонаправленным вектором развития целесообразно выполнять, исходя из результатов стратегического прогноза, в так называемой «нулевой» точке, в которой пересекаются векторы развития на горизонтах их стратегического планирования.

Практическим выходом предлагаемой методологии является формирование исходных параметров «Атласа угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

«Атлас угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочную перспективу» представляется целесообразным структурировать в параметрах «стратегические национальные приоритеты – угрозы национальной безопасности».

При этом для оценки характера угроз национальной безопасности можно принять следующую градацию – «прямая», «косвенная», «открытая», «потенциальная», а для потенциальной угрозы национальной безопасности определить горизонт возможности ее проявления – «среднесрочная перспектива» и «долгосрочная перспектива».

Атлас формируется по результатам стратегического сравнительного анализа документов стратегического планирования в рамках двустороннего сопоставления Российская Федерация – «страна-интересант», которое дополняется результатами соответствующего сравнительного анализа геополитического и геостратегического (блокового) характера.

Атлас может быть использован для объективного выявления относительного уровня конкурентоспособности, стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу в рамках деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и аппарата Совета Безопасности Российской Федерации.

Таким образом, методологическая функция сравнительного комплексного анализа документов стратегического планирования в области национальной безопасности ориентирует на выбор средств, т. е. приемов, способов, подходов, методов и последовательности их использования в интересах решения задачи разработки верифицированного перечня стратегических рисков устойчивого социально-экономического развития государства и угроз национальной безопасности на долгосрочную перспективу на долгосрочную перспективу.

## **Литература**

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683).
2. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года (утверждены Президентом Российской Федерации от 24 июля 2013 г. № Пр-1753).

3. *Беляев И. И., Булавин А. В.* Основы стратегирования в области национальной безопасности. Новый подход к сравнительному анализу. М.: Кнорус, 2018.
4. *Жинкина И. Ю.* Стратегическое мышление США // США–Канада: экономика, политика и культура. 2002. № 3. С. 78–85.
5. *Беляев И. И.* Предпосылки к формированию комплексной системы международной информационной безопасности // Вестник Совета Безопасности Российской Федерации. 2013. № 6 (29). С. 38–43.
6. *Беляев И. И.* О формировании нового облика системы международной информационной безопасности // Сборник материалов VII-го Международного форума «Партнерство государства, бизнеса и гражданского общества при обеспечении международной информационной безопасности» (Гармиш-Партенкирхен, Германия). 22 апреля 2013.
7. *Беляев И. И.* Об основах государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года // Материалы заседания двусторонней рабочей группы по вопросам угроз в сфере использования информационно-коммуникационных технологий и самим информационно-коммуникационным технологиям в контексте международной безопасности (в рамках Российско-Американской президентской комиссии) (Вашингтон, США). 21 ноября 2013.

# **Формирование программ научных исследований в области стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения экономической безопасности**

*В. В. Воронин, И. С. Бобрышев, Н. В. Ерина*

Система стратегического планирования обеспечена основными нормативными правовыми актами и научно-методическими рекомендациями, разработанными и введенными в практику государственного управления после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». По состоянию на конец марта 2019 года в Государственном реестре документов стратегического планирования зарегистрировано более 63 тыс. документов федерального, регионального и муниципального уровня.

Тем не менее, в базовых документах стратегического планирования, принятых в последнее время Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, содержатся прямые указания на основные тематические направления прикладных исследований в интересах совершенствования системы стратегического планирования. В частности, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [1] поставлена задача по формированию системы фундаментальных и прикладных научных исследований и ее государственная поддержка в интересах организационно-научного обеспечения реализации стратегических национальных приоритетов, совершенствования системы государственного управления на принципах стратегического планирования.

На первом этапе реализации Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [2] предусмотрена разработка и реализация мер организационного, нормативно-правового и методического характера в целях обеспечения экономической безопасности, включая совершенствование механизмов мониторинга и оценки ее состояния.

В рамках реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года [3] пред-

усматривается развитие инфраструктуры стратегического планирования и проектной деятельности на федеральном и региональном уровнях, формирование федеральной системы управления рисками в сфере экономической безопасности, создание практических механизмов мониторинга достижения целей и задач национальных и федеральных проектов.

Таким образом, акцент научно-методического сопровождения системы стратегического планирования как механизма государственного управления смещается в сторону формирования и внедрения унифицированных алгоритмов анализа огромного массива сведений, содержащихся в документах стратегического планирования, широкого использования программно-математических средств имитационного моделирования динамики сложных социально-экономических систем, методик оценки состояния отраслей экономики и социальных сфер и принятия управленческих решений по выбору оптимальных сценариев развития, преодоления выявленных рисков и угроз.

В этой связи представляется целесообразным усилить механизмы формирования тематики фундаментальных и прикладных научных исследований в области экономики и государственного управления, создающих научно-методологическую среду цифровой экономики, нормативно-правовую базу широкого использования алгоритмов «больших данных» и технологий искусственного интеллекта в системе стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Очевидно, что тематика исследований имеет междисциплинарный характер с ориентацией на практические результаты и на широкое использование ИТ-технологий, что указывает на системные изменения в организации научных исследований, на повышение требовательности заказчиков к их результатам.

В целях повышения эффективности взаимодействия между органами государственного управления и научно-экспертным сообществом при формировании комплексных программ научных исследований в области стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения экономической безопасности предлагается установить соответствующий понятийный аппарат, а также сформировать функциональные критерии, отражающие интересы и требования системы государственного управления к тематике, целевому назначению и ожидаемым результатам указанных научно-исследовательских работ и услуг.

Прежде чем приступить к формированию указанных функциональных критериев, целесообразно определить термин «государст-

венные нужды в области научных исследований», который до настоящего времени не имеет строгого правового толкования.

Собственно, правовая неопределенность в отношении указанного термина связана с практическим опытом реализации федеральных целевых программ. Как известно, программные мероприятия ФЦП предполагают значительные объемы бюджетного софинансирования поисковых и прикладных НИОКР по развитию научно-технологического задела и национальной технологической базы, разработке и модернизации сложной наукоемкой продукции. Однако в последующем эта продукция производится юридическими лицами различной имущественной и правовой формы и реализуется на внешнем и внутреннем рынке с целью извлечения прибыли. То есть бюджетное финансирование указанных НИОКР имеет характер государственной поддержки отраслевых предприятий по созданию образцов высокотехнологичной техники с продолжительными сроками разработки, испытаний и продвижения на рынке.

Тем не менее Федеральным законом от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» установлено, что реализация федеральных целевых программ является одним из видов обеспечения государственных нужд. Соответственно, в общественном сознании и деловом документообороте твердо закрепилось представление, что все НИОКР, финансируемые из средств федерального бюджета как в рамках реализации ФЦП или иных программно-целевых инструментов относятся к категории «государственные нужды».

В целях эффективного решения задач научно-методического сопровождения системы стратегического планирования как механизма государственного управления полагаем целесообразным установить следующее определение: «Государственные нужды в области научных исследований — это результаты поисковых и прикладных исследований, финансируемых из средств федерального или регионального бюджета, ожидаемые и используемые органами государственной власти в целях непосредственного совершенствования механизмов и решения задач государственного управления в сфере компетенции, закрепленной в соответствии с правоустанавливающими актами, на принципах стратегического планирования».

Как следствие, функциональные критерии к формированию тематического перечня поисковых и прикладных научных исследований в области экономики и государственного управления состоят в том, чтобы:

- тематика и содержание прикладных научных исследований прямо соответствовали ключевым задачам совершенствования механизмов государственного управления, установленным базовыми документами стратегического планирования;
- техническое задание, механизм выполнения и результаты научно-исследовательских работ непосредственно обеспечивали государственные нужды в сфере компетенции органа государственной власти – заказчика работ;
- результаты научных исследований представляли совокупность новых знаний и практически важных сведений по теме НИР, а также необходимый и достаточный перечень средств и рекомендаций по оперативному использованию результатов в практической деятельности заказчика работ.

Идеальным вариантом взаимодействия заказчика и исполнителя научно-исследовательской работы в процессе приемосдаточных процедур – это готовность закрепить основные результаты НИР в формате плана («дорожной» карты) мероприятий по их внедрению в деятельности заказчика работ, при подготовке которого будут выявлены и предотвращены возможные внедренческие риски.

Возможной иллюстрацией применения описанных выше подходов к формированию перечня научных исследований, непосредственно направленных на обеспечение государственных нужд, может быть формирование федеральной системы управления рисками в области экономической безопасности Российской Федерации (далее – ФСУР).

Указом Президента Российской Федерации установлено, что субъектами ФСУР являются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, государственные корпорации, компании и иные отраслевые организации, которые осуществляют деятельность по решению функциональных задач ФСУР в соответствии с компетенцией и полномочиями, закрепленными в их правоустанавливающих документах.

Как представляется, основным инструментом непрерывного мониторинга и анализа состояния отраслей экономики и социальных сфер в рамках компетенции субъектов ФСУР являются программные комплексы имитационного моделирования [4], которые содержат:

- блок представления основных факторов и компонентов обеспечения экономической безопасности в отрасли экономики, харак-

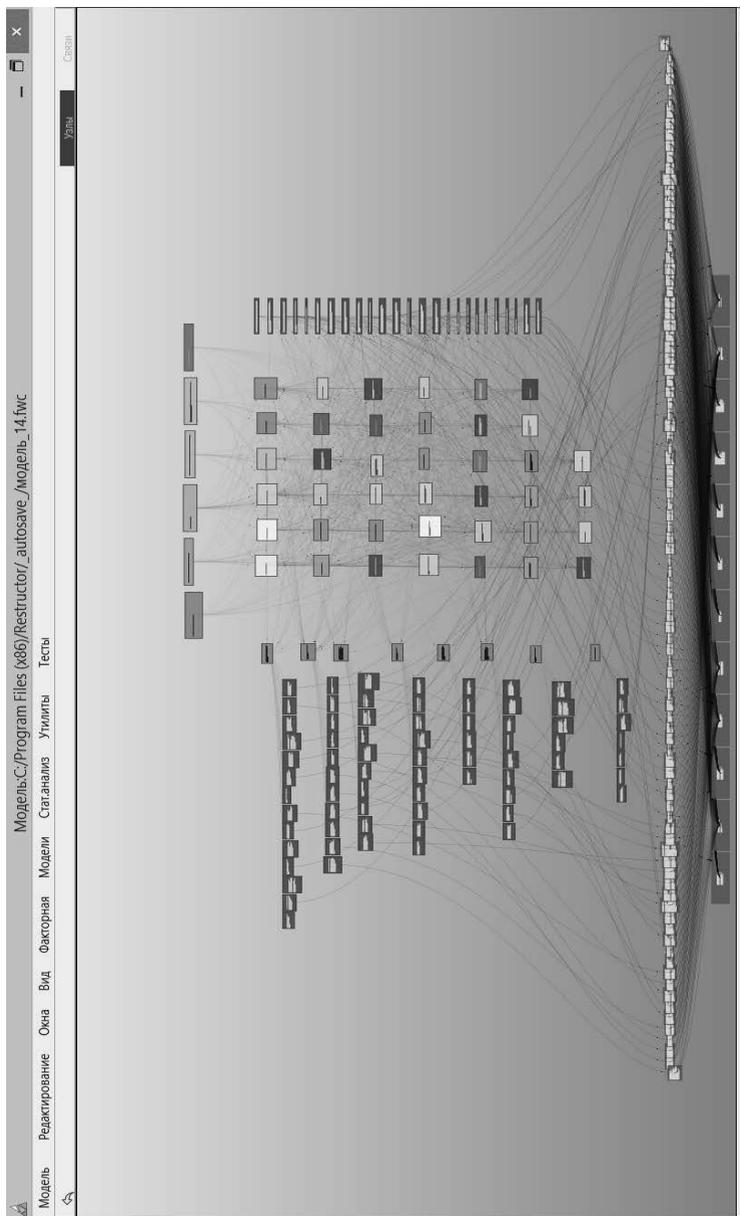
теризуемых количественными показателями (предметное поле факторной модели);

- структурированную модель внешнего воздействия на блок основных факторов, содержащую систему оцифрованных связей и потенциалов взаимодействия для выявления наиболее существенных уровней реагирования предметного поля на внешнее воздействие;
- комфортный интерфейс взаимодействия с моделью, формирующий возможные сценарии динамики экономической безопасности под влиянием различных событий и количественную оценку значений показателей состояния экономической безопасности (см. блок-схему на рисунке 1).

При этом значения показателей устанавливаются по состоянию на начало календарного года, приводятся к относительным величинам с нормировкой на отрезке от нуля до единицы. Потенциалы связей между факторами (элементами) предметного поля определяются на основе коэффициентов парных корреляций, установленных по материалам статистических наблюдений, что обеспечивает их абсолютную объективность. Сбалансированная оцифрованная факторная модель визуально представляет собой трехмерную диаграмму, характеризующую исходное состояние предметного поля.

Процесс имитационного моделирования состоит в анализе изменений рельефа предметного поля под внешним воздействием, выявлении наиболее уязвимых элементов предметного поля, интерпретации выявленных «болевых» ситуаций и поиске позитивных воздействий, возвращающих модель в исходное состояние. Этапы имитационного моделирования и последовательность операций взаимодействия с моделью включают:

- оцифровку внешнего события (ряда событий), реально происходящих или потенциально возможных, и ввод внешнего возмущения в имитационную модель с помощью интерфейса взаимодействия;
- анализ изменений рельефа предметного поля относительно исходного сбалансированного состояния, выявление факторов, наиболее подверженных воздействию;
- количественная оценка индивидуальных отклонений значений факторов от начального состояния (интегральная оценка возмущения рельефа предметного поля в целом, характеризующая изменение состояния области моделирования);



**Рис. 1.** Блок-схема структурирования внешнего воздействия и интерфейс имитационной факторной модели состояния экономической безопасности

- оцифровка и ввод с помощью интерфейса позитивных воздействий (мер государственной политики), направленных на снижение возмущенного состояния предметного поля, на введение значений факторов предметного поля в приемлемые рамки;
- экспертный анализ итогов негативного и позитивного воздействия с целью формулировки основных рисков и мер государственной политики по их парированию (обратный процесс от оцифрованных показателей к выработке управленческих решений).

Приведенное описание программного комплекса и механизма имитационного моделирования в целом отражает методологию экспертного анализа больших массивов данных статистического наблюдения в целях выявления негативных тенденций, критических связей между событиями и факторами, выработки рекомендаций по их парированию. Использование IT-технологий позволяет существенно (на один – два порядка) расширить число учитываемых факторов, обеспечить объективность и полноту анализа, оперативность в выработке управленческих решений по парированию выявленных негативных тенденций, угроз и рисков.

При этом со всей очевидностью следует отметить изменение роли и места эксперта как человеческого фактора научного исследования – от непосредственного анализа информационных массивов к исследованиям, обеспечивающим функционирование имитационной модели как инструмента государственного управления, включая:

- формирование состава, информационного наполнения и актуализации блока представления основных факторов и компонентов;
- выработка функциональных критериев интерпретации события как внешнего по отношению к предметному полю воздействия, создание практических механизмов и регламентов оцифровки реальных событий, структурирование внешнего воздействия на предметное поле имитационной модели;
- создание методик оптимизации позитивного воздействия, обеспечивающего сбалансированное состояние предметного поля, и регламентов его экспертной интерпретации в терминах управленческих решений.

Соответствующий перечень тематических направлений научных исследований, ориентированных на обеспечение государственных нужд при разработке проблемно-ориентированного инструментария имитационного моделирования в рамках ФСУР, включает:

- практические рекомендации по формированию необходимой и достаточной совокупности взаимосвязанных и взаимозависимых факторов, объектов и субъектов динамической факторной модели, характеризующих с достаточной полнотой состояние экономической безопасности по отраслям экономики, социальным сферам, субъектам Российской Федерации, корпоративным сегментам ФСУР);
- развитие и адаптация методов математического моделирования факторов, угроз и рисков, в том числе имеющих количественно неформализуемый характер, в контексте формирования имитационных моделей отраслей экономики и социальных сфер;
- разработка методик, механизмов и регламентов экспертного анализа результатов имитационного моделирования в контексте формирования мер государственной политики по их преодолению;
- формирование необходимой и достаточной совокупности взаимосвязанных и взаимозависимых динамических имитационных моделей оценки состояния экономической безопасности (в контексте отдельных отраслевых и региональных субъектов ФСУР, по предварительной оценке – около 150 моделей);
- формирование основ и рекомендаций по содержанию федерального стандарта готовности субъектов экономической деятельности к стратегическим вызовам, внезапно возникающим угрозам и рискам в сфере экономической безопасности.

Следует подчеркнуть, что формирование перечня научных исследований в обеспечение создания ФСУР так или иначе связано с формированием комплексных творческих коллективов, участники которых обладают необходимыми междисциплинарными компетенциями, знаниями и практическими навыками деятельности в конкретных отраслях экономики, социальных сферах и областях национальной безопасности. Так или иначе актуальный характер приобретает проблема формирования профильной научной школы, ориентированной на научно-методическое сопровождение системы государственного и корпоративного управления в области экономической безопасности.

Собственно, аналогичные подходы, принципы и механизмы следует использовать при формировании программ и перечней научных исследований, ориентированных на обеспечение государственных нужд в соответствии с целями и задачами, установленными в базовых документах стратегического планирования.

## Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
2. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.
3. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2 октября 2018 г. URL: <http://static.government.ru>.
4. *Гайнулин Д. Г., Воронин В. В.* Общие принципы формирования системы управления рисками в области экономической безопасности. // Концепция федеральной системы управления рисками в области экономической безопасности / Под ред. С. Н. Сильвестрова. М.: Когито-Центр, 2018.

# **О подходах к совершенствованию стратегического планирования в Российской Федерации**

*Е. Ю. Кочемасова*

Стратегия современного развития общества базируются на материальном производстве, потреблении энергии, использовании природных ресурсов. Бурное развитие промышленности и экономики обеспечивается во многих странах за счет беспрецедентного по масштабам использования сырьевых ресурсов (за последние 50 лет энерго- и ресурсопотребление в мире увеличилось в 2,5 раза). Истощение природных ресурсов и исчерпание хозяйственной емкости территорий в наиболее развитых странах становится ключевым фактором глобальных трансформаций. Недостаточная энерго- и ресурсная обеспеченность индустриально развитых стран мотивирует изменение национальных политик и стратегий стран-лидеров в направлении повышения их экономической конкурентоспособности, выработки инструментов защиты своих национальных интересов в разных частях мира, где имеются потенциальные источники сырьевых ресурсов. Страны-импортеры ресурсов стремятся собственные ресурсно-сырьевые проблемы перевести в разряд международно-политических, затормозить экономическое развитие стран-конкурентов и стран-экспортеров ресурсов, любым способом получить доступ к ресурсам и рынкам этих стран, в том числе путем инспирирования «цветных» революций или вооруженных конфликтов. Нарращивание силового потенциала, ослабление глобальной безопасности, экономические санкции, усиление информационного давления – все это является следствием усиливающейся конкурентной борьбы за получение доступа к источникам сырьевых ресурсов, глобальным и региональным рынкам и контролю над ними [4].

В этих условиях стратегическое планирование становится средством реализации внутренней и внешней политики западных стран, направленной на сохранение мирового господства для обеспечения доминирования в сфере производства и потребления, в том числе

в области контроля за источниками сырьевых ресурсов. В качестве инструментов стратегического планирования используются специальные программы экономической и гуманитарной помощи странам-экспортерам ресурсов, а также образовательные и исследовательские проекты с предоставлением кредитов и грантов. Тем самым развитые страны стремятся создать условия для реализации своих национальных политических и экономических интересов. Одновременно происходит планомерное наращивание военного потенциала, включая создание новых и перевооружение действующих военных баз, в регионах мира, имеющих стратегическое природно-ресурсное и выгодное транспортно-географическое положение.

В России стратегические приоритеты национальной политики всегда были ориентированы на выявление и использование внутренних источников экономического роста, социального, научно-технического, оборонного развития. Занимая ведущее место в мире по запасам большинства полезных ископаемых, лесных и водных ресурсов, Россия потенциально независима от конъюнктуры мирового рынка сырьевых ресурсов. В результате окончания «холодной войны» Россия приобрела выгодное геополитическое положение, получила возможность экономического и политического сотрудничества с зарубежными странами различной геополитической ориентации. В этих условиях возникают объективные мотивации для повышения конкурентоспособности России на международной арене, защиты национальных интересов, укрепления государственности, наращивания экономического, оборонного и духовного потенциалов. Такие тенденции в устойчивом развитии и укреплении военно-политического потенциала России противоречат устремлениям западных стран по сохранению ее в качестве сырьевого придатка для мирового хозяйства [3, 8].

В отношении Российской Федерации как глобальному конкуренту происходит сближение (конвергенция) интересов западных стран, стремящихся получить выгоду от использования российских сырьевых ресурсов (большую чем страна-владелец) и ограничить доступ к технологиям, ресурсам, компетенциям, чтобы затормозить инновационное развитие российского государства и общества.

Становление стратегического планирования в России было изначально мотивировано двумя объективными факторами: диспропорцией в развитии производительных сил с концентрацией промышленности в центральных регионах страны и сосредоточением ресурсной базы в труднодоступных районах Урала, Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, а также неравномерным региональным

развитием, при котором регионы-лидеры значительно опережали в развитии отсталые регионы (показатели социально-экономического развития различались в десятки и сотни раз). Эти диспропорции в пространственном развитии производительных сил и в уровне социально-экономического развития российских регионов, по нашим данным, существовали всегда — с конца XIX века по настоящее время [5].

Особенности географического положения России, исторического развития, постоянные внешние военно-политические посягательства на ее территорию обуславливали необходимость среднесрочного и долгосрочного государственного планирования хозяйственного освоения богатых ресурсами периферийных регионов, создания оборонного потенциала на западных и восточных рубежах. Это были Столыпинская реформа в сельском хозяйстве и строительство Транссибирской железнодорожной магистрали в царской России, План ГОЭЛРО по электрофикации страны, пятилетние государственные планы по послевоенному восстановлению и развитию народного хозяйства в СССР [2].

В странах с рыночной экономикой среднесрочное стратегическое планирование на государственном уровне появилось позднее, чем в царской и советской России, и было связано с преодолением в США Великой депрессии в 1930-годах и послевоенного восстановления экономики Западной Европы в 1950-годах, когда требовалась мобилизационная роль государственных институтов в решении общенациональных проблем.

В СССР и многих других странах социалистической ориентации, долгосрочное планирование осуществлялось на уровне высшего руководства, имело директивный характер и предусматривало перенесение текущих тенденций на будущее развитие. Директивный порядок проявлялся в формировании пятилетних планов социально-экономического развития, в которых определялась динамика показателей будущего развития без оценки рисков и угроз, свойственных рыночным условиям и глобальной конкуренции. Решающими факторами в реализации планов и программ в советский период были трудовые, финансовые и материально-технические ресурсы, использование которых регулировалось в масштабах всей страны.

Советский опыт стратегического планирования отчасти является актуальным в современных условиях, особенно когда требуются мобилизация сил и средств, их локализация на приоритетных направлениях развития для реализации национальных проектов. Заслуживают внимания практики 1970–1980-х годов по разработке,

согласованию и утверждению плановых и программных документов синхронно во всех отраслях народного хозяйства в течение периода в 1,5–2 года до начала реализации, а также определение в отраслевых программах всех этапов жизненного цикла реализуемых проектов.

В условиях быстро меняющегося, развивающегося и полного противоречий окружающего мира объективной необходимостью становится выстраивание системы стратегического планирования на основе выявления и оценки множества вызовов, рисков, проблем, угроз и обуславливающих их факторов. В условиях формирования открытого общества и рыночных отношений изменились критерии рациональности и эффективности государственного управления. Вместо достижения экономического эффекта в масштабах всей страны, как приоритета в социалистическом развитии хозяйства, в рыночных условиях на первый план выступают удовлетворение рыночного спроса и обеспечение конкурентоспособности отраслей и предприятий производственной и непроизводственной сферы.

В современных условиях стратегическое планирование направлено на выработку адекватных адаптивных механизмов реагирования на изменение внешней и внутренней институциональной среды для обеспечения сбалансированного устойчивого социального, экономического, демографического, культурного, экологического, оборонного развития страны в увязке с определением системы мер по заблаговременному выявлению и предотвращению возможного ущерба национальным интересам от действий стран-конкурентов.

По нашему мнению, в настоящее время в России происходит смена парадигмы стратегического планирования (в странах Запада этот процесс уже завершен). Стратегическое планирование в прошлом имело директивный характер, при котором текущие тенденции переносились на будущее развитие. В современных условиях стратегическое планирование имеет, по нашему определению, прогрессивно-циклический адаптивный характер (рисунок 1).

Прогрессивно-циклический адаптивный подход к стратегическому планированию заключается в последовательном осуществлении процедур стратегического анализа, целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования, мониторинга и корректировки документов стратегического планирования, исходя из возможностей национальных экономик адаптироваться к изменению внешней и внутренней институциональной среды (рисунок 2).

Ключевое значение в концептуальной схеме прогрессивно-циклического адаптивного стратегического планирования, по нашему



**Рис. 1.** Смена парадигмы стратегического планирования



**Рис. 2.** Концептуальная схема прогрессивно-циклического адаптивного стратегического планирования

мнению, имеет анализ объективных глобальных процессов в развитии общества, природы, техносферы. Анализ объективных глобальных процессов является исходным компонентом стратегического планирования. Изучение глобальных процессов необходимо для выработки внешней и внутренней политики государства на основе объективной оценки процессов и событий, происходящих в окружающем мире. На планете Земля в целом, биосфере, сообществе государств и народов происходят объективные глобальные процессы, которые влияют на внешнюю и внутреннюю политику российского государства и поведение граждан. Это: изменение климата, истощение природных ресурсов, уменьшение биологического разнообразия, рост населения в мире, миграция населения, неравномерное развитие стран и регионов, процессы формирования полицентричного мироустройства, рост глобальной и региональной нестабильности, глобализация экономики и усиление конкуренции между развитыми и развивающимися странами, смена технологических укладов в сфере материального производства, экономические кризисы и др.

В условиях перехода и становления рыночной экономики в России ее национальная система стратегического планирования приобрела многоуровневый характер в связи разделением видов собственности и полномочий федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Общее количество документов стратегического планирования уже составляет от 40 до 57 тысяч единиц (по разным экспертным оценкам).

В настоящее время система стратегического планирования в Российской Федерации отлажена только на уровне решения ведомственных задач. В значительной степени этому способствовало использование зарубежной практики «индикативного» стратегического планирования и проведенное в 2000-х годах реформирование бюджетной системы. Не решенными остаются межведомственные и межуровневые стратегические задачи. Неполное решение межведомственных и межуровневых задач не согласуется с заявленными стратегическими целями и может быть объяснено тем, что, во-первых, в ходе реализации комплексные задачи распадаются на отдельные компоненты, которые выборочно реализуются (с учетом имеющихся полномочий и ресурсов) в рамках государственных, муниципальных и корпоративных программ; во-вторых в ходе реализации всегда выявляются новые непредвиденные обстоятельства, связанные с проявлением множества ранее не учтенных факторов или недостатком финансовых ресурсов.

В действующей многоуровневой системе стратегического планирования представлены две разнонаправленные тенденции:

- первая тенденция заключается в стремлении к комплексности (интегрированию) стратегического процесса, когда участники стратегического планирования вырабатывают единые принципы, стратегические национальные приоритеты, цели, задачи и методы решения проблем и нейтрализации угроз;
- вторая тенденция проявляется в виде процесса автономизации, когда участники стратегического процесса стремятся к достижению собственных интересов и самостоятельному решению стратегических задач в соответствии с имеющимися полномочиями.

В этих условиях, по нашему мнению, для Российской Федерации актуальными являются следующие направления совершенствования стратегического планирования:

- приоритизация деятельности субъектов стратегического планирования с учетом реальных располагаемых ресурсов с целью мобилизации сил и средств для достижения конечных общественно значимых результатов деятельности;
- переход от отраслевого к интегральному (межведомственному, межуровневому) стратегическому планированию для достижения технологических прорывов, обеспечения межотраслевой диффузии креативных технологий, без которых невозможен переход к шестому технологическому укладу;
- усиление роли федерального центра в прогнозировании сбалансированного пространственного развития с учетом масштабов страны, исторически сложившегося неравномерного развития российских регионов, разнообразия природно-климатических, транспортно-географических и пространственно-ресурсных особенностей;
- внедрение цифровых технологий в системе стратегического планирования для повышения эффективности и результативности государственного и муниципального управления, в том числе для уменьшения бумажного документооборота.

Автор считает не целесообразным автоматически копировать и тиражировать иностранный опыт стратегического планирования в России вследствие того, что действующие системы стратегического планирования в России и странах Запада отличаются целевой направленностью и другими особенностями:

- российская политика направлена на обеспечение устойчивого развития и национальной безопасности с опорой на собственный ресурсно-хозяйственный потенциал;
- политика западных стран ориентирована на сохранение мирового доминирования и глобального контроля за использованием сырьевых ресурсов и развитием мировых рынков;
- российская система стратегического планирования имеет централизованный характер, так как основные финансовые ресурсы находятся под управлением государства, в результате чего государственные институты в реальных условиях могут оперативно реагировать на глобальные вызовы и осуществлять своевременную и адекватную государственную поддержку населения и бизнеса;
- западная система стратегического планирования имеет демократический инерционный характер, предусматривает участие в выработке национальных приоритетов государственных учреждений и институтов гражданского общества, поэтому участники стратегического процесса мотивированы к лоббированию частных интересов;
- в российской практике стратегического планирования сохраняется и по ряду направлений доминирует отраслевой подход, в бюджетном процессе по отдельным секторам сохраняется принцип «управление затратами», реализации принципа «управление результатами» препятствуют низкий профессиональный уровень управленческих работников, рост нецелевых расходов, коррупция, в российских регионах отмечается дублирование выполнения регулятивных функций ведомственными подразделениями федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- в западной практике стратегического планирования регулятивные функции разделены на федеральном и региональном уровнях, интегрированное управление и планирование осуществляется на уровне решения трансграничных, общенациональных проблем, методы и механизмы реализации национальных приоритетов вырабатываются на местном (муниципальном) уровне исходя из интересов поместных общин.

Из обзора научных публикаций следует, что в исследовательском процессе основное внимание уделяется анализу объектов и методов стратегического планирования, внешних и внутренних условий и факторов, влияющих на стратегический процесс. Действующие

(реализуемые) документы стратегического планирования и нормативные положения, в соответствии с которыми они разрабатываются и реализуются, остаются, как правило, за рамками научного анализа. В этих условиях, соответственно, имеющиеся дефекты стратегического планирования, причины неэффективного управления и регулирования, недостатки в реализации стратегических национальных приоритетов и конкретных мероприятий остаются без должного внимания со стороны научного и экспертного сообщества и не получают объективной оценки.

Анализ правовых и методических документов в области стратегического планирования показывает отсутствие нормативной дефиниции «дефект стратегического планирования». Такие дефекты могут быть обнаружены практически в любом документе стратегического планирования и связаны с объективными ограничениями (временными, тематическими, пространственными, правовыми, финансовыми и пр.). Во многих случаях они обусловлены недостатком знаний о факторах внешней среды. Однако описания таких ограничений в документах стратегического планирования практически отсутствуют.

Проблемы, риски, угрозы и обуславливающие их факторы рассматриваются только в заданных областях деятельности (в рамках выбранных стратегических приоритетов) и их социально-экономические, демографические или экологические последствия не анализируются в смежных областях в рамках одной стратегии или программы. Имеют место разрывы в стратегическом планировании из-за разделения полномочий государственных и муниципальных органов исполнительной власти разных уровней. При разрывах в стратегическом планировании трудно реализовать основные нормативные (установленные законодательством) принципы стратегического планирования — согласованности, сбалансированности, преемственности документов стратегического планирования разных уровней. Трудно оценить конечные общественно значимые результаты деятельности в масштабах всей страны, учитывая, что документы стратегического планирования разных уровней разрабатываются и реализуются разными субъектами стратегического планирования.

Многие стратегии, программы и планы становятся дефектными из-за отсутствия полного и непротиворечивого анализа причин и следствий анализируемых проблем устойчивого развития, рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности, то есть отсутствия правильно построенных причинно-следственных моделей стратегического процесса.

Суть причинно-следственного подхода в стратегическом процессе, по мнению автора, заключается в проведении трех процедур: 1) полный и согласованный учет факторов, влияющих на формирование проблем устойчивого развития, рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности на федеральном, отраслевом, региональном и муниципальном уровнях; 2) установление взаимосвязи и синергии факторов для идентификации каждой проблемы (угрозы); 3) дифференцированный, согласованный, непротиворечивый и адекватный выбор методов решения проблем и устранения угроз с учетом разнообразия образующих проблемы и угрозы факторов и характера их проявления на соответствующих уровнях [9].

Теоретическая модель «причина и следствие» имеет широкое распространение в стратегическом менеджменте, но она не находит применения при формировании документов стратегического планирования разных уровней [6, 7].

Суть теоретической модели «причина и следствие» заключается в установлении и сопоставлении двух переменных составляющих: 1) множества факторов, которые являются причинами соответствующих социально-экономических, производственных, политических, экологических или иных процессов; 2) результата взаимодействия этих факторов, которые рассматриваются в стратегическом процессе в качестве вызовов, проблем, рисков или угроз и которые требуется устранить для нормального, позитивного развития процессов [10].

Попытки адаптации теоретической модели к стратегическому процессу, которые реализуются в теоретико-методологических исследованиях и в практике стратегического планирования, сводятся к следующим процедурам: 1) минимизации числа анализируемых факторов путем их группирования и ранжирования (приоритизации) для выявления проблем (угроз) и их решения (устранения) путем определения приоритетных направлений деятельности (политики); 2) разделение факторов внутренней и внешней среды и установление их логических межуровневых связей путем разделения внутренней и внешней политики и механизмов их практической реализации. По этим двум направлениям проводится дискуссия в экспертном сообществе. При этом конкретного алгоритма организации всего стратегического процесса не предлагается.

Ошибочность в построении сложной многоуровневой модели стратегического планирования заключается в том, что в полном его цикле трудно увязать все условия и факторы, учитываемые на эта-

пах целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования и реализации, так как в рамках этих этапов решаются разные задачи и принимаются разные управленческие решения, которые предусматривают приспособление деятельности субъектов планирования к реальным условиям, анализируемых в каждом этапе.

Процедура причинно-следственного анализа проблем, рисков, угроз и обуславливающих их факторов в стратегическом планировании, в законодательном процессе заключается в том, чтобы без привлечения статистических данных проследить взаимосвязь принимаемых политических решений, регулятивных действий и конечных результатов деятельности посредством учета цепочки взаимодействующих факторов, характеризующих управленческую и регулятивную деятельность органов государственной власти и муниципального управления, работу отраслей и секторов хозяйства, состояние социально-экономических и иных систем, качество жизни людей, уровень из защищенности от неблагоприятных и опасных процессов.

Формирование модели причинно-следственного анализа, адаптированной к многоуровневому прогрессивно-циклическому процессу стратегического планирования, является актуальной научно-прикладной задачей.

В настоящее время в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] отсутствуют нормы, определяющие процедуры идентификации проблем для устойчивого развития, рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности. По нашему мнению, причинно-следственный подход может стать эффективным способом научного обоснования проблем, рисков и угроз.

С учетом этого формулировка статьи 2 (пункт 21) федерального закона ФЗ-172 может быть дополнена в части обоснования рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности «на основе полного и непротиворечивого причинно-следственного анализа определяющих их факторов».

В качестве новых нормативных дефиниций нами предлагаются два термина:

1. Стратегический анализ – формирование научно обоснованных представлений об объективных глобальных процессах в развитии общества, природы, техносферы для определения их влияния на выработку внешней и внутренней политики государства, деятельность отраслей и секторов хозяйства, поведение людей.

2. Жизненный цикл стратегического планирования – последовательность взаимосвязанных и согласованных действий участников стратегического планирования, предусматривающих поэтапную разработку, реализацию документов стратегического планирования, использование полученных результатов в интересах личности, общества и государства на основе последовательного проведения процедур стратегического анализа, целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, внедрения и эффективного использования полученных в ходе реализации документов стратегического планирования конечных общественно значимых результатов (продуктов, услуг).

## Литература

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. План ГОЭЛРО. М., 1955. С. 126.
3. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440.
4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.
5. *Кочемасова Е. Ю.* Обоснование роли ретроспективного анализа в программировании социально-экономического развития России. Автореферат. Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН. М. 2005. 23 с.
6. *Маленков Ю. А.* Причинно-следственные модели в стратегическом планировании // Вестник Санкт-Петербургского Университета. Сер. 5. 2011. Вып. 2. С. 116–129.
7. Руководство для проведения причинно-следственного анализа. Методология GIWA: детальная оценка, причинно-следственный анализ, выбор политики. UNEP/GEF. 2002.
8. Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
9. *Кочемасова Е. Ю.* Алгоритм совершенствования стратегического планирования в сфере устойчивого развития и мер национальной безопасности // Экономическая безопасность России: проблемы

и перспективы: материалы VI Международной научно-практической конференции. Нижегород. Гостехн. ун-т им. Р. Е. Алексеева. Нижний Новгород, 2018. С. 130–139.

10. Кочемасова Е. Ю. Причинно-следственный анализ как инструмент стратегического планирования // Инновации. 2018. № 4 (234). С. 36–42.

# **Согласование процессов проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования**

*В. П. Бауэр, А. И. Селиванов, В. В. Еремин, В. В. Смирнов*

## **Актуальность проблемы**

Организационно-управленческая система и практика управления в Российской Федерации в контексте процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования.

## **Практика организации и управления социально-экономическим развитием (СЭР)**

В отечественной научной литературе достаточно полно и аутентично исследовано современное состояние организационно-управленческой системы и практика управления в современной Российской Федерации, всесторонне изучен опыт всех стран. Кратко резюмируем результаты научного анализа в некоторых принципиальных аспектах для того, чтобы определить существующий комплекс проблем дисгармонии во взаимодействии различных типов процессных моделей (проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования).

1. Современная Россия, как и всякая страна мира, имеет собственную национальную экономическую модель, которая несет в себе как общие для экономических моделей других стран, так и специфические черты – это широко обсуждено в научной литературе и в понимании этого достигнут некоторый консенсус [11]. Важной специфической чертой российской модели является сочетание высокой степени «концентрации компетентных полномочий в одном центре», «монархизма», «авторитаризма и централизма», «дисбаланса принципа разделения властей» [12], с одной стороны, и широкого разнообразия имеющихся и полученных от центра разны-

ми регионами страны возможностями и полномочий в экономике и управлении – с другой. Это сказывается на формировании экономической политики различных регионов, их отношениях с федеральным центром (множество моделей взаимодействия центр–регион), на характере и формах горизонтального межрегионального и межмуниципального сотрудничества, их стратегий, механизмов, инфраструктур и программ [13, с. 32–46], на характере управления и финансирования, сочетании стратегического, проектного управления и бюджетного планирования. Кроме того, различные регионы страны имеют разные возможности и стратегии, а также риски и угрозы [14]. В целом в стране множество уполномоченных законом субъектов стратегического планирования различного уровня [15]. В этой связи в настоящее время разрабатываются и реализуются самые разнообразные стратегии, и сосуществуют различные подходы к стратегированию и разные организационные формы региональных стратегий. В России сосуществует три подхода к формированию стратегии регионального развития – отраслевой, проблемно-ориентированный и территориальный подход [16]. По результатам проведенных исследований «доминирующим подходом к формированию стратегий социально-экономического развития регионов в России является отраслевой подход (данному подходу соответствует 58% региональных стратегий), далее следуют территориальный (41%) и проблемно-ориентированный подход (1%)» и при этом «анализ содержания региональных стратегий показывает, что регионов, в стратегических документах которых есть логически выдержанное структурирование и формализация испытываемых ими проблем, крайне мало – около 12%» [17]. В России на сегодня «нет сквозного законодательного обеспечения взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов управления в сфере стратегического планирования, инвестиционной активности, формирования комплексной инфраструктуры сотрудничества регионов и муниципалитетов» [13, с. 94–95].

Все это отражается на состоянии и характере осуществления и взаимодействия процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования, перспективах их согласования как в интересах федерального центра, так и в интересах каждого конкретного региона.

Сложившаяся в России экономическая модель имеет плюсы и минусы для регулирования отношений между разными типами процессных моделей управления, внутренне противоречива по отношению к различным процессным моделям. С одной стороны, вер-

тикаль власти ведет к чрезмерной централизации, с другой — эта централизации во многом архаична и не дает возможности подхода к регулированию национальной экономики как единого целостного организма, тем более, к превращению государства в «бизнес-модель» [18]. С одной стороны, эта модель управления снижает потенциал реагирования на инновационное развитие экономики, даже на либерально-экономическую «новую нормальность» с ее ориентиром на быстрые предприятия, инновационные модели, модели «короткого цикла» и «короткого производства» [19], с другой — сама ориентирована практически исключительно на финансирование краткосрочных проектов.

2. В современной России существует собственная практика организации и управления, осмысленная и известная научной общественности как на уровне теории организации и управления, в широком смысле, как целенаправленная, организующая и распорядительная деятельность всех государственных органов, так и в узком смысле, на уровне административного права как юридического основания регулирования управленческих отношений [20, 21, 22, 23]. Есть всестороннее понимание отечественного и мирового опыта оценки эффективности государственного управления, базирующегося на комплексном характере оценки, учитывающем взаимосвязь различных звеньев и уровней управления, оценке управленческих функций, дифференцировании уровней оценок деятельности, а также с учетом необходимости выделения уровня стратегического руководства областью или сферой управления, проведена систематизация видов анализа управленческой деятельности по основным признакам [24].

3. В современной России существует в той или иной степени отлаженная модель краткосрочного бюджетного планирования, одновременно очень слабо представлен опыт проектного управления (осуществляемого лишь применительно к исключительным объектам с «ручным управлением») и полностью отсутствует опыт стратегического планирования в масштабах региона и страны в целом, отсутствуют и необходимые для этого институты, инфраструктуры, кадры. Лишь на отдельных предприятиях и в отраслях начинают разрабатываться современные модели стратегического планирования [25, 26]. Это означает, что, с одной стороны, процессные модели проектной деятельности и стратегического планирования на федеральном, региональном и тем более муниципальном уровнях необходимо создавать практически «с нуля», с другой — в силу политической воли и принятых законов, и указов в сфере страте-

гического планирования, обеспечения национальной безопасности, развития отраслей, создавать в сжатые сроки. Это приводит к несогласованности, массовой хаотичности, наличию множества концептуальных, методических и практических различий в принимаемых стратегических документах и т. д. Наряду с рождением и апробацией новых, возможно эффективных, моделей организации и управления экономикой, нет опыта оценки и отбора, направленного поиска сочетания различных типов процессных моделей управления. Тем не менее, можно уверенно констатировать, что в России в практику управления постепенно возвращается понимание того, что стратегическое планирование социально-экономического развития – «это новая, формирующаяся классика управленческой деятельности», которая должна и будет востребована на всех уровнях управления [27].

4. В советский период истории России был объемный и успешный опыт стратегического планирования в первой половине XX века. Поскольку практика стратегического планирования в России по разным (известным и неизвестным) причинам во второй половине XX века постепенно прекращена, прекращены и научные разработки в этой сфере. Сохранились лишь отдельные «островки» научной мысли, которые сохранили это знание в виде книг и в начале XXI века были отражены в нескольких значимых публикациях, [8, 28, 29, 30, 31, 32] хотя все современные методы стратегического управления, включая планирование, известны специалистам, хорошо проанализированы, выявлены преимущества и недостатки каждого из них [3, с. 958–967]. В итоге можно констатировать, что это знание не утрачено полностью и есть понимание современного развития проектной деятельности и стратегического планирования в мире. Современное стратегическое планирование включает в себя прогнозирование, целеполагание, проектирование, программирование, планирование, контроль. Результатом научно-прикладной проработки и инструментом для управленческого действия стратегического типа является целевая программа, которая «понимается как документально оформленная, публично объявленная совокупность целеориентированных, намеченных к планомерному проведению, согласованных между собой по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных исполнителями и ресурсами мероприятий социального, научно-технического, производственно-технологического, природоохранного, оборонного характера, направленных на решение настоятельных проблем существования, жизнеобеспечения, развития, требующих концен-

трации, сосредоточения усилий и средств для достижения поставленных целей. В зарубежной литературе социально-экономические программы часто называют проектами (инвестиционными, инновационными проектами), тогда как в российских изданиях исторически закрепилось название «целевая комплексная программа», «социально-экономическая программа», «национальный проект» [8, с. 5].

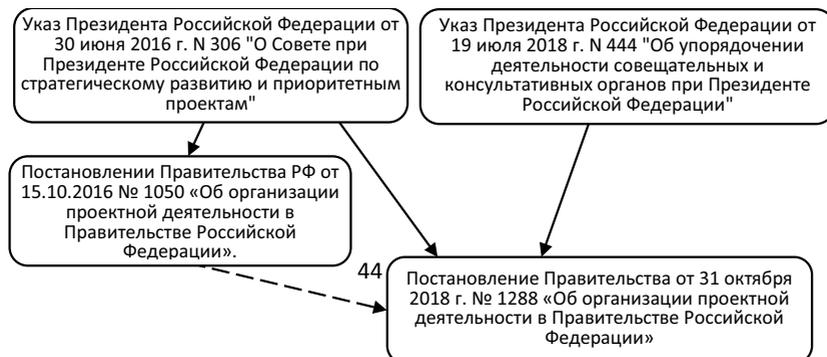
5. Реализация политической воли руководства страны, закрепленная в ряде нормативных правовых актов, начала реализовываться путем формирования большого числа нормативно закрепленных документов стратегического уровня планирования различного вида и назначения. Начинается стандартизация документов на уровне методик разработки, формы и содержания. При этом в условиях отсутствия научных и экспертных структур пока множество документов по своему содержанию можно лишь условно отнести к документам стратегического управления, кроме того, многие из них пока формальны, а некоторые требовали серьезной переработки (Прогноз социально-экономического развития страны 2017 года).

## **Основная нормативная база**

- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
- Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам».
- Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».
- Бюджетный кодекс Российской Федерации.
- Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации».
- Постановление Правительства от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».
- Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.».



**Рис. 1.** Обеспечение государственной политики



**Рис. 2.** Связи основных законодательных актов проектной деятельности

## Нормативно-правовая база проектной деятельности

Определение понятию «проект» дается в России на законодательном уровне. Это – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений<sup>1</sup>. Проектно-ориентированный контекст современного управления предопределяет необходимость

1 Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве РФ»)

трансформации отечественной системы государственного управления (как на региональном уровне, так и на уровне отдельного объекта) в направлении активного внедрения стандартов проектного менеджмента. Проектный «формат» деятельности ориентируется на соблюдение четких параметров по времени, финансам, материальным и трудовыми ресурсам. Вопросы интеграции теоретических подходов в практику выполнения проектов и программ приобретают особую актуальность в России из-за необходимости улучшения управляемости в сложных организационных условиях: ограничение во времени, снижение финансовой стабильности, максимальной оптимизации в использовании ресурсов. Внедрение в практику государственного и регионального управления проектного менеджмента стало своеобразным трендом происходящих на всех уровнях власти преобразований, направленных на повышение эффективности использования ресурсов, взаимодействие органов власти, достижение запланированных результатов в ограниченные сроки.

Органы исполнительной власти федерального и регионального уровней активно включаются в различные проектные инициативы, разрабатывая методические рекомендации, организуют проектные офисы в рамках своих организационных структур. Следует отметить, что формирование проектной деятельности в органах государственной власти РФ в 2016 г. перешло на новый этап, характеризующийся оформлением нормативно-правовой основы, рекомендующей органам власти всех уровней внедрять механизм проектной деятельности, определять роли и компетенции участников процесса. До этого времени проектная деятельность регламентировалась только утвержденными 14 апреля 2014 г. Министерством экономического развития РФ методическими рекомендациями по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти. Для апробации Советом по внедрению проектного управления Министерства экономического развития РФ в органах государственной власти в декабре 2013 г. был выбран ряд «пилотных» государственных учреждений (Минэкономразвития, Минпромторг, Минстрой, Минтранс) и регионов – Белгородская область, Ярославская область, Пермский край<sup>1</sup>. В число регионов, заинтересованных в формировании проектного управления, вошла и Пензенская область.

---

1 Протокол заседания Совета по внедрению проектного управления Министерства экономического развития Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ от 04.12.2013 № 6-НП.

Новый этап развития проектного управления связан с принятием Президентом РФ 30 июня 2016 г. Указа № 306 «О Совете при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам». Главная задача созданного совещательного органа – Совета – формирование перечня приоритетных проектов и программ и координация деятельности органов власти по их реализации. На заседании президиума Совета при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам, которое состоялось в г. Сочи 1 октября 2016 г., были определены 11 приоритетных направлений. В решении, принятом по итогу заседания президиума этого Совета, высшим должностным лицам субъектов РФ было рекомендовано организовать работу по приоритетным проектам с применением методов проектного управления<sup>1</sup>.

В октябре 2016 г. проектное управление в органах государственной власти РФ получает законодательное закрепление в соответствующем Постановлении Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (вместе с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве РФ)». Положение о проектной деятельности устанавливает порядок ее организации, систему управления этой деятельностью, этапы инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов. Под отдельные проекты могут создаваться временные органы управления проектной деятельностью: кураторы, проектные комитеты, функциональные заказчики, старшие должностные лица, руководители проектов, администраторы проектов, руководители рабочих органов проектов, рабочие органы проектов.

Распоряжение Правительства РФ от 15.10.2016 № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве РФ на 2016–2017 годы» утверждает план первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве<sup>2</sup>.

В целях формирования системы проектной деятельности 27 января 2017 г. Постановлением Правительства Пензенской области

- 
- 1 Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 1 октября 2016 года № 6.
  - 2 Распоряжение Правительства РФ от 15.10.2016 № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве РФ на 2016–2017 годы».

№ 28-Пп утверждено «Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Пензенской области»<sup>1</sup>. Постановление – единственный нормативно-правовой документ Пензенской области, в котором представлен подробный алгоритм реализации проектной деятельности.

В целях организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации принимается Постановление Правительства от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» это Постановление отменяет Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Управление проектами сегодня – одна из наиболее актуальных и прогрессивных управленческих технологий. Направлений применения концепции проектного менеджмента много, и они могут охватывать практически все сферы деятельности, в том числе и государственное управление. В настоящее время в Российской Федерации и ее регионах активно внедряется проектное управление, создаются проектные офисы при органах исполнительной власти. Тренд внедрения проектного менеджмента в структуру органов власти в настоящее время стал реализовываться не только на федеральном и региональном уровнях, но и на муниципальном.

Сегодня стала очевидной необходимость регламентации процесса проектной деятельности, и если в 2014 г. в арсенале управленцев были только методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, то сегодня нормативно-правовая база включает акты, регламентирующие этапы работы над проектом, основные органы управления, правила и методику создания и работы над проектами и т. д. Расширение законодательной базы стало ответом на решение о разработке приоритетных проектов.

Применение проектного подхода капиталистическими предприятиями в государственном и региональном управлении в современных динамично меняющихся условиях – это необходимость. Подход обеспечивает детализацию и прозрачность деятельности, минимизирует перерасход бюджетных средств, обеспечивает оптимальное

---

1 Постановление Правительства Пензенской области от 27.01.2017 № 28-пП «Об организации проектной деятельности в правительстве Пензенской области».

распределение временных, человеческих ресурсов, а также способствует повышению уровня качества межведомственного взаимодействия для достижения общего результата.

## **Определения**

Проектная деятельность — это деятельность, связанная с иницированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов<sup>1</sup>

Проектное управление — метод управления масштабными задачами в условиях временных и ресурсных ограничений для достижения заявленных результатов и поставленных целей<sup>2</sup>.

Система управления проектной деятельностью:

- ориентация на поддержку принятия решений, прежде всего связанных с использованием ресурсов и освоением новых изделий и услуг;
- эффективная система управления людскими ресурсами;
- гибкая система планирования и учета, допускающая регулярную реструктуризацию проектов в соответствии с изменениями условий и достигнутых результатов;
- развитая офисная система (коммуникации, базы знаний, бэк-офис);
- эффективная поддержка распределенной деятельности;
- мониторинг и поддержка отношений с клиентами и партнерами.

## **Предельно высокий уровень сложности задачи**

Согласование процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования является для современного планирования в Российской Федерации одной из сложнейших задач в методологическом, методическом, организационном, управленческом, правовом, кадровом и других аспектах. Предельно высокий уровень сложности данной задачи определяется многими факторами, которые можно объединить в три основных блока причинных основания: а) отсутствие в стране на протяжении жиз-

---

1 Постановление Правительства от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

2 URL: <http://lmsoft.ru/expertise/projectmanagement>.

ни целого поколения (более 25 лет) постоянной практики стратегического и проектного (программного) планирования и деятельности со всеми вытекающими отсюда научно-теоретическими, методическими, кадровыми, практическими провалами, разрушением системы и отсутствием опыта бюджетно-финансовых согласований таких типов управления, б) попыткой различных уровней государственного (федерального, регионального, муниципального), отраслевого, производственного управления в сжатые сроки имеющимися силами и средствами создать собственные системы стратегического планирования и проектной деятельности в собственных интересах, в) разрушение научной и научно-методической базы, достаточной научной инфраструктуры и кадрового обеспечения для решения данного комплекса задач и потому отсутствие научного обеспечения и главное – отсутствие научного обеспечения таких разработок, что к тому же закреплено в действующей нормативной правовой базе, где наука и научные организации отсутствуют как субъекты разработки и внедрения таких методов управления.

Если в отношении каких-либо аспектов данные утверждения носят отвлеченный характер, то в отношении разработки и согласования процессных моделей все указанное имеет исключительно практический, прикладной характер. Первый причинный блок определяет отсутствие сложившихся и отработанных связей, научно-методических разработок, кадров, нормативной правовой базы. Второй причинный блок несет в себе сочетание заданных высоких темпов создания такой системы на всех уровнях, стремление либо проводить собственные интересы, либо камуфлировать невозможность создания такой системы на том или ином уровне (тем или иным органом) формальным подходом, либо созданием его симулякра. Третий причинный блок определяется сочетанием объективного отсутствия достаточного научного обеспечения в деятельности многих субъектов управления, различием и хаотичностью существующих научных и идейных подходов, а также активным противодействием вовлечения науки в дело стратегического управления и бюджетного планирования со стороны значительной части субъектов управления, ошибочно полагающих, что они теряют при этом часть властных полномочий [1].

Для разрешения данного блока проблем и решения поставленной задачи на основе научного подхода для начала необходимо определиться с методологической платформой разработки предложений по согласованию процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования.

## **Стратегическое планирование – 1**

Современное стратегическое планирование включает в себя прогнозирование, целеполагание, проектирование, программирование, планирование, контроль. Результатом научно-прикладной проработки и инструментом для управленческого действия стратегического типа является целевая программа, которая «понимается как документально оформленная, публично объявленная совокупность целеориентированных, намеченных к планомерному проведению, согласованных между собой по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных исполнителями и ресурсами мероприятий социального, научно-технического, производственно-технологического, природоохранного, оборонного характера, направленных на решение настоятельных проблем существования, жизнеобеспечения, развития, требующих концентрации, сосредоточения усилий и средств для достижения поставленных целей. В зарубежной литературе социально-экономические программы часто называют проектами (инвестиционными, инновационными проектами), тогда как в российских изданиях исторически закрепилось название „целевая комплексная программа“, „социально-экономическая программа“, „национальный проект“» [8, с. 5].

## **Стратегическое планирование – 2**

Сложившаяся реальность порождает целый комплекс проблем, все шире исследуемых научным сообществом. Этот комплекс проблем, известный специалистам, тщательно и системно проработан О. И. Бабиной. В ее работе на основе обобщения большое число научных исследований на примере анализа стратегического планирования на мезоуровне (уровне регионов) раскрывается практически полный перечень проблем и путей их решения [3, с. 960–963]. Сами проблемы имеют разные основания: «1) обусловленные недостаточным уровнем методического обеспечения; 2) связанные с учетом макроэкономических показателей в плановой деятельности и агрегированностью других показателей; 3) связанные с разрозненностью планов на разных уровнях власти; 4) связанные с проведением стратегического планирования на безальтернативной основе; 5) связанные с отсутствием стратегических представлений по отношению к будущему состоянию и развитию региона; 6) связанные с формальным подходом к стратегическому планированию; 7) проблемы

планирования, связанные с кадрами» и на этой основе проводится их анализ. Нужно согласиться с автором, что «названные проблемы существенно снижают эффективность и результативность процесса стратегического планирования, нарушают связи между документами, а также препятствуют их согласованию различными участниками взаимодействия. Кроме того, обзор документов стратегического планирования в России показал, что в системе регионального стратегического планирования существуют серьезные недостатки, связанные с организацией привлечения внешних экспертов и общественных обсуждений, мониторинга и контроля. В результате сохраняется высокий риск того, что разработанные документы стратегического планирования имеют формальный характер» [3, с. 963]. Автором предлагаются пути решения проблем.

Так, Е. В. Чмышенко считает, что отсутствие методического аппарата разработки стратегических региональных планов приводит к нагромождению в планах различных теоретических посылок, абстрактному формулированию целей, задач и индикаторов, громоздкому описанию методов исследования и анализа ситуации, высокой степени формализации, заключающейся в расчете большого количества коэффициентов и показателей, как правило, не связанных между собой [33]. При этом он обоснованно считает, что одной из главных проблем в региональном стратегическом планировании является отсутствие органической связи между стратегическим планированием на разных уровнях управления социально-экономическим развитием территорий (федеральным центром и субъектом Федерации, субъектом Федерации и муниципальным образованием) [33], что зачастую считается, что стратегический план является совокупностью принимаемых независимо друг от друга решений, поэтому общий стратегический план остается совокупностью планов, подготовленных автономно каждым входящим в него муниципальным образованием.

### **Связь стратегического и бюджетного планирования**

В качестве основных проблем, возникающих при установлении связи документов стратегического и бюджетного планирования, можно выделить следующие:

- в Федеральном законе № 172-ФЗ на нормативном уровне отсутствуют четко установленные границы, в рамках которых докумен-

тами стратегического планирования осуществляется планирование бюджетное;

- отсутствуют нормативно установленные требования к показателям, используемым при формировании документов стратегического и бюджетного планирования, которые должны быть идентичными и сопоставимыми;
- исходные документы для составления проекта бюджета различны по своему экономическому составу и назначению.

Для решения указанных проблем можно предложить следующее:

- на законодательном уровне определить и закрепить обязательные для применения в документах стратегического планирования сопоставимые показатели в части бюджетного планирования;
- законодательно закрепить условие, что каждый из документов стратегического и бюджетного планирования должны либо вытекать друг из друга, либо дополнять друг друга, и определить в какой части;
- законодательно определить предельные сроки для разработки и утверждения документов стратегического и бюджетного планирования с учетом необходимости их взаимного использования в установленных целях (или использования для формирования друг друга).

Федеральным законом № 172-ФЗ предусмотрено, что одним из документов стратегического планирования является бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, разработка которого должна осуществляться в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В Бюджетном кодексе дается определение «долгосрочного бюджетного планирования» (ст. 170.1 БК РФ): «Долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период...»<sup>1</sup>. «Под бюджетным прогнозом на долгосрочный период понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы Российской Федерации, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы Российской Федерации, а также со-

---

1 Бюджетный кодекс Российской Федерации Статья 170.1 п. 1.

державший основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период»<sup>1</sup>.

Государственные программы РФ в соответствии со ст. 28 Федерального закона № 172-ФЗ разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и утверждаются Правительством Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

*Таким образом, государственные программы на настоящий момент являются единственным документом, имеющим идентичное определение в нормативных правовых актах, регулирующих формирование документов стратегического и бюджетного планирования.*

## **Несистемность методического обеспечения национальных проектов**

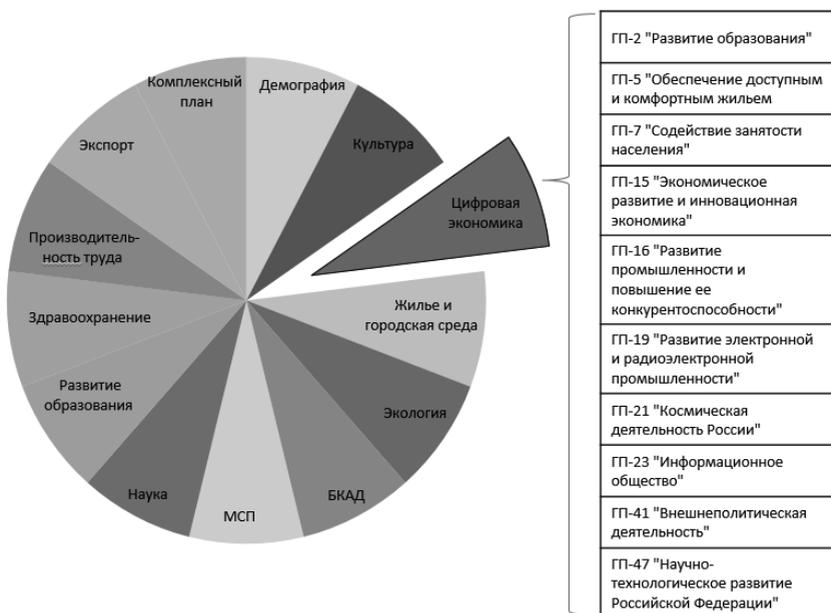
**Таблица 1**

Перечень организационных структур и принятых нормативных и методических документов по разработке и реализации нацпроектов (по состоянию на 25 марта 2019 г.)

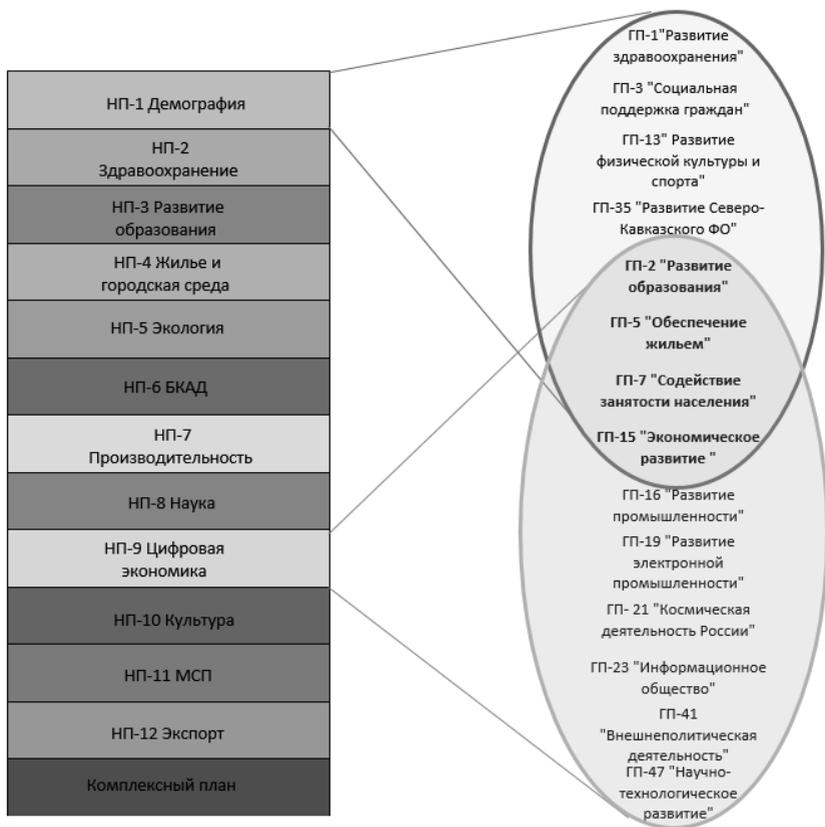
<b>Вид документа и принявшего его органа</b>	<b>Кол-во</b>
Указы и поручения Президента Российской Федерации	15
Материалы Госсовета Российской Федерации.	2
Протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам	1
Протокол заседания Рабочей группы при Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам	3
Протоколы заседаний президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам	11
Протоколы заседаний Рабочей группы при президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам	21
Протокол заседания межведомственной рабочей группы при президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам	1

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации Статья 170.1 п. 2.

Вид документа и принявшего его органа	Кол-во
Протокол заседания Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности	1
Планы, постановления Правительства Российской Федерации	3
Поручения Председателя Правительства Российской Федерации	9
Методические документы Правительства Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и проектного офиса Правительства Российской Федерации	11
Протоколы проектных комитетов по нацпроектам	24
Документы РАНХиГС	4
Рабочая группа по рассмотрению проектов методических указаний и проектов методических рекомендаций в сфере проектной деятельности	2
Итого	108



**Рис. 1.** Национальные проекты в составе госпрограмм: сложность управления (на примере НП-9 «Цифровая экономика») – по материалам Счетной палаты РФ



**Рис. 2.** Национальные проекты в составе госпрограмм: сложность управления (на примере NP-1 «Демография» и NP-9 «Цифровая экономика»)

## Методические основания согласования

Методологические основания согласования процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования (далее – задачи)

## Основания методологической платформы

Научно-методологические принципы, предлагаемые в качестве основы стратегического планирования, в современной науке в целом

**Таблица 2**  
**Перегруженность национальных проектов**  
**большим количеством показателей**

Национальный проект/программа	Количество показателей	Есть методика и/или включены в Фед. план статистических работ	Статистически наблюдались
		кол-во	кол-во
1 НП «Демография»	5	5	2
2 НП «Здравоохранение»	12	10	3
3 НП «Образование»	4	3	1
4 НП «Жилье и городская среда»	23	9	2
5 НП «Экология»	21	16	
6 НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	8	7	0
7 НП «Производительность труда и поддержка занятости»	6	5	0
8 НП «Наука»	7	7	0
9 НП «Цифровая экономика Российской Федерации»	8	6	1
10 НП «Культура»	2	1	0
11 НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	3	3	0
12 НП «Международная кооперация и экспорт»	15	6	0
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. (совокупность проектов)	31	1	1
<b>Итого</b>	<b>145</b>	<b>79</b>	<b>10</b>

сложилась и несмотря на различия в аспектах и деталях, известна и обобщена [2, 3, 4, 5, 6].

Разработка должна базироваться на следующих основаниях:

- комплексный подход как сочетание нормативного правового, организационного, управленческого, информационного (включая опыт информационного бизнес-администрирования), кадрового и других;

- объектный подход как ориентация на системность объектов управления, каковыми являются реальные экономические объекты федерального, регионального и муниципального, отраслевого уровней и хозяйствующие объекты, тем самым наличие и необходимость ориентации на различные организованные взаимосвязи и взаимодействия, а также объектный подход к пониманию процессов, позволяющий полагать каждый тип процесса как самостоятельный, имеющий общие и особенные черты в отношении других типов процессов как типов объектов;
- отраслевой подход как признание наличия у различных объектов на разных уровнях организации собственных интересов и целей для обеспечения эффективного функционирования и развития, необходимость сочетания и баланса интересов различных объектов управления, а также партнерства для достижения единых целей;
- ориентация на использование и сочетание научного, экспертного и передового практического опыта, критический анализ и поиск эффективных сочетаемых компонентов отечественных и зарубежных научных разработок, и практического опыта для обеспечения адаптации (применимости) в национальной экономической модели России;
- необходимость сочетания человеческого разума и информационных автоматизированных систем (интеллектуальных систем) для практического решения задачи согласования процессных моделей стратегического, проектного управления и бюджетного планирования.

Основываясь на данной общей методологической платформе, обозначим методологическую позицию в отношении процессных моделей различных типов деятельности и планирования. Собственно, процесс в процессной модели – это структурированная последовательность (совокупность) действий для достижения конкретной цели.

Абстрактные алгоритмы процессных моделей различного типа таковы:

## **Процессная модель стратегического планирования – I**

Стратегическое планирование – это управление объектом (процессом) исходя из задачи достижения некоторой удаленной во времени цели, такой цели, которая предполагает наличие осмысленно-

го образа нового состояния объекта или процесса (его идеального плана-образа).

Исходя из алгоритма выработки и реализации управленческого решения стратегического типа [7], процессная модель стратегического планирования такова: постановка и формулировка цели (формирование плана-образа объекта в удаленном состоянии) – анализ состояния объекта на предмет возможности достижения цели, соотнесение целей и ресурсов (человеческих, материальных, финансовых, идеологических, информационных), корректировка целей с учетом ресурсов – разработка способов достижения цели – разработка государственной политики – разработка государственной программы (проекта) соответствующего уровня государственного управления (федеральный, региональный) – разработка пакета нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность и ответственность коллективов исполнителей, «правила игры» в рамках данных проектов – создание органа управления программой – разработка механизмов, создание инфраструктуры и институтов для реализации программы – реализация программы – контроль исполнения – корректировка. Программа (проект) может и должен включать в себя множество взаимовязанных подпрограмм (проектов второго уровня). «Суть программно-целевого метода укладывается в простую формулу соблюдения логики, выражаемой формулой „цели–пути–средства–ресурсы“... необходимо определить круг мер, действий, ведущих к цели, и набор средств, необходимых для проведения целенаправленных мероприятий» [8, с. 4].

## **Процессная модель стратегического планирования – 2**

*Субъекты:* лица, принимающие стратегические решения (ЛСПР) [9, с. 36–52]; лица, принимающие решения (ЛПР); научные, экспертные и проектировочные организации; уполномоченные представители организаций-участников исполнения программы; представительные органы государственной власти соответствующего уровня; компетентные общественные организации.

*Технология разработки решения стратегического управления:* рабочие совещания, прикладные научные исследования, экспертные работы, предпроектные и проектные разработки.

*Институты и инфраструктуры:* рабочие группы; администрация программы (проекта), единая информационная система проек-

та, фонды или системы финансирования, организации-исполнители, контрольные группы исполнения проекта.

### **Процессная модель проектной деятельности – 1**

Существуют проекты и соответствующие им процессные модели двух типов – оперативного и стратегической деятельности. Проекты стратегического планирования реализуются в рамках процессных моделей стратегической деятельности. Проекты в системе оперативной деятельности имеют иную логику и, соответственно, иную процессную модель.

Оперативная (тактическое) деятельность – это управление, которое имеет цель реагировать на возникшую ситуацию (проблему) для ее эффективного использования либо нейтрализации и решать текущие задачи (ситуационное реагирование).

### **Процессная модель проектной деятельности – 2**

Исходя из алгоритма выработки и реализации управленческого решения оперативного типа [10], процессная модель проектного управления оперативного типа такова: обнаружение проблемы – анализ проблемы и ситуации, относящейся к проблеме, определение того, как будут развиваться события при сохранении существующих тенденций и без активного вмешательства – составление плана принятия решения – определение исполнителей каждого из объектов и этапов – определение информационных, временных, финансовых, организационных и прочих ресурсных ограничений – формирование альтернативных вариантов решения проблемы – прогноз относительно последствий, к которым приведет реализация той или иной альтернативы – определение целей субъекта принятия решения и выбор наилучшего варианта решения с учетом ресурсов – исполнение решения – анализ реакции на решения (обратная связь, мониторинг ситуации) – коррекция решения в ходе реализации.

### **Процессная модель проектной деятельности – 3**

*Субъекты:* лица, принимающие решения (ЛПР); научные, экспертные и проектировочные организации; уполномоченные представи-

тели организаций-участников исполнения программы; органы исполнительной власти соответствующего уровня; представительные органы государственной власти соответствующего уровня; компетентные общественные организации.

*Технология выработки проектного решения:* рабочие совещания, научные исследования, экспертные работы, предпроектные разработки, административно-аппаратные проработки.

*Институты и инфраструктуры:* рабочие группы; ситуационные центры; администрация проекта; единая информационная система проекта; система финансирования проекта; исполнители; контрольные группы исполнения проекта.

## **Процессная модель бюджетного планирования — 1**

Процессная модель бюджетного планирования такова: определение (прогноз) объема бюджетных средств (дохода бюджета) — определение объемов финансирования по расходным статьям бюджета — согласование объемов расходов с субъектами бюджетного планирования — поиск резервов поступления средств в бюджет — определение возможностей использования внебюджетных средств для наполнения бюджета — исполнение бюджета — контроль исполнения бюджета

## **Процессная модель бюджетного планирования — 2**

*Субъекты:* органы исполнительной власти соответствующего уровня; представительные органы государственной власти соответствующего уровня; организации и предприятия по исполнению бюджета; организации по контролю расходования бюджетных средств.

*Технология выработки и осуществления:* рабочие совещания, экспертные работы, консультации между субъектами бюджетного планирования.

*Институты и инфраструктуры:* рабочие группы; совещательные группы; исполнители; контрольные органы исполнения бюджета.

## **Согласование процессных моделей — 1**

Согласование должна одновременно полагаться целью согласования («цель — гармония процессных моделей проектной деятельнос-

ти, стратегического и бюджетного планирования») и одновременно совокупностью действий, инструментов, механизмов, процедур и институтов для достижения гармонии как цели осуществления согласования. Согласование процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования как цель предполагает следующие результаты: исключение противоречий в решениях органов управления, основывающихся на различных подходах; согласование (координация) решений различными органами управления различного уровня; непротиворечивость методологических платформ и научно-методического обеспечения различных типов управления; минимизация повторов и дублирований в расходовании материальных и человеческих ресурсов в обеспечении достижения целей.

Необходим выбор целей согласования — что одно и то же — оснований для согласования, поскольку согласование процессных моделей может осуществляться по разным основаниям и для различных целей. Соответственно, различными будут инструменты, механизмы, процедуры и институты для достижения целей согласования.

## **Согласование процессных моделей — 2**

Таковыми различными основаниями и типами согласования являются согласование:

- по целям разных процессов;
- по интересам объектов управления (проектирования, планирования);
- по содержанию процессов;
- по алгоритмам, методикам и отдельным их аспектам в разных процессных моделях;
- по информационным ресурсам;
- по аппаратно-программным комплексам;
- по субъектам исполнения;
- по запросам;
- по времени исполнения.

Приведем некоторые понятные примеры проблемного характера согласования: Согласование автоматизированных информационных систем, тогда как они настроены на разные задачи. Согласование в интересах федерального центра — и согласование в интересах регионов — разные вещи. И так далее.

Важно отметить и то, что не все разновидности согласования сочетаются однозначно в одном варианте гармонизирующего комплекса, а некоторые основания противоречат другим и могут их исключать. Поэтому вопрос о согласовании — это самостоятельный вопрос следующей архитектуры: «...что, с чем, для какой цели, на каком удалении во времени должно быть гармонизировано». Без конкретного ответа на этот вопрос конкретная процедура согласования осуществлена быть не может.

### **Согласование процессных моделей — 3**

Все это распространяется и на согласование процессных моделей. Она может осуществляться для разных целей:

- минимизация расходных статей национального бюджета;
- оптимизация национального бюджета;
- повышение эффективности исполнения проектов и программ;
- повышение экономического уровня регионов;
- повышение уровня обеспечения национальной безопасности;
- осуществление научно-технического развития и т. д.

Как показывает теория, отечественная и мировая практика, согласование процессных моделей указанных различных типов процессов не может осуществляться отвлеченно, особенно на уровне деформации алгоритмов данных типов процессных моделей. Алгоритмы процессных моделей являются их константой. Согласование процессных моделей осуществляется лишь в непосредственной практике управления посредством взаимодействия субъектов процессных моделей и согласования их интересов. В этой связи базовым для согласования различных моделей управления является осмысление организационно-управленческой системы и практики управления в Российской Федерации в контексте исследуемых процессных моделей, поскольку именно и только в регулировании конкретных элементов этой практики скрываются механизмы повышения эффективности согласования данных процессных моделей.

Существует лишь два пути согласования: 1) основной механизм согласования в практике управления — согласование интересов, координация и взаимодействие заинтересованных сторон, 2) пересмотр, а затем политическое и нормативное закрепление пропорций, полномочий, характера и принципов взаимоотношений между стратегическим, проектным управлением и бюджетным планированием.

## **Проблемы стратегического прогнозирования – 1**

- прогнозирование в Российской Федерации осуществляется изолированно от других видов деятельности в сфере стратегического планирования (целеполагание, планирование, программирование). Прогнозы не используются для обоснования выбора стратегических целей, реализуемой государственной политики в соответствующих областях и выработки стратегии развития России в целом. При этом структура и показатели прогнозов, стратегий и программ не соответствуют друг другу;
- долгосрочные прогнозы имеют неконкретный характер или подменяются описанием желаемого будущего;
- отсутствие мониторинга за ходом осуществления прогнозов и оценки их точности, предусматривающих сравнение прогнозируемого уровня социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и его реально достигнутого состояния как основного показателя качества прогнозирования;
- негативное влияние на состояние прогнозирования в Российской Федерации оказывает неудовлетворительное качество используемой при прогнозных расчетах статистической информации;
- работа по выявлению рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный период на постоянной основе фактически не ведется;

## **Проблемы стратегического прогнозирования – 2**

- во внешнеполитической сфере преобладают оценки перспектив развития международных отношений. При этом в федеральных органах исполнительной власти отсутствует единая научно обоснованная методика формирования прогнозов внешнеполитической ситуации;
- прогнозы в социально-экономической сфере разрабатываются без учета проявления угроз национальной безопасности Российской Федерации и происходящих в мире процессов;
- разработчиками прогнозов зачастую не соблюдаются требования о вариативности прогнозов социально-экономического развития и состояния национальной безопасности Российской Федерации;

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года не содержит предусмотренные Федеральным законом основные показатели регионального развития;
- отсутствие единой методологии, которая использовалась бы во всех регионах, и недостаток специалистов, способных сформировать соответствующие прогнозы требуемого качества;
- сбор статистических данных на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется несистемно, что приводит к расхождениям и неточностям при оценке самих показателей.

## Что делать?

Необходимо обеспечить:

- определение места и роли прогнозов в архитектуре системы документов стратегического планирования;
- единообразие подходов и требований к осуществлению процесса прогнозирования на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, в отдельных сферах деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- повышение уровня научной обоснованности прогнозов и качества статистической информации, используемой при прогнозных расчетах;
- учет вопросов обеспечения национальной безопасности при разработке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, проработку различных вариантов проявления рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации;
- учет результатов прогнозной деятельности при решении задач в области целеполагания, планирования и программирования.

**Предложения по механизмам согласования процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования. Согласование процессных моделей проектной деятельности стратегического и бюджетного планирования**

Мировая практика и совокупность научных исследований однозначно доказывает, что согласование процессных моделей проект-

ной деятельности, стратегического и бюджетного планирования, в том числе в России, должна одновременно осуществляться по нескольким направлениям:

- согласование интересов и целей разных объектов и субъектов управления на различных горизонтах планирования;
- согласование пропорций, полномочий, характера и принципов взаимоотношений между проектной деятельностью, стратегическим и бюджетным планированием, согласование взаимоотношений соответствующих им процессных моделей в интересах каждого конкретного объекта и субъекта управления;
- согласование методик, лежащих в основании проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования;
- согласование институтов и субъектов-исполнителей;
- согласование инфраструктур, информационных ресурсов, аппаратно-программных комплексов.

### **Согласование интересов объектов управления**

Опыт зарубежных стран показывает, что развиваются все более сложные формы межрегиональной экономической интеграции, включая экономическое и пространственное планирование, создание совместных банков развития, совместных НИОКР и т. д. [34] Опираясь на результаты глубокого и всестороннего исследования межрегиональных и межмуниципальных связей в экономике Российской Федерации [13, с. 226], приведем важнейшие практические механизмы осуществления связей и координации различных объектов управления, сложившиеся в управленческой практике страны, которые могут и должны быть основанием для осуществления согласования процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования. Согласование интересов объектов управления осуществляется посредством использования и сочетания в разных комбинациях следующих механизмов:

- рабочие группы (в том числе по урегулированию процессных моделей и алгоритмов);
- объединенные проекты;
- осуществление самостоятельного администрирования проектов, в которых необходимо осуществление согласования, формирование специализированных управленческих структур и институтов координации;

- разведение функций управления – оперативного и стратегического по крайней мере;
- совершенствование существующего нормативного правового обеспечения и создание нового под задачу согласования, в том числе массива договоров и соглашений между участниками процесса согласования;
- научное обеспечение управления.

## **Согласование отношений между регионами**

Детализация согласования отношений между регионами как объектами управления многообразна: это может быть взаимодействие в сфере финансов и кредита; сотрудничество в сфере научно-технической деятельности и инноваций; взаимодействие в сфере инвестиционной деятельности; экономические формы совместного освоения и использования природных ресурсов; формы территориального перераспределения и использования трудовых ресурсов; организация и экономические формы совместного формирования и использования информационных систем; сотрудничество в сфере развития инфраструктуры межрегиональных связей (транспорт, энергетика и т. д.); сотрудничество в сфере развития инфраструктуры межрегиональных связей (транспорт, энергетика, трубопроводный транспорт и т. д.) [35]. Понятно, что в каждом отношении необходимы собственные подходы к согласованию процессных моделей проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования.

Возможные формы и механизмы сотрудничества между объектами управления, работающие в российской практике, также разнообразны [13, с. 31–43], разнообразны и инфраструктурные компоненты [36].

Одновременно в России методом проб и ошибок сложилось множество институтов координации:

- структуры, созданные федеральными органами исполнительной власти: административные аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; общественные советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах;
- структуры, образованные региональными органами исполнительной власти: межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ;

- объединенные органы администраций субъектов Российской Федерации (объединенная коллегия органов управления Москвы и Московской области, Совет губернаторов Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов);
- структуры, созданные региональными органами законодательной власти;
- структуры, созданные предпринимательским сообществом, иными общественными объединениями [13, с. 97–98].

При этом координация межрегиональных и межмуниципальных экономических связей выступает, в таком случае, в качестве одного из механизмов обеспечения, достижения консолидации или конвергенции. Координация межрегиональных и межмуниципальных экономических связей осознанное упорядочение, согласование целей, форм и механизмов деятельности участников межрегиональных и межмуниципальных экономических взаимодействий, направленное на улучшение конечного результата этих взаимодействий.

## **Институты координации**

Институты координации межрегиональных и межмуниципальных экономических связей – организационные структуры (государственные органы, муниципальные органы, общественные организации), осуществляющие функции координации, а также договора, соглашения и контракты участников межрегиональных и межмуниципальных экономических связей, нормативно-законодательная база этой деятельности [13, с. 148].

Институты координации:

- структуры, созданные федеральными органами исполнительной власти: административные аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; общественные советы при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах;
- структуры, образованные региональными органами исполнительной власти: межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ;
- объединенные органы администраций субъектов Российской Федерации (объединенная коллегия органов управления Москвы и Московской области, Совет губернаторов Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов);

- структуры, созданные региональными органами законодательной власти;
- структуры, созданные предпринимательским сообществом, иными общественными объединениями [13, с. 97–98].

## **Структуры формируемые в целях реализации проектов, программ**

Организационная структура управления проектной деятельностью должна состоять из постоянных органов управления, формируемые в целях реализации проектов, программ, структуры обеспечивающие и вспомогательные.

Постоянные органы управления: Федеральный проектный офис, ведомственные координационные органы, проектные офисы (ведомственные проектные офисы).

Структуры формируемые в целях реализации проектов, программ: кураторы, проектные комитеты, функциональные заказчики проектов, программ, старшие должностные лица проектов, программ, руководители проектов, программ, администраторы проектов, программ, руководители рабочих органов проектов, программ, рабочие органы проектов, программ, участники проекта, программы.

Структуры обеспечивающие и вспомогательные: общественно деловые советы, экспертные группы, центр компетенций проектного управления.

Основными задачами постоянных органов управления проектной деятельностью должна быть подготовка предложений Президенту, Правительству РФ по приоритетным направлениям развития; определение ключевых параметров для формирования перечня приоритетных проектов и программ; координация деятельности органов власти и организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных проектов и программ; анализ и оценка реализации приоритетных проектов и программ; организация мониторинга достижения целей, приоритетных направлений и показателей по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации.

Подготовка проектных предложений может осуществляться федеральными органами исполнительной власти, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями. Для реализации этих проектных предложений создаются рабочие группы, организующие экспертно-аналитические мероприятия, проектную документацию, разрабатывающие пас-

порт проекта. Главными задачами федерального проектного офиса является подготовка предложений Президенту, Правительству РФ по приоритетным направлениям развития; определение ключевых параметров для формирования перечня приоритетных проектов и программ, координация деятельности органов власти и организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных проектов и программ.

Главными задачами функционального заказчика является процесс согласования проекта между различными уровнями государственной власти и федеральным проектным офисом.

Главными задачами проектного комитета является: разработка и внедрение НПА и Методической документации по проектному управлению; организация инициации, планирования, реализации, управления изменениями; внедрение, поддержка и развитие АИС; внедрение, поддержка и развитие системы мотивации; организация обучения проектному управлению; организация работы органа, обеспечивающего координацию планирования, реализации проектов, программ, достижения вех и показателей, контроль проектной деятельности; организация мониторинга, анализ реализации пилотного проекта, предоставление выводов и рекомендаций федеральный проектный офис.

Интеграторы структуры управления проектной деятельностью призваны снизить бюрократические барьеры в рамках реализации приоритетных проектов (оперативность подготовки НПА внутри проекта, минимизация поручений); повысить оперативность при принятии решений в ходе реализации проектов (управление изменениями); повысить прозрачность и контролируемость реализуемых проектов (четкие результаты); повысить исполнительную дисциплину.

### **Эффекты применения методов проектного управления в органах власти субъектов Российской Федерации**

Возможные эффекты применения методов проектного управления в органах власти субъектов Российской Федерации:

- для населения — увеличение числа благ, повышение качества услуг, участие населения в инициации проектов, контроль со стороны общества;
- для бизнеса — снятие административных барьеров, повышение инвестиционного климата;

- для органов власти – повышение прозрачности и исполнительской дисциплины; повышение результативности деятельности, нацеленность госорганов на результат» [37].

Согласование пропорций, полномочий, характера и принципов взаимоотношений между стратегическим, проектным управлением и бюджетным планированием и согласование соответствующих им процессных моделей в интересах конкретных объектов в современной России должна начинаться с развития и массового внедрения стратегического управления, программно-целевого планирования, причем, на комплексной научной основе. При этом добиться согласования логик, процедур, временных, целевых параметров различных типов управления (стратегического, проектного управления и бюджетного планирования) невозможно. Речь должна идти о совершенствовании каждого из них, а параллельно – институтов и процедур согласования.

Исходя из сказанного выше, существует два пути – 1) согласование интересов и процессных моделей в сложившейся реальности, 2) изменение самой реальности в виде пропорций, характера соотношения проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования. Наиболее известные специалисты считают, что без осуществления второго первое решение не будет эффективным и не достигнет цели. Поэтому необходимо начинать с возрождения системы стратегического планирования и научного проектирования, с формирования такого соотношения между проектной деятельностью, стратегическим и бюджетным планированием, которое делало бы бюджетное планирование во многом подчиненным стратегическому планированию – в мировой экономике в разных странах по программам как видам стратегического планирования распределяется более половины, а часто до 80% бюджета, тогда как в Российской Федерации – лишь 2–3%.

Для такого перехода необходимо осуществить:

- переход на государственные программы Российской Федерации в качестве основного инструмента планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти (включая бюджетное планирование);
- освоение методологии и организации формирования федерального бюджета на основе государственных программ Российской Федерации;
- формирование адекватной нормативно-правовой базы разработки и реализации государственных программ, позволяющей

полноценно встраивать государственные программы в бюджетный процесс и систему стратегического планирования в целом (включая ведомственные акты);

- разработку и утверждение программной классификации расходов федерального бюджета, и соотнесение данной классификации с другими видами классификации расходов бюджетов российской бюджетной системы;
- определить требования к межведомственному и межрегиональному взаимодействию в процессе подготовки и реализации государственных программ Российской Федерации и закрепить их в новой нормативно-правовой базе, для чего в частности необходимо, чтобы ответственный исполнитель должен быть наделен правом формировать коллегиальные межведомственные органы по разработке и реализации государственной программы и обязывать соисполнителей принимать участие в их работе; необходимо внести в Типовой регламент межведомственного взаимодействия положения, содержащие констатацию права ответственных исполнителей осуществлять оперативный мониторинг, получать информацию о ходе реализации государственной программы от соисполнителей в сжатые сроки;
- урегулирование споров и разногласий между ответственным исполнителем и соисполнителями государственной программы следует вменить в обязанность федеральным органам исполнительной власти, утверждающим программу. Такой порядок должен быть предусмотрен регламентом деятельности соответствующих органов;
- разработка и применение набора типовых форм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с участниками государственных программ (субъектами Российской Федерации, внебюджетными фондами, государственными корпорациями, акционерными обществами с государственным участием, иными юридическими лицами);
- существенные изменения в процедурах внутриведомственного планирования: планы деятельности федерального органа исполнительной власти на очередной год, в том числе планы разработки проектов нормативно-правовых актов, планы размещения государственного заказа, государственные задания на выполнение работ и оказание подведомственными учреждениями государственных услуг, планы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, должны соответствовать по содержанию и срокам ежегодным планам реализации

соответствующей государственной программы [8, с. 45–47, 50–51].

Процедуры согласования процессных моделей могут носить переговорный характер и/или автоматизированный. Практика переговорного согласования интересов широко применяется в развитом мире при формировании программ и решении проблем, в России слабо развита [38]. Практика автоматизированного согласования, активно развивавшаяся в советский период, особенно под руководством академиков В. М. Глушкова, Г. С. Поспелова. На современном уровне и с использованием современных подходов она продолжает развиваться В. Л. Макаровым (разработавшим вычислимые модели общего равновесия (CGE-модели)), И. Г. Поспеловым, А. Р. Бахтизиным (разработавшим математический аппарат многоагентных моделей), другими специалистами [9, с. 36–52].

Согласование методик, лежащих в основании проектной деятельности, стратегического и бюджетного планирования требует внесения изменений в Порядок разработки и реализации и в Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, поскольку есть существенные проблемы, присущие сложившейся нормативно-правовой и методологической базе, регламентирующей разработку и реализацию государственных программ:

- проблемы, возникающие в связи с отсутствием достаточно четких, внятно трактуемых определений ключевых понятий, используемых при разработке и реализации государственных программ (в том числе таких понятий, как подпрограмма, мероприятие, основные параметры государственной программы);
- проблемы, связанные с определением состава и полномочий организаций и публично-правовых образований, принимающих участие в реализации государственной программы;
- проблемы, связанные с отсутствием требований к качеству, эффективности, результативности программы, выраженных в показателях, индикаторах, экспертных оценках;
- недостаточность или избыточность степени регламентации процедур обработки и управления реализацией программ;
- неопределенность процедур мониторинга, оценки, контроля реализации государственной программы [138, с. 51–52].

Согласование институтов и субъектов-исполнителей – отдельная задача практики управления.

Согласование инфраструктур, информационных ресурсов, аппаратно-программных комплексов — обширная и разноплановая задача.

Одной из основ такой разработки может стать опыт процессного подхода в управлении хозяйствующими субъектами и бизнес-процессами. Процессная модель управления — это комплексная системная бизнес-модель организации, которая логически описывает, каким именно образом, за счет каких конкретных действий и механизмов организация создает свой продукт или услугу и реализовывает ее своему потребителю. В основе всей методологии процессная модель, предложенная Э. Демингом: планирование—действие—проверка—корректировка. Здесь наработан опыт и организована консалтинговая деятельность в организации процессного управления, охватывающая управление инцидентами и разрешением проблем, управление преобразованиями (изменениями), управление реализациями, управление непрерывностью (в том числе в случае чрезвычайных ситуаций), управление доступностью, управление уровнем услуг, управление мощностями, управление информационной безопасностью, управление поставщиками, управление резервами [39]. Эти системы широко используются в первую очередь в информационных системах, но применяются и в управлении в целом в виде ITIL и ITSM, которые имеют собственные стандарты [40]. Использование этого подхода позволяет оптимизировать архитектуру бизнес-процессов и осуществлять:

- разработку системы целевых показателей, правил и системы их расчета;
- определение контрольных точек управления, разработку методик их выявления и механизмов контроля над ними;
- выделение процессов компании каждого уровня;
- установку взаимосвязи процессов;
- определение руководителей процессов верхнего уровня;
- разработку пакета необходимых документов (стандарты, инструкции, положения, регламенты);
- создание матриц процессов, матриц ответственности и матриц контроля процессов;
- разработку должностных инструкций с учетом роли сотрудника в бизнес-процессах;
- обучение персонала процессному управлению.

## Выводы

1. Во многих странах мира существует многолетний позитивный опыт применения методик проектного управления как государственными, так и частными проектами.
2. Проектная деятельность является эффективным механизмом согласования процессов стратегического и бюджетного планирования.
3. Проектная деятельность обеспечивает эффективную координацию деятельности органов власти и организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных проектов и программ.
4. Проектная деятельность позволяет эффективно организовать мониторинг достижения целей, приоритетных направлений и показателей по основным направлениям стратегического социально-экономического развития Российской Федерации.
5. Предлагается кардинально расширить состав нормативных и правовых актов, регламентирующих проектную деятельность ФО-ИВ, региональных и муниципальных органов власти, привлечь к данному процессу частные структуры.

## Литература

- 1 *Селиванов А. И.* Философско-методологические основания моделирования при решении прикладных экономических задач (на примере экономической безопасности) // Микрорекономика. 2017. № 6. С. 101–106.
- 2 *Ансофф И.* Стратегический менеджмент. Классическое издание: монография. СПб., 2009.
- 3 *Бабина О. И.* Стратегическое планирование на мезоуровне: генезис, принципы, проблемы и методы // Сибирский журнал науки и технологий. 2017. Т. 18. № 4. С. 958–967.
- 4 *Селиверстов В. Е.* Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: дис. ... д-ра экон. наук. Новосибирск, 2011.
- 5 *Смирнова О. О.* Концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012.
- 6 *Зеленцова С. Ю., Кирьянчук В. Е., Крупко А. Э.* Многомерное адаптивно-имитационное моделирование в системе прогнози-

- рования социально-экономического развития // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Экономика и управление». 2006. № 1. С. 148–154.
- 7 *Хабидулин А. Г., Селиванов А. И.* Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование. 2-е изд. М.: Формула права, 2011. С. 146–147.
  - 8 *Гавва Р. В., Райзберг Б. А.* Методология и организация разработки и управления реализацией государственных социально-экономических программ: учебное пособие для студентов и аспирантов образовательных организаций высшего образования гуманитарно-экономического профиля М.: Изд-во Московского психолого-социального университета, 2017.
  - 9 *Цыбатов В. А.* Стратегирование регионального развития: методы, модели, информационные технологии // Региональная экономика: теория и практика. 2015. Т. 13. Вып. 27.
  - 10 *Симонов К. В.* Политический анализ. М., 2002.
  - 11 *Булатов А.* Российская экономическая модель и перспективы модернизации // Международные процессы. 2016. Т. 14. № 4. С. 6–21.
  - 12 *Авдеев Д. А.* Монокрайзм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 6 (98). С. 27–33.
  - 13 *Бурак П. И., Ростанец В. Г., Топилин А. В.* Межрегиональные и межмуниципальные связи в экономике Российской Федерации: перспективы развития и пути координации: монография. М.: Научный консультант, 2017. С. 32–46.
  - 14 *Виниченко В. А.* «Баланс взаимодействия» – об особенностях эффективности функционирования регионов России // Вестник НГИЭИ. 2017. № 11 (78). С. 101–110.
  - 15 *Швец И. Ю., Швец Ю. Ю.* Управление пространственным развитием региона: Монография. М.: Онто-Принт, 2016.
  - 16 *Беломестнов В. Г.* К вопросу о формировании региональной стратегии социально-экономического развития в условиях становления новой экономической политики (на примере Республики Бурятия) / В. Г. Беломестнов, К. П. Хардаев // Проблемы современной экономики. 2017. № 1 (61).
  - 17 *Лаврентьев А. С., Криничанский К. В.* Анализ структурирования в региональных стратегиях проблем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2017. № 14 (410). Экономические науки. Вып. 59. С. 25–32.

- 18 *Синев Р. С.* Государство как бизнес-модель. Особенности ценностного предложения // Социально-экономические аспекты развития современного общества: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 6 / Под. ред. С. В. Демидова. Рязань: РИПД «ПервопечатникЪ», 2017. С. 221–227.
- 19 *Матвеева Л. Г., Лачин Ю. В.* Концепция регионального стратегирования в условиях «новой нормальности» // III межд. политико-экономический конгресс, VI межд. научно-практ. конф. «Россия в глобальной экономике: вызовы и институты развития». 26–28 мая 2016 г. Ростов-на-Дону. С. 77–83.
- 20 *Козлов Ю. М.* Координация в управлении народным хозяйством СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976.
- 21 *Козлов Ю. М.* Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2017.
- 22 *Мильнер Б. З.* Теория организации: Учебник. 7-е изд. М.: Инфра-М, 2010.
- 23 *Трофимова Л. А.* Методы принятия управленческих решений: учеб. пособие. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2012.
- 24 *Лытнева Н. А., Руднева Н. Г.* Классификация, виды и принципы анализа государственного управления // Научные записки Орел-ГИЭТ. 2017. № 6 (24). С. 21–26.
- 25 *Комиссарова М. А.* Процессная модель системы стратегического управления угледобывающими предприятиями // Terra Economicus. 2012. Т. 10. № 1. Ч. 2. С. 98–102.
- 26 *Курский В. А., Чачина Е. Б.* Методологический подход к развитию предприятия как циклическому процессу преобразования его внутренних возможностей // Известия тульского государственного университета. Сер. «Экономические и юридические науки». 2017. Вып. 4. Ч. 1. С. 67–76.
- 27 *Поляков В. Г.* Стратегическое планирование социально-экономического развития региона. Проблемы методологии и практический опыт регионального стратегического планирования // Российское предпринимательство. 2010. № 11–2. С. 131–135.
- 28 Межотраслевой баланс производства и распределения продукции в народном хозяйстве. М.: Изд-во АН СССР, 1962.
- 29 Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования / Отв. ред. С. Ю. Глазьев, Ю. В. Яковец. М.: Изд-во ГУУ, 2008.
- 30 *Кононенко П. И.* Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой. Обобщение и практические рекомендации. М., 2003.

- 31 *Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник. 4-е изд. М.: Экономика, 2011.
- 32 *Поспелов Г. С., Ириков В. А.* Программно-целевое планирование и управление. М.: Советское радио, 1976.
- 33 *Чмышенко Е. В.* Стратегическое планирование как фактор регионального развития // Вестник Оренбургского государственного университета. 2010. № 1 (107). С. 77–82.
- 34 *Иванов И. Д.* Европа регионов. М.: Международные отношения, 1998.
- 35 *Буров М. П.* Региональная экономика и управление. М.: Наука–Бизнес-Паритет, 2014.
- 36 *Бурак П. И., Ростанец В. Г., Топилин А. В.* Инфраструктура межрегионального экономического сотрудничества и императивы инновационного развития. М.: Экономика, 2009.
- 37 *Швец И. Ю., Швец Ю. Ю.* Управление пространственным развитием региона: Монография. М.: Онто-Принт, 2016. С. 220–227.
- 38 *Побываев С. А., Селиванов А. И., Трошин Д. В.* Трансформация парадигмы и институтов государственного управления как инструмент дегенерации национальной экономики// Экономика. Налоги. Право. № 2. 2017. С. 44–50.
- 39 Свободный ITIL. URL: [http://wikiitil.ru/books/2015\\_Free\\_ITIL.pdf](http://wikiitil.ru/books/2015_Free_ITIL.pdf).
- 40 Стандарты ITIL/ITSM. URL: <https://uchebnik.online/tehnologii-biznese-informatsionnyie/standartyi-itil-itsm-27265.html>.

# **Муниципальное и региональное стратегическое планирование: проблемы и механизмы их преодоления**

*Д. А. Тюпышев, Е. А. Коршикова, В. Е. Ульяновкин*

Стратегическое планирование на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований имеет ряд принципиальных особенностей, установленных федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

Совокупность документов регионального и муниципального стратегического планирования имеет одноуровневую иерархическую структуру, выстроенную по функциональному признаку – документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования, целеполагания, программирования и планирования, установленную Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [3].

Следует принять во внимание, что Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено требование об обязательной разработке прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на период не менее трех лет, который является инструментом оценки доходов регионального (муниципального) бюджета, и государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), которые являются инструментом исполнения регионального (муниципального) бюджета.

1. Административно-территориальное деление Российской Федерации включает 85 субъектов Российской Федерации (22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения и 5 автономных областей и округов), на уровне которых предусмотрена обязательная разработка следующих документов стратегического планирования:

- стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (по состоянию на март 2019 года в едином Государственном реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 84 документа);
- прогнозов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (зарегистрирован 51 документ);
- бюджетных прогнозов субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (зарегистрировано 74 документа);
- прогнозов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период (зарегистрировано 155 документов);
- планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (зарегистрировано 43 документа);
- государственных программ субъекта Российской Федерации (зарегистрировано 2006 документов);
- схем территориального планирования субъекта Российской Федерации (зарегистрировано 63 документа).

При полном выполнении установленных законодательных норм минимальное общее количество документов стратегического планирования на региональном уровне составляет около 600 документов.

Фактически в Государственном реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 2476 документов регионального стратегического развития, преимущественно – государственных программ субъектов Российской Федерации (в среднем – 23,6 программы на субъект Российской Федерации). Следует отметить, что перечень государственных программ Российской Федерации (в том числе по направлениям «Обеспечение национальной безопасности», «Сбалансированное региональное развитие», «Эффективное государство») включает 44 документа.

Согласно статье 19 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», соотношение между количеством государственных программ и отраслевых документов должно быть близким к единице. На федеральном уровне это соотношение равно 1,22 (36 отраслевых документов), на региональном – 13,65 (информация о точном количестве отраслевых документов регионального уровня, разработанных в дополнение к перечисленным выше, отсутствует).

Таким образом, на региональном уровне отмечается явная несбалансированность системы документов стратегического планирования за счет избыточного количества государственных программ субъектов Российской Федерации.

Обращаем внимание, что в случае соблюдения пропорций между количеством отраслевых документов целеполагания и государственных программ, достигнутых на федеральном уровне, общее количество документов регионального стратегического планирования может быть безболезненно сокращено до 1000 документов.

2. В настоящее время административно-территориальное деление Российской Федерации устанавливает наличие 21945 муниципальных образований, на уровне которых предусмотрена разработка следующих документов:

- стратегий социально-экономического развития муниципального образования (по состоянию на март 2019 года в едином Государственном реестре документов стратегического планирования зарегистрировано 2118 документов);
- планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (зарегистрировано 921 документ);
- прогнозов социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период (зарегистрировано 6055 документов);
- бюджетных прогнозов муниципального образования на долгосрочный период (зарегистрировано 822 документа);
- муниципальных программ (зарегистрировано 49945 документов).

При полном выполнении установленных законодательных норм общее количество документов стратегического планирования на муниципальном уровне будет превышать 131,6 тыс. документов, фактически зарегистрировано около 59,9 тыс. документов муниципального стратегического планирования (в среднем 2,28 программы на муниципальное образование, соотношение программ и стратегий равно 23,58).

Со всей очевидностью можно говорить, что практический опыт разработки документов муниципального стратегического планирования указывает на нецелесообразность разработки стратегий муниципального социально-экономического развития и планов их реализации.

В целях сокращения избыточного числа документов, разработка которых требует в том числе значительных расходов средств муници-

пального бюджета, представляется целесообразным на муниципальном уровне ограничиться документами, разработка которых предусмотрена Бюджетным кодексом Российской Федерации, а именно:

- исключить стратегии социально-экономического развития и планы их реализации;
- исключить прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный период;
- включить в прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период в качестве неотъемлемого приложения бюджетный прогноз муниципального образования;
- обеспечить разработку единой программы социально-экономического развития муниципального образования.

При таком подходе количество документов стратегического планирования, обязательных к разработке на уровне муниципальных образований, сократится до 43,89 тыс. документов.

3. Обработка и анализ огромного массива информации, содержащейся в документах регионального и муниципального стратегического планирования, является сложной управленческой задачей в силу отсутствия единых требований к используемой терминологии, структуре документов в зависимости от его типологической принадлежности и целевого назначения, составу показателей и их паспортов. Решение указанной задачи может осуществляться по двум направлениям:

- разработка и широкая адаптация механизмов сравнительного, лингвистического и семантического анализа текстового содержания документов стратегического планирования;
- унификация требований к структуре и содержанию документов стратегического планирования и составу показателей (особенно в муниципальном, массовом сегменте).

Наиболее эффективным решением, сочетающем оба направления, является создание Единой информационно-аналитической платформы поддержки государственного управления и стратегического планирования социально-экономического развития (цифровой платформы).

Как представляется [4], цифровая платформа состоит из совокупности цифровых сервисов, обеспечивающих перевод деятельности, документооборот и механизмы взаимодействия участников стратегического планирования в цифровой формат, реализацию цифровых механизмов и инструментов стратегического планирования, фор-

мирование компактного комплекса взаимосвязанных документов стратегического планирования и внедрение цифровой отчетности.

Цифровая платформа стратегического планирования представляет совокупность средств реализации следующих функционалов:

- аналитический сервис, включая сервис динамической визуализации, обеспечивающий оценку и сравнительный анализ документов стратегического планирования, характер взаимозависимости и уровень связанности их элементов, механизмов и моделей;
- сервис по разработке и согласованию документов стратегического планирования (включая конструкторы разработки прогнозов, стратегий, программ и планов по их реализации, «коробочные» решения, типовые инструменты);
- стратегический аудит и формирование цифровой отчетности, включая мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования (в том числе по запросам пользователей);
- сервис по выявлению дисбалансов при формировании сценариев принятия управленческих решений (с использованием имитационных моделей);
- федеральная система управления рисками экономической безопасности (с использованием имитационных моделей, «калькулятор сложных решений»);
- сервис общественных коммуникаций по вопросам стратегического управления и площадка взаимодействия с общественностью по выбору стратегических решений;
- модуль мониторинга реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и достижения национальных целей стратегического развития Российской Федерации;
- ИТ-сервисы в области проблемно-ориентированного агрегирования и трансформации данных, формирования предиктивной аналитики и создания персонализированных сервисов поддержки принятия долгосрочных решений по «жизненным ситуациям», направленные на монетизацию данных цифровой платформы;
- база знаний в сфере стратегического планирования (стратегическая Википедия) с системой дистанционного обучения.

Цифровая платформа обеспечит формирование и обработку данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных федерального и ведомственного статистического наблюдения, экспертно-аналитических сведений,

необходимых для принятия управленческих решений в сфере стратегического планирования, государственного управления и муниципального самоуправления.

## Литература

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
4. *Д. Г. Гайнулин, В. В. Воронин, О. В. Панчихина, Е. А. Пальчиков, Д. А. Тюнышев.* Система стратегического планирования Российской Федерации: риски и перспективы // *Инновации*. 2018. № 4 (234). С. 29–35.

# **Использование инструментов имитационного моделирования в стратегическом планировании и государственном управлении**

*С. А. Липина, Л. К. Бочарова,  
Л. А. Беляевская-Плотник, Н. Ю. Сорокина*

*Аннотация.* Качество стратегического планирования и государственного управления во многом определяется качеством мониторинга реализации государственной политики посредством выполнения документов стратегического планирования, а также оценкой достигнутых результатов. В статье на примере сферы обеспечения экономической безопасности РФ изложены возможности использования имитационного моделирования в целях организации мониторинга и причинно-следственного анализа реализации документов стратегического планирования, повышения качества стратегического планирования и государственного управления.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, государственное управление, оценка, мониторинг, причинно-следственный анализ, имитационное моделирование, модель.

С принятием федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в стране начала формироваться система документов стратегического планирования, которая продолжает развиваться и совершенствоваться и в настоящее время [1]. Внедрение принципов стратегического планирования в практику управленческой деятельности в первую очередь обуславливает выстраивание системы не только мониторинга и оценки, но и анализа реализации документов стратегического планирования, по результатам которых должны корректироваться подходы к управлению.

В научной литературе оценивание обычно рассматривается как совокупность мероприятий, нацеленных на изучение эффектов принятых управленческих решений и встраивание этой информации в процесс принятия решений. В конечном итоге, в том числе и на основе оценок эффективности, производится планирование, создаются или корректируются документы стратегического планирования.

Международный опыт методологий и практик оценки реализации стратегических документов имеет богатую историю, в том числе и в России. Однако в нашей стране оценивание проводилось на иной методологической основе, что обусловлено было самой системой планирования.

В середине XX века с ростом развития городов и научно-технического прогресса, для реализации макроэкономической политики требовались сведения о множестве социально-экономических и инфраструктурных проблемах, что позволяло вырабатывать и корректировать государственные программы.

К началу 80-х годов прошлого века постепенно оценка реализации программ и стратегий развития сконцентрировалась на оценке эффективности и контроле государственных расходов. Оценивание становится инструментом государственного управления и экономического анализа издержек. Формируется система управления по результатам (через проведение оценки), создаются специализированные органы управления, в сфере ведения которых находится проведение оценки реализации программ.

Сегодня в развитых странах в системе стратегического планирования применяется комплекс различных оценок: оценка государственных программ, оценка государственной политики, оценка регулирующего воздействия, бюджетирование, ориентированное на результат, и оценка эффективности (или качества) власти. По результатам оценивания корректируется государственное управление.

Вместе с тем, процедура оценки регулирующего воздействия во многих западных странах основана на принципах «умного регулирования», которое «предполагает разработку мер регулирования, основанных на принципах subsidiarity и пропорциональности мер, снижение объема обязательных требований со стороны государства, научной обоснованности и качества принятия регулирующих решений» [2].

Очевидно, что во многом система оценки реализации документов стратегического планирования определяется самой системой стратегического планирования, принятой в той или иной стране. Централизация системы стратегического управления определяет разработку системы статистических показателей, используемых для оценки реализации национальных стратегий, в то время как «отсутствие систем стратегического управления и измерения эффективности на национальном уровне, как правило, означает отсутствие контроля и мониторинга государственных стратегий социально-экономического развития» [3]. В последнем случае различные показате-

ли не выступают в качестве элемента управления, когда разработка стратегии и соответствующих показателей становятся взаимосвязанными и взаимодополняющими компонентами управления, а применяются для текущего мониторинга динамики социально-экономического развития страны.

В России действует классическая система стратегического планирования, при которой принятый на высшем государственном уровне документ стратегического планирования выполняется на региональном уровне с минимальным отклонением с учетом бюджетного процесса. При этом общественные инициативы при разработке стратегических документов учитываются в малой степени. Реализация программ в рамках подобной централизованной системы, совмещающей планово-индикативный подход, в ряде случаев приводит к невыполнению плановых показателей, ввиду их множественности, а также отсутствия эффективной системы контроля за их выполнением. С другой стороны, такая система имеет свои преимущества. У государства имеется возможность внесения изменений на любой стадии выполнения программы, что снижает вероятность повторов различных инициатив. Кроме того, принятое на высшем государственном уровне направление развития обязывает нижестоящие уровни ему следовать, что не позволяет стратегически продуктивным предложениям быть в состоянии неопределенности.

В целом, можно констатировать, что России в настоящее время отсутствует системность в проведении оценки реализации документов стратегического планирования, в первую очередь в регионах [4]. К сожалению, «без заинтересованности властных структур, как в оценке эффективности программ, так и оценивании в целом, результаты оценок оказывают незначительное влияние на содержательное наполнение государственной политики и оценку деятельности чиновников, ответственных за реализацию государственной политики» [5].

Нельзя не отметить, что если система оценки и мониторинга реализации документов стратегического планирования в различных странах в целом выстроена, то система комплексного, системного анализа функционирования системы стратегического планирования отсутствует.

Стремительное развитие цифровых технологий и внедрение их в практику государственного управления дает возможность их применения в целях организации не только мониторинга и оценки, но и некоторой «цифровизации» подсистемы анализа реализации

документов стратегического планирования, а следовательно, и государственного управления.

Первым шагом в этом направлении было создание в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ федеральной системы стратегического планирования (далее – ФИС СП), функционал которой позволяет осуществлять анализ отдельных стратегических документов и текущий мониторинг их реализации.

В настоящее время в ФИС СП находится более 50 тыс. документов и более 430 тыс. показателей. Все они являются количественно измеримыми и подлежат систематическому мониторингу. Проблемная ситуация состоит не столько в чрезмерном обилии показателей и их частичном дублировании между собой, а в том, что показатели представлены обособлено и не образуют собой единую систему взаимосвязанных элементов, которая характеризовала бы социально-экономическое развитие страны в целом, а не его отдельные направления. Кроме того, несмотря на достаточный массив показателей, не представляется возможным проследить как изменится динамика других связанных показателей после изменения какого-то одного или нескольких показателей. Иными словами, в настоящее время отсутствует механизм, позволяющий целостно оценить изменения в социально-экономическом развитии страны, в следствии изменения в траектории развития одного из направлений. Наличие такого инструментария могло бы быть положено в основу принятия управленческих решений, развития государственной управления и системы стратегического планирования в целом.

Особо важную роль в ходе оценки эффективности реализации государственной политики с целью дальнейшего принятия управленческих решений имеет анализ вклада мероприятий документа стратегического планирования в уровень социально-экономического развития [6]. В связи с этим целесообразно выявить и отобразить последствия влияния принятых государственных решений не только на внутренние показатели-индикаторы соответствующего документа стратегического планирования, но и на уровень государственного и регионального социально-экономического развития. Поставленную задачу возможно реализовать при помощи использования различных инструментов экономико-математического моделирования, каждый из которых имеет свои цели, задачи и преимущества.

Не отрицая достоинства других методов экономико-математического моделирования и анализа социально-экономических процессов, полагаем, что в современных реалиях одним из наиболее

удобных и действенных механизмов является моделирование макроэкономических процессов на базе имитационного подхода.

Моделирование взаимосвязи документов стратегического планирования с уровнем социально-экономического развития в стране предполагает построение сложной имитационной модели целенаправленного государственной политики и ее взаимосвязи с процессами развития государства и регионов. Это позволит определить:

- роль мероприятий документа стратегического планирования в количественном выражении в общем развитии страны, а не только в отдельно взятых направлениях (транспорт, энергетика и пр.);
- влияние государственных программ и прочих программно-плановых документов на основные макроэкономические параметры еще до реализации программы, что позволит проводить дополнительную оценку эффективности планируемых к реализации мероприятий;
- влияние документа стратегического планирования на государственные финансы в количественном выражении;
- воздействие документа стратегического планирования на все сферы народного хозяйства в количественном выражении (это не смысловой повтор первого пункта?);
- альтернативные варианты развития событий с возможностью проведения количественного расчета всех возможных сценариев развития экономики будущего в целях принятия взвешенных управленческих решений;
- оценку влияния изменений направлений государственной политики путем анализа количественного изменения ключевых показателей макроэкономического развития.

Для реализации указанной задачи предлагается построение имитационной факторной модели. Апробация предлагаемого подхода была проведена на примере Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [7].

Построенная имитационная факторная модели анализа состояния экономической безопасности представляет собой мультимодельный комплекс, состоящий из следующих моделей.

1. Факторная модель, предполагающая выделение важнейших сфер обеспечения экономической безопасности.
2. Имитационная модель, позволяющая формировать различные сценарии состояния экономической безопасности под влиянием различных событий.

3. Структурная модель, конкретизирующая состав элементов и позволяющая выявить наиболее существенные связи между ними.

«Ядро» модели сформировано 40 показателями, которые определены Стратегией, и которые взаимосвязаны между собой перекрестными связями. Ядро модели также связано с целями обеспечения экономической безопасности, задачами и направлениями государственной политики, а также вызовами и угрозами экономической безопасности.

С использованием различных математических алгоритмов (алгоритмы аддитивной и мультипликативной свертки, генетических алгоритмов, «Монте-Карло» и др.) «ядро» модели (показатели состояния экономической безопасности) подвергается соответствующим расчетным преобразованиям, в результате чего возможно провести оценку изменения состояния экономической безопасности под влиянием различных событий. Таким образом, оценка состояния экономической безопасности и моделирование траектории его изменения осуществляется с учетом взаимного влияния (петли обратной связи) и соответствующего изменения показателей, угроз и реализации мер государственной политики. Наличие петель обратной связи или замкнутых контуров позволяет выявить внутренние свойства сложной системы, которые не лежат на поверхности, что обеспечивает высокую прогностическую способность модели.

В настоящее время модель позволяет проводить следующие исследования:

- ввод внешнего события в модель и оценка его влияния на состояние экономической безопасности (прямая задача) позволяет выявить и установить возможные взаимосвязи между различными показателями экономической безопасности и соответствующими индикаторами данного внешнего события (воздействия);
- работа в формате «что, если...?» позволяет количественно и с высокой долей вероятности сформировать возможные сценарии развития событий в социально-экономической сфере с последующим выбором оптимального сценария, что обоснованно позволяет считать данный модельный комплекс надежной информационной поддержкой принятия соответствующих государственных решений;
- выполнение факторного (причинно-следственного) анализа позволяет выявить в системе экономической безопасности наиболее уязвимые места с целью точечного контроля за ними.

Апробация модели, в первую очередь прогон модели в ретроспективе, показывают высокую достоверность получаемых результатов моделирования, погрешность которых не превышает статистическую.

В целом, в настоящее время модель обеспечивает:

- 1) выполнение задач, поставленных Президентом РФ, по цифровому развитию;
- 2) автоматизацию и поддержку принятия управленческих решений на цифровой основе;
- 3) оценку эффективности и последствий принятия решений;
- 4) оценку влияния новых документов стратегического планирования на состояние экономической безопасности;
- 5) выявление наиболее значимых мероприятий государственной политики в целях обеспечения экономической безопасности;
- 6) выбор сценариев обеспечения экономической безопасности на цифровой основе;
- 7) проведение мониторинга состояния экономической безопасности страны.

В целом, можно полагать, что предложенный подход может быть расширен и адаптирован для всей системы стратегического планирования РФ. Адаптивный характер модели позволяет приспосабливаться к тем или иным изменениям в зависимости от приоритетов государственной политики путем изменения значений показателей, которые лежат в ее основе, а также вида их взаимосвязей. Это дает широкие возможности использования модели в решении широкого перечня задач, среди которых: планирование, анализ, оценка и прогнозирование реализации документов стратегического планирования, в том числе в сфере обеспечения экономической безопасности.

Экспериментирование с моделью на базе ожидаемых, плановых и фактических значений позволит:

- 1) в адаптивном режиме скорректировать прогнозы эффективности реализации документов стратегического планирования и государственной политики в целом;
- 2) выявить последствия принятия тех или иных государственных решений на уровень социально-экономического развития в будущем;
- 3) показать взаимосвязь между основными целевыми показателями документа стратегического планирования и результирующими показателями эффективности национальной экономики

- с тем, чтобы выявить роль и масштабы воздействия документа стратегического планирования на национальную и региональную экономику, финансы, уровень социального развития и экономическую безопасность;
- 4) дать рекомендации о целесообразности реализации тех или иных государственных решений с тем, чтобы не только повысить уровень социально-экономического развития в стране, но и обеспечить необходимый уровень экономической безопасности;
  - 5) установить «дестимулирующие» факторы социально-экономического развития за определенный период.

## Литература

1. Федорищев В. А., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г. Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. Т. 197. С. 37–53.
2. Козловская О. В., Эльмурзаева Р. А. Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия при формировании и реализации государственной политики // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 363. С. 165–166.
3. Рабочая группа ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям. Рекомендации по формированию и использованию ключевых национальных показателей в деятельности высших органов финансового контроля. URL: <http://www.ach.gov.ru/pdf/international-activities/news-kni/BelayaKnia.pdf>.
4. Гагарина Г. Ю., Чайникова Л. Н., Архипова Л. С. Анализ устойчивости социально-экономического развития // Федерализм. 2018. № 1 (89). С. 104–121.
5. Мартынова А. П. Оценка эффективности государственных программ на рынке труда: эмпирическое исследование факторов спроса и ограничений на оценку: препринт WP15/2008/04. М.: ГУ ВШЭ, 2008.
6. Смирнова О. О., Липина С. А., Беляевская-Плотник Л. А., Бочарова Л. К., Сорокина Н. Ю., Яковенко О. Ю. Подходы к построению федеральной системы управления рисками в области экономической безопасности // Концепция федеральной системы управления рисками в области экономической безопасности. Сборник материалов всероссийского симпозиума

«Проблемы стратегического управления», Москва, 20 февраля 2018 г. / Под ред. С. Н. Сильвестрова. М.: Когито-Центр, 2018. С. 45–56.

7. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921>.

# Информационно-аналитические инструменты ФИС СП

Т. Ю. Попова

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» система ГАС «Управление» представляет собой единую распределенную государственную информационную систему, обеспечивающую формирование и обработку данных, содержащихся в *государственных и муниципальных информационных ресурсах*, данных *официальной государственной статистики*, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, в том числе для *информационного обеспечения стратегического планирования*, а также предоставление и анализ информации на основании указанных данных.

В части реализации задач ФИС СП система прошла определенные уровни развития:

- в 2015 году впервые в РФ в реестре документов (едином фреймворке) началась регистрация документов стратегического планирования (с выделением 14 основных атрибутов);
- в 2016–2017 гг. в системе были реализованы инструменты общественного обсуждения проектов и инструменты мониторинга и контроля их реализации, включающие достижение целевых значений показателей;
- в 2018–2019 гг. в системе появились экспертные компоненты: оценка эффективности реализации документов, деятельности участников стратегического планирования, информация о документах была детализирована до мероприятий, угроз и рисков, и взаимосвязей *цель–задача–показатель*.

В системе содержатся данные, предоставляемые как путем интеграции с иными информационными системами, так и посредством

форм ввода, по различным функциональным областям государственного управления, в числе которых помимо данных стратегического планирования и традиционной социально-экономической статистики можно выделить сведения о контрольно-надзорной и лицензионной деятельности, объектам государственно-частного партнерства, оперативные бюджетные данные, данные, характеризующие деятельность по осуществлению страхования, сгруппированные и визуализируемые на тематических витринах.

Важно отметить, что наличие аналогичных данных от нескольких источников, например, ЕМИСС, данные прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период; данные, формируемые в рамках докладов в Правительство РФ, позволяет осуществлять их кросс-анализ.

Помимо использования указанных данных ГАС «Управление» с целью решения отраслевых/тематических бизнес-задач в рамках одной функциональной области ГАСУ, накопленный массив данных системы позволяет перейти к осуществлению комплексного 3D-анализа объектов, где объектами выступают территория, организация.

Использование данного метода заключается в учете множества наборов данных, содержащихся в системе, с целью получения многофакторного объемного представления, в том числе о динамике развития объекта в сопоставлении его с иными объектами.

Как пример, пользователями для получения комплексной информации о состоянии на рынке труда в субъекте РФ могут быть проанализированы оперативные данные об объемах поступления НДФЛ, сопоставлении их со статистическими данными о динамике реальных заработных плат, а также данными о государственных услугах, оказываемых на рынке труда, которые возможно обогатить сведениями контрольно-надзорной деятельности трудовых инспекций.

Полученная таким образом информация позволяет учитывать разносторонние аспекты и может характеризоваться большей достоверностью при принятии решений в области государственно-го управления.

Например, задав определенные фильтры по дате вступления в силу и виду документа в Реестре можно выбрать новые стратегии субъектов РФ, вступившие в силу с 1 января 2019 года.

На следующем этапе есть возможность проведения сравнительного анализа стратегий для выбранной территории.

Детализируя запрос, можно перейти к целевым индикаторам стратегий. При этом мы видим, что субъекты РФ при формировании таких целевых индикаторов дополняют значимые для терри-

тории индикаторы показателями Майского Указа Президента Российской Федерации.

По значимым для территории индикаторам в системе есть ретроспективный анализ с целевыми и фактическими значениями, а также можно проанализировать связанные показатели для более полной картины по выбранным характеристикам.

Кроме этого, по многим показателям в системе представлены прогнозные значения на следующие три года, с тремя вариантами прогноза.

Такой анализ позволяет комплексно оценивать подходы к стратегическим ориентирам, обозначенным в документах стратегического планирования для конкретной территории.

В системе ГАС «Управление» так же широко используются групповые модели анализа, например, объединенные результаты групп моделей для представления одного итогового ответа, на базе следующих инструментов:

1. Инструменты рейтингования и дискретных оценок.

Они позволяют оценить и сопоставить между собой различные объекты (например, территории, ОГВ и ОМСУ, документы стратегического планирования) с учетом весовых коэффициентов и иных дополнительных условий.

2. Инструменты кластеризации/классификации.

В рамках отдельных функциональных задач в системе существует потребность проведения анализа данных, имеющих различные значения атрибутивного состава, наименований и пр., но являющихся, по факту, одинаковыми.

Для этого в ГАСУ используются кластеризация и классификация объектов анализа с целью их объединения в однородные группы по общим признакам и характеристиками с последующим сравнением и сопоставлением в рамках выделенных групп (например, типизация гу/му, классификация показателей и документов СП). Для выполнения данных аналитических задач так же в системе используются методы машинного обучения и нейронные сети.

3. Инструменты когнитивного анализа (семантического и лингвистического анализа).

Важную роль в системе выполняют инструменты семантического и лингвистического анализа текстов. Это могут быть, как отдельные текстовые фрагменты (наименования показателей), так и содержательные текстовые документы. В первую очередь такие инструменты

применяются в системе для проведения корректной кластеризации и классификации объектов. Кроме того, данные инструменты обеспечивают решение комплексных задач, связанных с необходимостью выполнения рутинных операций, например, выделения из документов содержательных атрибутов, и базируются на технологиях самообучающейся/переобучающейся системы.

В системе также реализована стратегическая Википедия, которая позволит реализовать полноценную экспертную поддержку участника стратегического планирования.

Таким образом, многообразие данных и инструментов ФИС СП поддерживается различной аудиторией целевых групп и организаций пользователей. Каждый из выбираемых ими инструментов или наборов данных нацелен на решение определенных задач в области государственного управления.

# **Возможности цифровых технологий «Big Data» и «блокчейн» в государственном стратегическом управлении**

*А. В. Полянин, Т. А. Головина*

Цифровая трансформация государства является частью реформы государственного управления. Любая реформа — это всегда сложный общественный вызов, который в данном случае требует договоренностей и баланса между тремя ключевыми стейкхолдерами: гражданским обществом, государством и бизнесом, — а также внешней средой и ее особенностями.

Если в новых условиях показателем качества работы государственного аппарата станет максимальная удовлетворенность граждан, то этот поворот в отношениях между гражданами и чиновниками приведет к необходимости полностью менять принципы работы государственного аппарата, прорабатывать новые компетенции государственных служащих.

Необходимо будет создать гибкую, адаптивную, высокотехнологичную систему стратегического управления, основанную на данных, оптимизировать структуру государственного аппарата, процессы взаимодействия с потребителями государственных услуг и рутинные вспомогательные процессы.

Цифровая трансформация государственного управления открывает большие возможности для стратегического развития, связанные с кастомизацией сервисов, с индивидуализацией решений для каждого гражданина или организации, с абсолютно новой работой с точки зрения управления по моделям рисков, распределения ресурсов, использования предиктивной аналитики.

Содержание трендов в цифровой трансформации государственного управления приведены на рисунке 1.

В области цифровой трансформации государственного управления в России проделана уже довольно большая работа. Так, растет число активных пользователей Единого портала госуслуг (ЕПГУ). По числу пользователей Россия сопоставима с лидерами данного про-



**Рис. 1.** Мировые тренды в цифровой трансформации государственного управления

цесса – Великобританией и Австралией [4]. В тоже время для решения задачи перехода к государственному управлению, основанному на данных, потребуется много усилий. Безусловно, это повлечет перестройку всех процессов на государственной стороне, а не только тех сервисов, которые государство предоставляет бизнесу и гражданам. Министерством цифрового развития определены двадцать пять ключевых прорывных пакетов государственных услуг (суперсервисов).

Скорость развития и внедрения технологий в государственном секторе идет неравномерно: в сфере публичного сектора скорость внедрения даже готовых к внедрению технологий тормозится из-за неготовности к изменениям организационных структур, в то время как в отдельных предприятиях внедрение зрелых технологий уже состоялось [7].

Государство в отношении цифровых технологий выполняет две важнейшие роли. С одной стороны, оно выступает как регулятор, который призван способствовать развитию новых технологий, одновременно как встраивая их в сложившуюся систему защиты и обеспечения прав граждан, так и оказываясь перед необходимостью

думать о новой системе гарантий для граждан. С другой стороны, государство выступает в роли крупнейшего владельца и оператора данных, а также потребителя новых технологий для изменения публичного сектора экономики и своих собственных структур — прежде всего, органов исполнительной власти.

Актуальными для системы государственного стратегического управления являются следующие технологии:

- Big Data — как основа для развития управления, основанного на больших данных;
- искусственный интеллект — выступающий инструментом работы с большими данными;
- системы распределенного реестра (блокчейн) — как одна из наиболее обсуждавшихся технологий для государственного сектора;
- интернет вещей — как инфраструктурный вызов для скорости и доступности интернета и способ накопления данных;
- цифровая прослеживаемость, как практически реализуемые проекты, работающие на повышение доверия к товарам и транзакциям и производящие данные;
- квантовые сети.

Ценность больших данных заключается в возможности переходить к прогностической аналитике. Глобальным рынком правят технологические корпорации, бизнес большинства из которых основан на данных: данные о потребителе собираются из различных источников и используются для монетизации. Data-корпорации (Google, Microsoft, Facebook) зарабатывают на массовых потребителях: рекламные продукты (сбор данных и стратификация), нишевые продукты (для финансового рынка), специализированные продукты, связанные с интернетом вещей, искусственным интеллектом и т.д. [1].

Параллельно с этим существует государство, которое является владельцем и потребителем больших данных, а также регулятором, устанавливающим новые правила цифровой жизни.

В государственном управлении данные могут использоваться в первую очередь для принятия решений, оценки их последствий, определения ранее скрытых зависимостей.

В тоже время в России государство умеет только хранить данные и поставлять их по запросу — например, справочную информацию для граждан или органов власти. При этом огромный потенциал, заложенный в данных, не используется. Большие данные могут стать фундаментом для аналитики, реализованной на базе нейронных сетей.

Перспективным применением данных в государственном управлении является их использование в целевых проектах. Самым известным из таких проектов целесообразно выделить проактивное оказание госуслуг, подразумевающее, что не потребитель обращается за услугой, а государство становится инициатором таких услуг в ответ на событие в жизни гражданина (рождение ребенка, дополнительное образование). Предоставление проактивной госуслуги может быть связано не с событием, а с периодом жизни.

Также к целевым проектам на основе данных можно отнести: повышение туристической привлекательности региона; автоматический и автоматизированный надзор и аудит; мониторинг миграционных потоков.

Во многих странах мира разрабатываются стратегии работы с большими данными: это может быть специальная модель на всю страну (США, Австралия) или часть общей стратегии по цифровой трансформации (Швеция, Мексика, Колумбия) [4]. В большинстве государственных стратегий и реформ закладываются два ключевых аспекта по работе с данными государства:

- Data Release – данные публикуются в открытом доступе, они общедоступны.
- Data Sharing – включает в себя инициативы по доступу к тем данным, которые не могут быть открыты по разным причинам (например, персональные данные, данные негосударственные, на которые государство оказывает влияние, и т.д.), инструменты для доступа научных организаций к этим данным. Данная практика достаточно распространена в мире: например, в Великобритании исследователи могут получить доступ к подобным данным в закрытых помещениях без доступа к интернету.

В мире существует множество проектов, построенных на открытых данных:

- [openspending.org](http://openspending.org) – портал с данными о государственных мировых расходах;
- [usafacts.org](http://usafacts.org) – о расходовании средств в США;
- [cleargov.com](http://cleargov.com) – наглядный бюджет городов США.

В Российской Федерации тема больших данных включена в программу «Цифровая экономика» и заявлена в форме Национальной системы управления данными (НСУД) в поручении Министерства экономического развития РФ. Однако, основной проблемой остается фрагментарность подхода, так как сих пор не предприняты по-

пытки формирования целостной модели управления большими данными.

В нашей стране тема открытых данных практически отсутствует во всех государственных программах. За последние несколько лет существенные инвестиции в то, чтобы открытые данные были доступны, проводило лишь правительство Москвы, которое создало московский портал открытых данных. При этом те открытые государственные данные, которые существуют на сегодняшний день, активно используются:

- база государственных и муниципальных закупок;
- оперативные данные ЦБ РФ по валютам и открытые данные по банкам;
- база федеральной адресной информационной системы;
- данные спутников ГЛОНАСС.

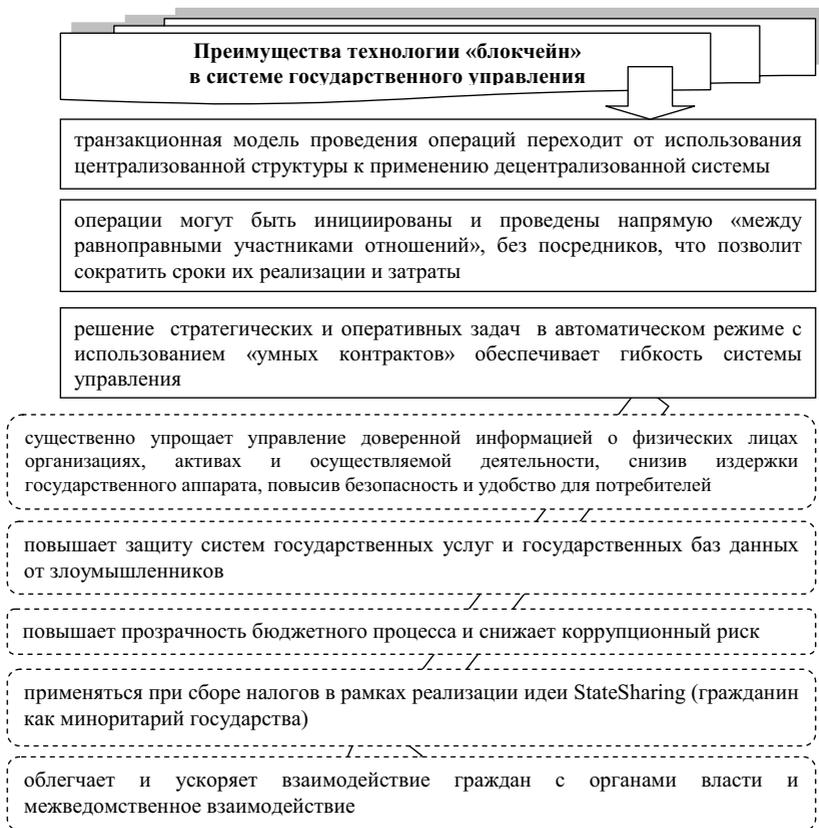
Цифровой технологией, находящей применение в государственном управлении, является технология распределенного реестра (блокчейн), представляющего собой базу данных, которая хранится и обновляется независимо каждым участником (или узлом) в большой сети. Децентрализованность блокчейна означает, что взлом блоков цепи не позволяет уничтожить все данные о сделке и ее участниках или подменить их, так как, по сути, каждое звено цепи – это аналог резервного копирования данных всех транзакций всех остальных участников на это звено [3]. Технология распределенных реестров привлекает внимание как альтернатива ранее созданным государственными институтами правилам подтверждения юридических фактов [5].

Технологии распределенных реестров способны решать задачи государственного управления в целом, формируя прозрачную систему бюджетного процесса и комфортную систему государственных услуг, лишенную свойственной традиционным системам бюрократии (рисунок 2).

Для работы с анализом данных требуются специалисты, владеющие методами поиска, отбора, группировки, анализа, интеграции и визуализации данных. Одним из доступных средств обработки Big Data являются цифровые платформы.

Цифровая платформа – это инструмент, позволяющий найти нужный эффект и создать под него цепочку кооперации, или найти нужный ресурс и настроить его на известный эффект [6].

Интеграция технологий блокчейна и «больших данных» на цифровой платформе предоставляет большие перспективы для госу-



**Рис. 2.** Преимущества технологии «блокчейн» в системе государственного управления

дарственного стратегического управления, позволяя: получать доступ к детализированной информации, на основании которой можно принимать важные управленческие решения относительно дальнейшего развития.

Технология блокчейна обеспечивает шифрование биткоин-транзакций и других транзакций с Big Data, содержащими частную конфиденциальную информацию. Блокчейн практически неуязвим, потому что передаваемая информация не сосредоточена в одном месте, а детализирована на фрагменты и расположена по разным адресам в целях безопасности.

Основными принципами государственного управления на основе синергии двух цифровых технологий становятся:

- получение данных в реальном времени;
- управление стратегическими и текущими процессами, основанное на автоматизированном анализе больших данных;
- высокая скорость принятия решений;
- мгновенное реагирование на изменения и интерактивность внешней среды;
- ориентация на конкретного пользователя;
- кибербезопасность государственных управленческих решений.

Таким образом, для того, чтобы развивать цифровую трансформацию государственного стратегического управления, необходимо научиться собирать данные так, чтобы потом преобразовывать их в знания, создавать на этой основе сервисы, объединять процессы и наладить управление на базе блокчейна. Это дает возможность повысить эффективность взаимодействия с партнерами, сократить издержки на исполнение внутренних процессов, будет способствовать повышению доверия к информации внутри системы, надежности и безопасности распределенных процессов.

## Литература

1. *Botsman R., Rogers R. What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption.* N. Y.: Harper Business, 2010.
2. *Винья П. Машина правды. Блокчейн и будущее человечества / Винья П., Кейси М.; пер. с англ. М. Сухотиной.* М.: Манн, Иванов и Фербер, 2018.
3. *Генкин А. С. Блокчейн: Как это работает и что ждет нас завтра / А. Генкин, А. Михеев.* М.: Альпина Паблишер, 2018.
4. Доклад о мировом развитии 2016. Цифровые дивиденды. Обзор. Международный банк реконструкции и развития / Мировой банк 2016. <http://worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IB/2016.pdf>.
5. Докукина И. А. (2018) Особенности формирования децентрализованной системы управления данными в медицинских учреждениях на основе технологии блокчейна // Вестник Тверского государственного университета. Сер. «Экономика и управление». 2018. № 3. С. 106–112.
6. *Polyanin A., Pronyaeva L., Golovina T., Avdeeva I., Polozhentseva Y.* Administrative and managerial approaches to digital economy development in Russia // Proceedings of the 29<sup>th</sup> International Business Information

Management Association Conference – Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: From Regional Development Sustainability to Global Economic Growth 29. 2017. С. 2166–2179.

7. *Танскотт Д.* Электронно-цифровое общество: Плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта / Пер. с англ. И. Дубинского; под ред. С. Писарева. Киев: INT Пресс; Москва: Релф бук, 1999.

# Сильный искусственный интеллект (СИИ) для стратегического управления

*А. Н. Райков*

Сегодняшний ажиотаж вокруг Искусственного интеллекта (ИИ) в контексте темы цифровой экономики идет явно поверх развития его методического ядра. Он практически застыло на месте в 80-х годах прошлого века. Ускоряются процессы обработки данных, увеличивается число слоев в нейронных сетях, наполняются базы знаний и пр. Но суть понятия ИИ пока остается прежней. В большинстве определений ИИ акцент делается на автономизации ИИ, замене компьютером эксперта, развитии семантических интерпретаций, носящих преимущественно логический характер.

Вместе с тем именно тогда проявилось понятие сильного ИИ, подразумевающего, что компьютеры могут приобрести способность осуществлять инсайты, рефлексивно мыслить и осознавать себя как личность, реализовывать эмуляцию эмоций, медитативных состояний. Тогда планировалось, что к середине 2010 годов человек разгадает тайну мыслительной работы мозга. Однако тайна эта стала еще более загадочной.

В настоящее время делаются, по-моему, безнадежные, попытки формализовать и представить в виде онтологий принципиально неформализуемые ментальные явления: мысли, чувства, эмоции, трансценденции. Плодятся новые названия: предиктивная аналитика, глубокое обучение, фог-вычисления, автономная навигация групп роботов и пр. Однако в основе методического ядра ИИ до сих пор лежит дискретная логика, а это основной строительный материал ИИ классического этапа его развития. Логика могут быть сложными: нечеткими, немонотонными, временными, интуиционистскими, модальными и пр. Но от этого природа логики от них никуда не делась. И, следует заметить, даже смелые подходы с эмуляцией квантовых вычислений в своей основе используют логико-дискретные исходные данные.

Чтобы выйти из методологического тупика можно, как подсказывает исследовательская практика, взяться за решение сложной и актуальной над-задачей. Такой задачей является, например, запуск процесса стратегического планирования. В этой сфере также наблюдается неразрешимый тупик. В ее арсенале 62 тыс. документов стратегического планирования, 11 нацпроектов, 43 госпрограммы, 73 федеральных проекта, несчетное число региональных и муниципальных проектов [1, 2]. Навести здесь порядок классическими, логическими, приемами явно невозможно.

Раньше автоматизация работала по классическому принципу: «Нельзя автоматизировать хаос!». Пришло, по-видимому, время ввести новый принцип: «Цифровизация хаоса возможна!». Ведь мир вступает в новый этап развития управления, кибернетики и, соответственно, ИИ (рисунок 1). И этому этапу соответствуют совсем новые инструменты.

Тип научной рациональности	Виды управления	Базовая парадигма Кибернетики	Базовые модели ИИ	Базовые механизмы и технологии ИИ
Классическая	Классическое управление (формализованное)	Субъект – Объект	Аналитические (математические) - до 1985 г.	Логика. Эвристики. Инженерия знаний. Тезаурусы, фреймы, семантические сети. Статика баз знаний. Статистика. Нейронные сети. Системная динамика. Дифференциальные уравнения. Обратные связи. Иерархические структуры.
Неклассическая	Проектное управление, манипуляции и др. (концептуальное)	Субъект – Субъект	Синтетические, когнитивные, имитационные (математические), деловые, ролевые, оргдеятельностные игры и др. - до 2000 г.	Неклассические логики (нечеткие, немонотонные, интуиционистские, временные, модальные и др.), природные вычисления, искусственный интеллект. Онтологии. Эволюционные вычисления. Дискурс, речевые акты. Сетевые структуры. Логико-когнитивное моделирование. Алгебраические семантики.
Постнеклассическая	Рефлексивно-активное, средовое управление (трансцендентальное)	Субъект – Метасубъект	Комбинированные, многоуровневые, коллективные стратегические когнитивные и рефлексивные игры.	Когнитивные семантики. Косвенные методы учета коллективного бессознательного. Воздействия через среды, культуру, ценности. Технологии «сборки» субъектов развития, «свертки» разнородных факторов. Обратные задачи. Квантовая семантика. Саморазвивающиеся рефлексивно-активные среды.

**Рис. 1.** Эволюция управления, кибернетики и ИИ

Этап становления постнеклассической научной рациональности требует принципиального отрыва от классических основ ИИ. Этого также требует прорывная концепция создания Кибер-физической системы систем, при разработке которой такие известные экзерсисы, как эмерджентность, автопоэзис, автогенезис, холонический подход и пр. нуждаются в новом детерминированном наполнении. В основу построения новой парадигмы ИИ могут быть положены,

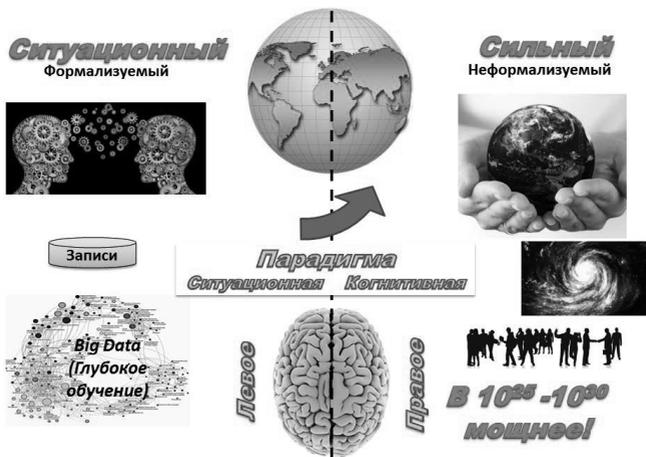


Рис. 2. Смена парадигмы ИИ

прежде всего, идеи создания Сильного (когнитивного, коллективного) ИИ (рисунок 2).

Стоя у истоков создания ИИ, один из его основателей (Н. Хомский) формулировал неподъемную для того времени задачу разгадки тайны уникальной способности человека делать правильные и одновременно беспричинные выводы (инсайт, озарение). До сих пор эта задача не решена, но проблески надежды на ее частичное решение появляются.

Для осуществления перехода к новой парадигме ИИ требуется усиление внимания к учету латентных, теневого феноменов мышления и сознания, охвату потенциала коллективного бессознательного. Для сильного ИИ мощности традиционного инструментария недостаточно. Здесь представление знаний может сопровождаться принципиально неформализуемыми конструкциями – когнитивными семантиками, которые могут быть учтены только косвенными методами, например, с применением уже конвергентного подхода, который обеспечивает создание необходимых структурных условий для поддержки устойчивой и целенаправленной сходимости процессов управления к неточно заданным целям [3]. Три основных столпа построения конвергентного подхода: решение обратных задач на топологических пространствах, управляемая термодинамика, квантовая семантика [3, 4]. В практической реализации систем поддержки коллективных решений конвергентный подход представляется в виде сетевого когнитивного моделирования с верификацией

и синтезом модели через ее отображения на большие данные и решения обратных задач на топологических пространствах с применением генетических алгоритмов.

Постнеклассический ИИ впитывает все достоинства ИИ предыдущих этапов. По нашим оценкам, осуществленным с применением методов нейрофизиологии, термодинамики и квантовой физики, континуальная мощность множества элементов когнитивной семантики системы ИИ, соответствующей одному субъекту, на 25–30 порядков выше мощности денотативной (формализуемой) семантики. Быть может, поэтому, из-за неучета когнитивных семантик, каждое десятилетие развитие ИИ переживает депрессию или разочарование.

Для извлечения потенциала сильного ИИ необходимо непосредственное включение человека в функционирование системы ИИ. Тогда ИИ приобретает гибридный, человеко-машинный, характер. Разработка сильного ИИ подразумевает объединение методов: философии, психологии, социологии, нейрофизиологии, квантовой физики (нелокальность, комплементарность и пр.), управляемой термодинамики, теории поля, теории сложности и устойчивости, общей топологии, теории моноидальных категорий, методов решения обратных задач, теории управления и принятия решений, групповых экспертных процедур и др. (рисунок 3). Необходимо создание усло-

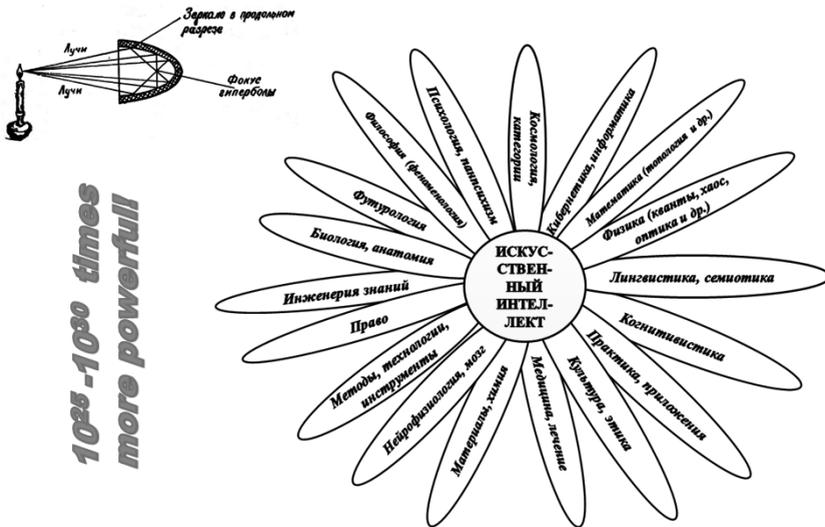


Рис. 3. Потребность интеграции дисциплин

вий для обеспечения соответствующей синергии, создание некоего подобия «гиперболоида инженера Гарина».

Особого внимания для построения когнитивных семантик и, соответственно, сильного ИИ, заслуживают идею квантовых вычислений [3], включая, квантовые семантики. Так, идея построения квантовой семантики когнитивной модели состоит в следующем. Исходными данными для квантовых семантических интерпретаций являются когнитивная модель и ее традиционная (логическая, онтологическая) семантическая интерпретация, полученная, например, через отображение модели на релевантные Большие Данные. Для когнитивных интерпретаций может быть использован квантовый фильтр, состоящий из Квантового генетического алгоритма (QGA) и алгоритмом Оракула. Такой подход позволит осуществить ускоренный поиск решений обратной задачи прогнозирования будущего из суперпозиции всех возможных решений на пути, а Оракул их распознает в множестве искомым решений, например, с помощью квантового алгоритма Гровера. Оператор Адамара позволит создать суперпозицию из всех случайно выбранных решений в виде обобщенного пространства решений, которые пропускаются через упомянутый выше квантовый фильтр. Причем QGA обеспечит определение корреляции между искомыми решениями, а алгоритм Оракула отбросит ненужные по экстремуму заданной функции пригодности.

По всей видимости, создание систем сильного ИИ является безальтернативным способом снятия беспрецедентной для любых классических и традиционных подходов неопределенности в реализации возникшей проблемы повышения качества национального стратегического планирования и управления. Создание сильного ИИ будет также способствовать увеличению продолжительности жизни, позволит лечить неизлечимые ныне болезни, повысит качество государственных и корпоративных услуг, многократно сократит время проведения совещаний и принятия коллективных решений, на порядок ускорит работу суперкомпьютеров, сдвинет с мертвой точки построение квантового компьютера, поможет в изучении других галактик и, надеемся, повысит устойчивость развития всего социума, в том числе, за счет развития инструментов продвинутой и сетевой демократии.

По основным положениям создания сильного (когнитивного, коллективного) ИИ у автора имеется многолетний теоретический и практический задел, десятки реализованных проектов, сотни публикаций, несколько монографий, патенты, итоги обсуждения вопросов на международных конференциях.

## Литература

1. Формирование институтов регулирования рисков стратегического развития: Монография / Под ред. М. А. Эскиндарова, С. Н. Сильвестрова. М.: Когито-Центр, 2019.
2. Стратегическое целеполагание в ситуационных центрах развития / Под ред. В. Е. Лепского, А. Н. Райкова. М.: Когито-Центр, 2018.
3. *Райков А. Н.* Конвергентное управление и поддержка решений. М.: Икар, 2009.
4. *Ulyanov S. V.* Quantum Fast Algorithm Computational Intelligence PT I: SW/HW Smart Toolkit // Artificial Intelligence Advances. 2019. V. 1. № 1.

# **Проблемы формирования системы мониторинга состояния экономической безопасности на федеральном уровне**

*Н. В. Кузнецов, Н. Е. Котова*

Мониторинг состояния экономической безопасности является необходимым звеном системы государственного стратегического планирования и управления. При этом, как показывает практика, его реализация на федеральном уровне сталкивается с целым рядом методологических и организационных проблем.

Одной из ключевых проблем является размытое в настоящий момент определение предмета мониторинга. От четкого и структурированного ответа на этот вопрос зависит формирование набора показателей, включаемых в сферу мониторинга (что именно мы контролируем), алгоритмы их формирования и расчета, методики сбора информации, а также организационная архитектура системы (как мы это контролируем).

В документах федерального уровня прослеживается определенная эволюция трактования термина «экономическая безопасность». Так, если в документах этапа становления российского государства упор делался на защите «экономических интересов личности, общества и государства», а также на обеспечении «эффективности и конкурентоспособности экономики страны» (см. Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности РФ»), то в современных документах говорится о защищенности «национальной экономики» от внешних и внутренних угроз, а также об «обеспечении условий для реализации стратегических национальных приоритетов» (см. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»). В итоге если первый подход предполагает набор показателей, отражающих качество и уровень жизни населения в привязке к эффективности экономики, то понятие «национальная экономика» напрочь лишена «человеческого фактора» и предполагает преиму-

щественное сосредоточение на государственных программах и мега-проектах.

Другой ключевой проблемой является выбор аналитической модели, лежащей в основе методологии мониторинга. Мониторинг состояния экономической безопасности на федеральном уровне – это непрерывный, регламентированный процесс сбора и анализа информации о рисках и угрозах сфере экономической безопасности из всех доступных источников информации с целью подготовки исходных данных для принятия своевременных решений по обеспечению экономической безопасности страны, обеспечению устойчивости экономики и повышению ее эффективности. С этой точки зрения традиционного подхода, основанного на наблюдении ряда макроэкономических показателей и их простом сравнении с установленными пороговыми значениями, оказывается недостаточно.

Для принятия государственных управленческих решений необходимо проводить постоянную оценку потенциального влияния выявляемых рисков и угроз на показатели экономического развития. При этом необходимо учитывать, что часть оцениваемых показателей носит динамический (быстроменяющийся) характер, а также обладают синергетическим эффектом (взаимоусиливающим или взаимоослабляющим). Одним из возможных путей решения данной проблемы является использование многофакторных имитационных моделей.

Еще одной значимой проблемой является необходимость обеспечения достаточного качества исходных данных. Каким бы исчерпывающим не был сформированный нами набор показателей, какими бы оптимальными не были методики их расчета, результаты мониторинга экономической безопасности окажутся неадекватными реальной ситуации, если не будет обеспечена достоверность используемых входных данных.

В качестве источников данных сегодня используются разноплановые информационные базы государственного уровня: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС), Национальная система управления данными (НСУД), Государственная автоматизированная информационная система «Управление» (ГАСУ), базы данных различных федеральных и региональных органов исполнительной власти (ФОИВ и РОИВ) и др. Кроме того, для выявления рисков и угроз используются также данные аналитических и новостных агентств (Интерфакт, Блумберг, Томсой-рейтерс и др.), статистических служб различных стран мира (Росстат, Стат. комиссия ООН, стат. данные ВБ и МВФ, Евростат и др.) и т.д.

Разнородность и несогласованность имеющейся в них информации ставит задачу оценки применимости конкретного источника данных в каждом конкретном случае, а также выявления «узких мест» в процессах и методологиях их сбора.

Наконец, значимую проблему представляет также и сама организация процесса мониторинга экономической безопасности на федеральном уровне, которая, как показала практика, не всегда реализуется в соответствии с установленными регламентами.

Для организационного обеспечения работоспособности системы можно предложить использование трехуровневой системы, суть которой заключается в выделении методологически и организационно различных уровней (см. рисунок 1).



**Рис. 1.** Трехуровневая система мониторинга экономической безопасности на федеральном уровне

# Системы и процедуры мониторинга исполнения стратегических управленческих решений

*В. Г. Старовойтов, Д. В. Трошин*

В Российской Федерации в постсоветское время разработано большое количество Стратегий, все они направлены на достижение перспективных, долгосрочных целей, посредством исполнения стратегических управленческих решений.

Практически все разработанные Стратегии имеют разделы по осуществлению мониторинга их реализации и исполнению принятых управленческих решений.

Рассматривая основополагающие стратегии Российской Федерации, такие как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (далее СНБ) и Стратегия экономической безопасности Российской Федерации (далее СЭБ) следует отметить, что в них значительное место уделено вопросам мониторинга.

Так в СНБ государственному мониторингу посвящен п. 110 раздела V, п. 116 раздела VI. Кроме этого, Указом Президента Российской Федерации «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности» № 684 от 31.12.2015 г. утверждено Положение об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности.

В СЭБ мониторингу посвящены п. 28, 29, 30, 31 раздела IV, а приказом Министра Экономического развития Российской Федерации № 532 от 06.10.2018 г. утверждено Положение об организации в Минэкономразвития России работы по мониторингу и оценке состояния экономической безопасности Российской Федерации.

Реализация Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», перестройка системы стратегического планирования и оценка ее текущего состояния на всех уровнях управления требуют активного мониторинга процессов, вызванных этим Законом. Это отражено в статьях 3, 4, 5, 8, 10, 14, 17, 18 вышеуказанного закона.

Под мониторингом исполнения стратегических управленческих решений понимается система непрерывного наблюдения за развитием ситуации при стратегическом управлении социально-экономическим развитием и обеспечением национальной безопасности с использованием комплекса показателей.

Процедура проведения мониторинга состоит из следующих стадий:

- постановка цели;
- определение задания на проведение мониторинга;
- планирование мониторинга;
- определение источников информации для проведения мониторинга;
- выбор метода сбора информации;
- определение частоты и графика сбора информации с учетом интенсивности рассматриваемой деятельности;
- определение технологии обработки и анализа полученной информации;
- сбор информации;
- анализ информации и оценка состояния объекта мониторинга;
- подготовка отчета о результатах мониторинга;
- оценка состояния.

Оценка состояния в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации при стратегическом управлении осуществляется на основе анализа результатов мониторинга.

Основным инструментом оценки состояния в сфере социально-экономического развития и обеспечением национальной безопасности при стратегическом управлении являются показатели состояния (качественные или количественные, в т. ч. их пороговые значения) социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

## **Мониторинг в социальном управлении**

Мониторинг в социальном управлении первоначально заключался в наблюдении за социально-экономическими процессами. Постепенно он стал применяться также для целей отслеживания, анализа и прогнозирования текущего состояния экономических, социальных и других объектов, тенденций их развития. В результате монито-

ринг все более превращается в институт государственного и муниципального управления, фактор стабилизации общества, эффективной пространственной стратегии и региональной политики.

## **Субъекты мониторинга**

Мониторинг в настоящее время осуществляется следующими субъектами:

- федеральные органы власти и управления;
- отраслевые министерства и ведомства, Администрация Президента Российской Федерации;
- региональные структуры власти и управления, органы местного самоуправления;
- научные государственные и негосударственные организации, независимые структуры, выполняющие аналитические разработки.

## **Мониторинг и информационные системы**

Системы мониторинга привязаны к различным информационным системам (ИС). Они могут быть частями (модулями) ИС, или существовать отдельно от ИС, но при этом использовать данные таких информационных систем.

Согласно реестра государственных информационных систем, который ведет Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), на сегодняшний день в Российской Федерации зарегистрировано 339 федеральных государственных информационных систем. В том числе 64 ведомственные ИС, на которых выстроены ведомственные системы мониторинга ФОИВ.

Следует обратить особое внимание на Государственную автоматизированную систему «Управление», в которой значительное место уделено мониторингу.

ГАС «Управление» предназначена для решения следующих задач:

- обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере го-

сударственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов;

- осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений, в том числе за реализацией государственных программ Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и выполнения приоритетных национальных проектов;
- осуществление мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В рамках государственной автоматизированной информационной системы «Управление» создана Информационно-аналитическая подсистема, в состав которой входят несколько функциональных модулей и информационных панелей, среди них:

- модуль Федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП) в целях информационного обеспечения стратегического планирования, которое осуществляется в отношении документов стратегического планирования;
- модуль мониторинга программ и проектов;
- информационная панель мониторинга реализации майских Указов Президента Российской Федерации;
- информационная панель состояния российских моногородов;
- информационная панель государственных и муниципальных услуг.

В ФИС СП 2018 года:

- сформирован Единый реестр документов стратегического планирования (государственная регистрация документов стратегического планирования) – более 60 тыс. документов всех уровней и типов, 24 тыс. участников системы, 430 тыс. уникальных показателей;
- реализована система мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования (план/факт-анализ) и сбор данных для формирования отчетности;

- разработан модуль мониторинга эффективности деятельности участников стратегического планирования (методика разработана, осуществляется техническая реализация);
- запущен модуль общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования;
- проведена интеграция с ЕМИСС (справочники Росстата), АИС ГП (государственные программы) и ФГИС ТП (документы территориального планирования), а также запущена работа по интеграции специализированных федеральных и региональных информационных систем в области стратегического планирования в целях автоматического поступления сведений в ФИС СП. В том числе с казначейскими системы Минфина России.

Вместе с тем, следует отметить существование проблемы мониторинга в системе стратегического планирования, а именно:

- большое количество документов стратегического планирования, огромный документооборот на бумажных носителях;
- низкий уровень анализа массивов исходных данных, проводящийся в ручном режиме;
- низкая эффективность механизмов обратной связи в системе государственного управления.

В целях решения вышеуказанных проблем Минэкономразвития России разработан и утвержден проект «Разработка и внедрение механизмов эффективного стратегического планирования с использованием Федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП)» (короткое наименование проекта – Цифровое стратегическое планирование).

Проект направлен на создание среды взаимодействия участников в сфере стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования и должен обеспечить переход от «среды документов» к «среде данных» посредством формирования автоматизированной платформы поддержки принятия управленческих решений в сфере стратегического управления с применением инструментов искусственного интеллекта и Big Data.

Реализация этого проекта обеспечит проведение интеллектуального мониторинга и контроля реализации стратегических целей за счет интеграции данных из различных информационных ресурсов.

С целью совершенствования мониторинга необходимо обеспечить:

- разработку методологии и методик мониторинга;
- внедрение новых технологий мониторинга;
- выполнение комплекса организационно-технических мероприятий (формирование специальных оргструктур, подготовка кадров, оснащение техникой, средствами коммуникаций и т. д.).

### **Повышение личной ответственности при исполнении документов стратегического управления**

Несмотря на достаточную правовую базу (что отмечено Верховным Судом Российской Федерации), практически отсутствует ответственность за ненадлежащее исполнение нормативных правовых актов (в том числе директивных документов стратегического планирования).

В связи с этим важно начать активно формировать правоприменительную практику, обеспечивающую устойчивую правовую связь между заявленными государственными целями и тем, как они были достигнуты или не достигнуты, ответственность за ненадлежащее исполнение документов стратегического планирования согласно конкретным заданным критериям.

При этом ответственность за результаты должна быть реализована во всех видах правовой ответственности: гражданско-правовой (возмещение причиненного вреда); административной; уголовной; дисциплинарной.

### **Вывод**

Таким образом, как показывает российская практика, *мониторинг* является эффективным механизмом исполнения стратегических управленческих решений в Российской Федерации. Это позволяет сделать вывод о необходимости его дальнейшего совершенствования и развития.

# **Многоуровневая система мониторинга исполнения стратегических управленческих решений**

*С. Н. Митяков*

*Аннотация.* Рассмотрен функционал аналитического центра «Экономическая безопасность регионов и отраслей народного хозяйства России», который функционирует в Нижегородском государственном техническом университете им. Р. Е. Алексеева. Представлен разработанный в центре инструментарий анализа эффективности исполнения стратегических решений, принимаемых на различных иерархических уровнях. В качестве примера предложена система индикаторов, позволяющая оценить вклад университетов в реализацию национальных проектов.

*Ключевые слова:* стратегическое планирование, экономическая безопасность, мониторинг, система индикаторов.

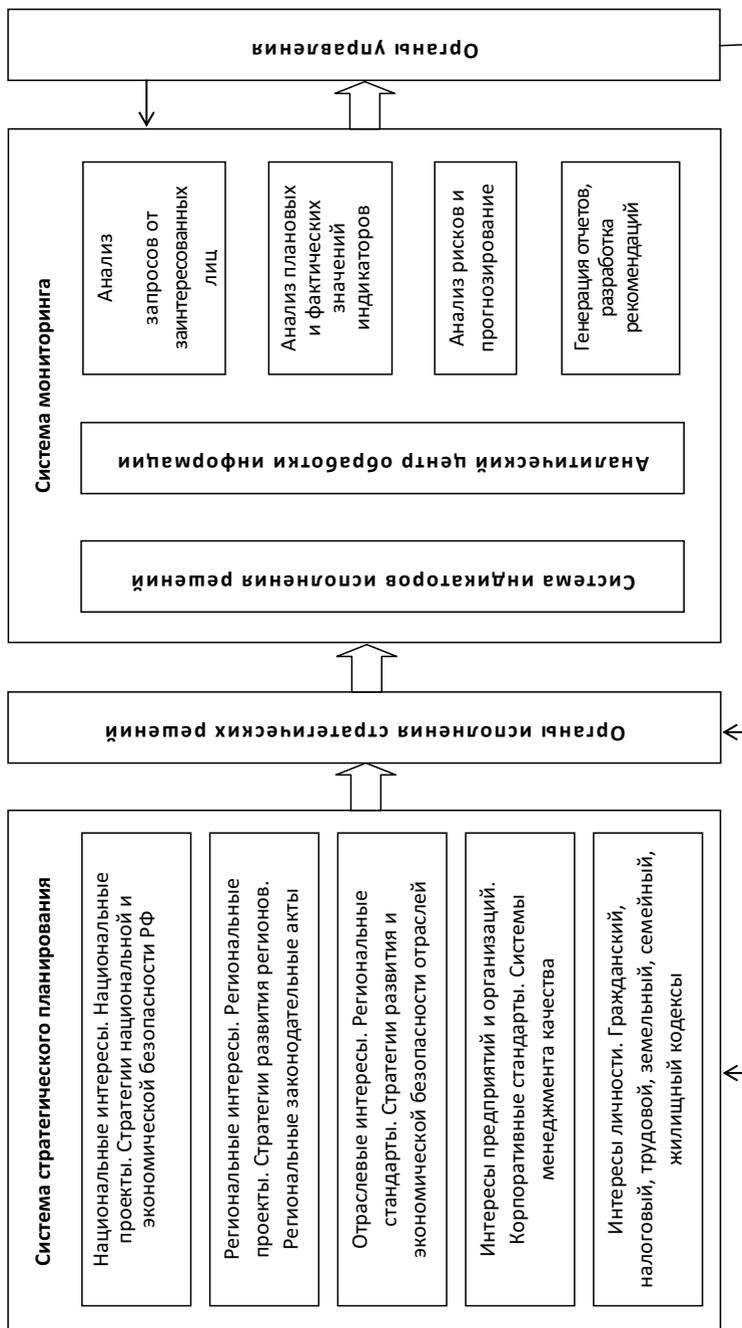
В дополнение к системе государственного мониторинга национальной безопасности в Нижнем Новгороде создан Аналитический центр «Экономическая безопасность регионов и отраслей народного хозяйства России». Центр исполняет функции сбора, обработки, анализа и хранения информации, собираемой для оценки инновационной активности экономической безопасности регионов и отраслей народного хозяйства. Накопление подобных сведений позволит получать оперативную информацию о положении дел в экономике регионов и отраслей, что может быть использовано для принятия управленческих решений на уровне отдельных регионов и страны в целом. Актуальность создания такого Центра связана с периодическим возникновением кризисных явлений в экономике страны, имеющих различные причины, глубину и длительность. В настоящее время ведется стратегический и оперативный мониторинг экономической безопасности регионов Российской Федерации, а также мониторинг экономической безопасности опорных университетов и системы высшего образования.

Периодически выпускается монографии «Экономическая безопасность регионов России», включающая обширный информационно-аналитический материал, а также научно-справочное издание «Исследование инновационной активности промышленных предприятий и организаций Нижегородской области, которое содержит Каталог промышленных предприятий, а также данные аналитической обработки информации, полученной в результате статистического обследования предприятий в отраслевом разрезе.

В Нижнем Новгороде разработан уникальный инструментарий мониторинга экономической безопасности, универсальный и применимый к экономическим системам любого уровня, начиная со страны, и кончая отдельным индивидуумом. Что касается методологических основ мониторинга, то они корректируются применительно к конкретной экономической системе, а также конкретной управленческой задаче.

Рассмотрим, в частности, задачу мониторинга исполнения стратегических управленческих решений, который в настоящее время является одним из важнейших факторов обеспечения экономической безопасности на различных иерархических уровнях. На рисунке 1 приведена многоуровневая система мониторинга исполнения стратегических управленческих решений. Характерным примером решений высшего уровня является исполнение национальных проектов. В настоящее время в стране принято более 10 национальных проектов. Одной из ключевых угроз национальной и экономической безопасности страны является ненадлежащее исполнение этих проектов. К другим важнейшим задачам обеспечения экономической безопасности на уровне региона является исполнение стратегии развития территории, на уровне отрасли – отраслевых стратегий и стандартов, на уровне предприятия – корпоративных стандартов, на уровне индивидуума – различных кодексов.

Органы исполнения стратегических решений расположены на различных уровнях управленческой вертикали. К ним относятся: Правительство РФ, Министерства и ведомства, Правительства регионов, отрасли, корпорации, предприятия и организации, отдельные подразделения предприятий, индивидуумы. Чем ниже уровень исполнителя, тем в больше число стратегических проектов, в которых он может участвовать. При этом для мониторинга эффективности исполнения стратегических решений каждого случая должна генерироваться своя система индикаторов с пороговыми значениями, заложенными в документах стратегического планирования.



**Рис. 1.** Многоуровневая система мониторинга исполнения стратегических управленческих решений

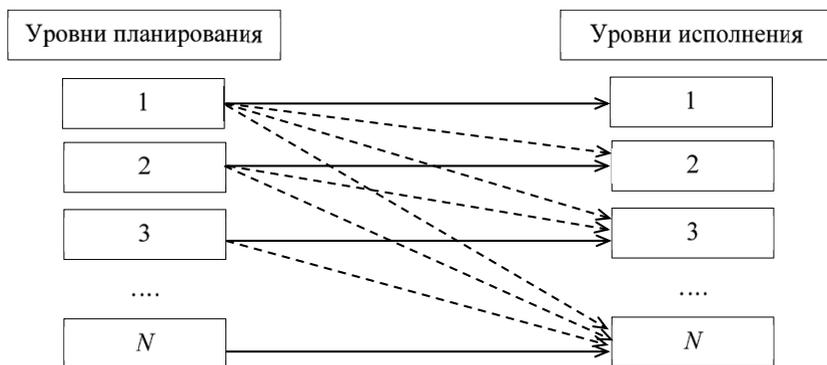
Для синтеза таких систем индикаторов предлагается использовать алгоритм, который включает формирование множества исходных индикаторов из множества индикаторов верхнего уровня, в достижении целевых значений которых может участвовать конкретный исполнитель. Затем формируются вторичные индикаторы различных уровней, связанные между собой операторами, которые выбираются таким образом, чтобы учесть вклад конкретного исполнителя в достижение целевых показателей системы стратегического планирования. Такой алгоритм позволяет не только оценить эффективность участия отдельных исполнителей в реализации документов стратегического планирования, но и определить адекватность изначальных предпосылок. Аналитический центр обработки информации выполняет следующие функции:

- анализ запросов от заинтересованных лиц;
- анализ плановых и фактических значений индикаторов;
- анализ рисков и прогнозирование; генерация отчетов, разработка рекомендаций.

Анализ данных мониторинга позволяет не только оценить эффективность участия отдельных исполнителей в реализации документов стратегического планирования, но и определить адекватность изначальных предпосылок. Для этого необходимо просуммировать результаты, полученные от всех субъектов, исполняющих стратегические проекты, и сравнить с результатами, полученными по первичной системе индикаторов.

Органы управления различных уровней на основании данных центра формируют управленческие решения, связанные с возможной корректировкой стратегических планов, а также с воздействием на органы исполнения стратегических решений. Наиболее сложным в данной схеме является распределение уровней ответственности между органами исполнения стратегических решений. Закрепление ответственности является одним из важных факторов системы стратегического планирования.

На рисунке 2 приведена схема взаимодействия планирования и исполнения стратегических решений на различных иерархических уровнях. Сплошной линией обозначены первичные системы индикаторов, отраженные в документах стратегического планирования и непосредственно связанные с исполнителями того же уровня. Пунктирные линии отражают вторичные системы индикаторов, которые формируются для исполнителей, расположенных на более низких иерархических уровнях. При этом реализация документов



**Рис. 2.** Межуровневое взаимодействия планирования и исполнения стратегических решений

стратегического планирования для конкретных исполнителей осуществляется только в определенной области их компетенций.

В настоящее время в НГТУ решена задача оценки потенциала вузов страны с точки зрения их участия в исполнении стратегических решений. Это – пример решения задачи мониторинга исполнения стратегических решений, в которой в качестве потенциального исполнителя выступают вузы страны.

Для оценки эффективности деятельности вузов в настоящее время используются традиционные системы индикаторов мониторинга эффективности вузов, разработанные Министерством науки и высшего образования России. В дополнение к ним могут быть разработаны вторичные системы индикаторов, полученные в результате преобразования первичных индикаторов стратегического планирования отраслей промышленности страны. Процесс формирования стратегий развития отраслей промышленности России не завершен. В настоящее время уже приняты стратегии развития автомобилестроения, внутреннего водного транспорта, лесного хозяйства, производства минеральных удобрений, минерально-сырьевой промышленности, нефтехимической промышленности, транспортного машиностроения, сельхозмашиностроения, производства стройматериалов, утилизации отходов.

Кроме этого, могут быть синтезированы вторичные системы индикаторов, полученные в результате преобразования первичных индикаторов стратегического планирования региона, в котором расположен вуз. К индикаторам стратегического планирования регионального уровня можно отнести целевые индикаторы стратегии

развития регионов; индикаторы оценки эффективности органов исполнительной власти, открыто публикуемые на сайте Росстата; индикаторы оценки эффективности деятельности губернаторов и др. Эти индикаторы формируются с учетом региональных особенностей и степени возможного воздействия вузов на достижение первичных региональных индикаторов.

Наконец, отметим возможность разработки системы вторичных индикаторов, формируемых для оценки эффективности вкладов вузов в исполнение стратегических решений высшего уровня. К таким решениям можно отнести Национальные проекты, а также прочие документы стратегического планирования федерального уровня.

В настоящее время нами решена задача формирования вторичных индикаторов, которые учитывают вклад вузов в реализацию национальных проектов. Всего предложено 30 таких индикаторов, из которых 10 связаны с национальным проектом «Образование», 10 – с национальным проектом «Наука», 6 – с национальным проектом «Цифровая экономика» и 4 – с другими национальными проектами («Малое и среднее предпринимательство», «Производительность труда», «Демография», «Культура»).

В Нижегородском государственном техническом университет им. Р. Е. Алексеева разработаны методология и инструментарий мониторинга экономической безопасности опорного технического университета. Выявлены эффекты его влияния на обеспечение экономической безопасности региона и высшего образования. На данном этапе мы пытаемся связать вузовские индикаторы с целевыми показателями национальных проектов, а также с показателями Стратегии развития Нижегородской области. Если это сделать и для других субъектов – реальных или потенциальных исполнителей стратегических программ, то это может дать новое качество в решении задач мониторинга и прогнозирования экономической безопасности.

# **Мировоззренческие и духовно-нравственные аспекты стратегического планирования**

*В. Е. Бочаров, В. И. Мунтиян, С. А. Нехаев*

*Аннотация.* Настоящая статья посвящена роли и значению мировоззренческих и духовно-нравственных основ в системе стратегического планирования. Учитывая сложность данной проблематики и ограничение по объему издания, авторы статьи с позиций системного подхода обосновывают главенствующую роль духовно-нравственной сферы в системе стратегического управления развития общества и государства, концентрируя основное внимание научного сообщества лишь на системно-концептуальных основах исследуемой проблематики.

*Ключевые слова:* мировоззрение, сознание, мыслеформа, стратегическое планирование, духовно-нравственные ценности, национальная безопасность.

## **Методологическая основа исследования**

Теория управления, теория систем, теория безопасности, системный подход, научный менеджмент, научное планирование, общенаучные методы исследования.

Проблемой стратегического планирования социально-экономических систем занимались такие выдающиеся ученые, как: М. Альберт, К. Кондратьев, К. Маркс, Л. Мельденсон, А. Пригожин, И. Фишер, М. Фридмен, Э. Хансен, Дж. Хикс, Й. Шумпетер, М. Мескон, Б. Панасюк, Ф. Хедоури, Ю. Яковец и др.

## **Постановка научной проблемы**

Существующая практика подтверждает, что методология стратегического планирования на данный период времени в крайне ограничен-

ной мере учитывает законы мироздания и игнорирует приоритетность духовно-нравственной сферы над производственно-материальной. В мире произошел большой водораздел между развитием научно-технического прогресса и духовным развитием человечества.

Мы считаем, что данная проблематика носит системный характер и по своему масштабу выходит за пределы отдельно взятой страны или региона. Надеяться на то, что можно обеспечить полный суверенитет и национальную безопасность даже самого мощного государства мира в современных условиях, не реально, потому, что угрозы носят глобальный характер. Те попытки, которые принимаются правительствами, как на государственном, так и межгосударственном уровне без реальной смены фундаментальных основ развития человека-общества-цивилизации и природы, обеспечить успех не способны.

### **Роль и значение духовно-нравственных ценностей в системе стратегического планирования**

Ярким примером кризиса существующей мирохозяйственной системы и снижение качества духовно-нравственных и моральных устоев цивилизации является реализация программы ООН «Устойчивое развитие».

Так в 1992 году на саммите в Рио-де-Жанейро главами государств было подписано пять ключевых документов. В том числе такой важный документ, как Повестка дня на XXI столетие (Agenda-21). В нем были представлены детальные рабочие планы по достижению устойчивого развития, включая цели, обязательства и оценки финансового обеспечения. Но через 8 лет ООН приняла декларацию, в которой констатируется неудача мирового сообщества в выполнении Agenda-21 и других документов.

Затем в 2000-м году Генеральной Ассамблеей ООН был принят новый документ «Цели развития тысячелетия», где в отличии от предыдущих документов конкретизировались показатели, которые предстояло достичь к 2015 году. Например, ликвидировать крайнюю нищету и голод; обеспечить экологическую устойчивость; сформировать систему глобального партнерства; в том числе создать систему предсказуемой и недискриминационной торговой и финансовой системы и др. показатели.

Сегодня уже 2019 год и мы снова констатируем, что утвержденные показатели по устойчивому развитию не только не достигнуты,

а наоборот наблюдается тенденция их существенного ухудшения. Ситуация в целом по устойчивому развитию стала хуже, чем была ситуация 27 лет назад, а если сравнить с показателями Стокгольмской конференции 1972 года, то результаты будут еще более разительными.

Мы считаем, что базовой основой устойчивого и безопасного развития являются не нормативы допустимого воздействия на окружающую природную среду, не новые технологии и даже не высококвалифицированные специалисты, которые разрабатывают или контролируют эти нормативы, хотя это и важно, но прежде всего это духовно-нравственные устои общества и каждой отдельной личности, формирующие ответственность за судьбу цивилизации.

Несмотря на возрастающую неопределенность и хаотизацию мировых процессов, у России имеется уникальный исторический шанс сформировать главный вектор развития в направлении преодоления цивилизационного кризиса, предложить мировому сообществу принципиально новые подходы по обеспечению устойчивого развития и истинные цели развития.

Начинать данный процесс необходимо безотлагательно и прежде всего с формирования духовно-нравственного базиса, способного помочь человеку сформировать правильное мировоззрение, моральные устои и защитить его сознание от негативного воздействия. Необходимо предложить новую архитектуру системы стратегического планирования, в которой будут гармонически взаимосвязаны мировоззренческие и духовно-нравственные механизмы и инструменты.

*Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по **целеполаганию**<sup>1</sup>, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, **обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации** [1].*

Стратегическое планирование это также комплекс стратегических мероприятий по разработке и реализации политики в разных сферах жизнедеятельности общества и государства (в форме научно-предвидения, научного прогнозирования, стратегических планов, проектов, программ и бюджетов), предусматривающих выдвижение

---

1 Здесь и далее в цитатах документов выделено авторами.

стратегических замыслов, целей и системы целей, стратегий выбора оптимального пути развития соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, быструю реакцию и адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Стратегическому планированию присущи следующие характерные черты:

- устремленность в среднесрочную и долгосрочную перспективы (на период более шести лет);
- ориентация на решение стратегических, жизненно-важных, ключевых, определяющих для планируемой системы целей, от достижения которых зависит ее выживание, социально-экономический прогресс, устойчивое развитие, безопасность и обороноспособность страны;
- органическая увязка намеченных целей с духовно-нравственными критериями и экологическим императивом, с объемом и структурой ресурсов, требующихся для их достижения, причем как наличных, так и тех, которые будут созданы в планируемой перспективе, без нанесения ущерба окружающей природной среде;
- учет воздействия на планируемый объект многочисленных внешних факторов, оказывающих на него позитивное или негативное влияние и разработка мероприятий, в максимальной степени ослабляющих их негативное влияние или нейтрализующих их действие, либо использующих позитивное влияние этих факторов для успешного решения стратегических задач планируемой системы;
- адаптивный характер, то есть способность своевременно предвидеть изменения внешней и внутренней среды планируемого объекта и приспособить к ним эволюционный, гармонический процесс его развития.

Наука стратегического планирования тесно связана с наукой управления и прежде всего с менеджментом, экономической теорией, теорией систем, гносеологией, онтологией, социологией, финансовыми науками, политологией и геополитикой.

**Целеполагание** — *определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации* [1].

Практически единственным отечественным исследованием формирования целеполагания на основе ценностей является рабо-

та А. И. Пригожина «Цели и ценности. новые методы работы с будущим» [2]. В частности, А. И. Пригожин утверждает, что основные источники неблагополучия людей (от личности до человечества) лежат в несовершенстве целеполагания. Причем хуже всего дело обстоит на уровне государства [3].

Давая простое определение понятия «цель» как планируемый результат или опредмеченный мотив, принципиальным при целеполагании является ответ на вопрос – откуда цели берутся, по каким причинам результаты деятельности планируются? По источникам возникновения условно выделяются следующие категории целеполагания: заданное (пассивное) целеполагание, конкурентное (состязательное) целеполагание, ценностное целеполагание.

Пассивное целеполагание предполагает встраивание целей в деятельность человека, социума, государства объективно или извне, а именно:

- целеполагание от заданий;
- целеполагание от потребностей (витальных и психологических);
- целеполагание от угроз;
- целеполагание от проблем.

При конкурентном целеполагании цели формируются более свободно, но сфокусированы на конкретных задачах:

- целеполагание от борьбы интересов,
- целеполагание от взаимного сравнения.

Ценностное целеполагание является результатом социального творчества и происходит из следующих источников:

- целеполагание от видения,
- целеполагание от идеалов и идеологем,
- целеполагание от миссии.

Поскольку мировоззренческий и духовно-нравственный аспекты в большей степени относятся к ценностному целеполаганию рассмотрим более подробно его источники [3]:

- **целеполагание от видения.** Основой его является образ желаемого будущего для себя, своей организации, города, региона, страны. Именно *образ*, а не проект или план, поскольку так проявляются амбиции или мечты. Основные вопросы в таком целеполагании: *каким я хочу стать, к какому состоянию хочу привести организацию или страну, когда это будет достигнуто, какие стадии для этого надо пройти?*

- **целеполагание от идеалов и идеологем.** Социальные ценности можно разделить на идеалы и идеологемы. Первые есть ценности абсолютные, ценности сами по себе, по отношению к которым невозможно ответить на вопрос «зачем?», — здоровье, счастье, справедливость, любовь и т. п. Здесь, несомненно, важное место принадлежит духовно-нравственным ценностям. Вторые суть прикладные ценности практического назначения: качество, законность, конкурентность, демократия. Целеполагание этого типа отвечает на вопросы: *что в жизни главное, для чего стоит жить, к чему надо стремиться?* Для человека — это вопрос смысла жизни, который наиболее рельефно оформляется в его религиозной жизни.
- **целеполагание от миссии.** Редко, но оно проявляется на уровне личности, организации, государства, озабоченных своим предназначением, стремящихся сделать какой-то важный вклад в развитие города, региона, отрасли, народа, страны, человечества. Миссионеры отталкиваются от вопроса: *в чем мое, наше предназначение, что мы должны осуществить, что и зачем изменить вокруг себя?*

В основном цели нашего государства лежат в плоскости пассивного целеполагания, идут от витальных потребностей прежде всего. Они не могут не входить в цели любого государства, им вынуждены следовать даже диктаторы. Правда, их задает не столько творчество лидеров, сколько тотальный тренд возрастания потребностей. Исходя и этого возникает некоторый набор государственных целей, идущих от вызовов и угроз (см. Стратегию национальной безопасности Российской Федерации) [4].

Целеполагание от проблем представлено весьма скудно, поскольку мало кто занимается структуризацией проблемного поля, т. е. системной постановкой проблем, выявлением взаимосвязей между ними с выходом на фундаментальные проблемы, с решения которых и следует начинать преодоление тех сбоев, которые затрудняют реализацию полноценного социально-экономического развития страны, в том числе указов Президента РФ.

Основная проблема лежит в плоскости ценностного целеполагания. Именно в этой области имеется пустота предложения при огромном спросе одновременно. Слабость социального творчества в формулировании ведущих ценностей для страны создает не только тягостную неопределенность в жизненных приоритетах, но и риски перехвата инициативы утопиями, иллюзиями, ложными ценностями.

При этом подлинное самоопределение социума и государства происходит при обращении его лидеров к высшим целям ценностного целеполагания. В этом смысле характерны успехи различных стран Финляндии, Южной Кореи, которые успешно использовали целеполагания от видения и идеологем. Миссионерское целеполагание США исходит из распространения и защиты свободы и демократии, а в Китае выдвинуты инициативы «Один пояс, один путь» и «Семья народов единой судьбы». Вместе с тем, следует отметить, что из-за отсутствия духовно-нравственных основ национальные миссии США и КНР на современном этапе уже не способны справиться с тем объемом вызовов и угроз, которые стоят перед человечеством и не предлагают новую модель развития, способную предотвратить цивилизационный кризис.

Формирование образа будущего страны [5], идеалов и идеологии, а также формулирование миссии страны является крайне важным при целеполагании в рамках стратегического планирования социально-экономического развития страны. Также при формировании целеполагания в рамках стратегического планирования необходимо создание критериальной базы оценки целей, их соответствия ценностным ориентирам. В этом смысле в соответствии с теоремой Геделя для доказательства истинности целеполагания необходимо привлекать в качестве принимаемого на веру знания (аксиомы), аргументы из другой, высшей системы.

Базой целеполагания на основе ценностей является единое мировоззрение и общие духовно-нравственные ценности народов России. Единое мировоззрение может быть выработано только на основе более высоких основаниях, чем общечеловеческие ценности (сомнительный вброс западной культуры). Господствующие либеральные ценности принято сегодня называть «общечеловеческими» не в смысле их «всечеловечности», а в смысле их всеобщей (глобальной) распространенности. Фактически такие либеральные ценности, как демократия, свобода, права человека, из ценностей человеческих превратились в ценности глобализации, ибо сегодня они работают на дальнейшую глобализацию, идеологически подкрепляя ее [6]. А идеологический отец демократии Томас Гоббс писал о равенстве: «Равными являются те, кто в состоянии нанести друг другу ущерб во взаимной борьбе... хотя блага этой жизни могут быть увеличены благодаря взаимной помощи, они достигаются гораздо успешнее, подавляя других, чем объединяясь с ними». Очевидно, что лучше всего могут нанести ущерб и подавить других подлецы, воры, убийцы, властолюбцы [7], и это

многое объясняет в истинной глубинной сущности формируемых ценностей.

Приверженность тем или иным ценностям в значительной степени определяет мировоззренческие позиции личности и общества в целом. Как многие фундаментальные философские понятия понятие «мировоззрение» имеет множество определений, но, как правило, под «мировоззрением» понимается обобщенная, упорядоченная система взглядов человека на окружающий мир, явления природы, общество и самого себя, а также вытекающие из общей картины мира (природного и искусственного) основные жизненные позиции человека, убеждения, идеалы, принципы познания и оценки материальных и духовных событий; это своего рода видение мира и места человека в нем. Т. е. мировоззрение имеет существенно личностный характер.

Из трех основных сторон мировоззрения (познавательная, аксиологическая, праксеологическая) в контексте данной статьи более подробно раскроем две первые.

Компонентами познавательной стороны мировоззрения являются натуралистический и гуманитарный аспекты.

**Натуралистический аспект** — это знания и представления о природе (естественной среде обитания), об универсуме (мире в целом), космосе, о природной сущности человека. В рамках данного аспекта, как правило, ищутся ответы на вопросы: Как возник мир? Что такое жизнь? Как она возникла? Как природа влияет на жизнь человека? В каких формах жизнь существует во Вселенной?

Соответствующие знания в данном аспекте рассматриваются под углом зрения отношения человека к природе как сфере своего бытия и как к объектам своей практической деятельности.

**Гуманитарный аспект** — это совокупность знаний о социальной природе человеком и его места в мире людей (народе, обществе, сообществе). Гуманитарный аспект включает социологические, общественно — политические, этические и эстетические взгляды и представления людей. Суть гуманитарной проблематики — ответы на вопросы: Что представляет собой общество? Как оно устроено и функционирует? Детерминирован ли исторический процесс или подвержен случаю? Предсказуемо ли социальное развитие? Свободен ли человек в выборе поступков и направлении деятельности? и т. п.

**Аксиологическая (ценностная)** сторона мировоззрения включает в качестве составляющих компонентов предметные и субъектные ценности, которые фактически являются двумя полюсами ценностного отношения человека к миру.

Предметные ценности – все многообразие предметов человеческой деятельности, а также общественные отношения и включенные в этот круг природные явления, которые оцениваются в плане добра или зла, красоты или безобразия, справедливого или несправедливого, допустимого или запретного и т. д.

К субъектными ценностями относят способы и критерии, на основании которых оцениваются соответствующие явления и события. Это установки и оценки, требования и запреты, цели и проекты, закрепляемые в общественном сознании в форме нормативных представлений и выступающие ориентирами деятельности человека. Субъектные ценности в результате духовного развития и в процессе социализации человека.

Ценностные системы формируются и трансформируются в историческом развитии общества и его духовно-нравственном преобразовании.

При этом традиционные духовно-нравственные ценности является не только базой ценностного целеполагания и объектом защиты, что наконец нашло свое отражение в последней Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее Стратегия) [4]. Впервые в рамках документов высшего стратегического уровня вводится понятие «духовно-нравственные ценности». При этом указано, что Стратегия является базовым документом стратегического планирования. Констатирующая часть Стратегии декларирует:

*«Возрождаются традиционные российские **духовно-нравственные ценности**. Происходит консолидация гражданского общества вокруг общих ценностей, формирующих фундамент государственности, таких как свобода и независимость России, гуманизм, межнациональный мир и согласие, единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семейных и конфессиональных традиций, патриотизм» (ст. 11 Стратегии).*

*«Конкуренция между государствами все в большей степени охватывает **ценности** и модели общественного развития, человеческий, научный и технологический потенциалы» (ст. 13 Стратегии).*

В обновленной Стратегии разъясняется, что к духовно-нравственным ценностям России относится приоритет духовного над материальным. В документе прописан приоритет *«сохранения и приумножения традиционных российских духовно-нравственных ценностей как основы российского общества»*, что является неотъемлемой частью обеспечения национальной безопасности России. В новой Стратегии так же сказано, что *«основой общероссийской идентичности народов Российской Федерации – является исторически сложившаяся*

*ся система единых духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, а также самобытные культуры многонационального народа нашей страны как неотъемлемая часть общей российской культуры».*

Стратегия также определяет само комплексное понятие *«традиционных российских духовно-нравственных ценностей»*. Это приоритет духовного над материальным, защита человеческой жизни, прав и свобод человека, семья, созидательный труд, служение Отечеству, нормы морали и нравственности, гуманизм, милосердие, справедливость, взаимопомощь, коллективизм, историческое единство народов России, преемственность истории нашей Родины. Также в Стратегии прописаны и общие угрозы духовно-нравственной безопасности России: размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа Российской Федерации путем внешней культурной и информационной экспансии (включая распространение низкокачественной продукции массовой культуры); пропаганда вседозволенности и насилия, расовой, национальной и религиозной нетерпимости; снижение роли русского языка в мире, качества его преподавания в России и за рубежом; попытки фальсификации российской и мировой истории и противоправные посягательства на российские объекты культуры. По нашему мнению, огромную угрозу духовно-нравственной безопасности России представляет создание и навязывание разного рода псевдоценностей и разрушение механизмов национальной самоидентификации.

Как утверждает Д. Капеллетто: «Человек находится между удивительным, невообразимо малым, микроскопическим миром атома и беспредельным миром космоса, и всюду видит, как соблюдаются правила отношений и взаимодействий, которые присутствуют и в его жизни. Человек, одна из форм органической жизни, с которой переплетается мир его сознания, наделен способностью чувствовать. Было бы трагично, если бы мы лишили себя духовной жизни путем простого отрицания ее существования» [16].

Как мы видим, духовно-нравственные ценности являются предметом защиты в рамках системы национальной безопасности, но не лежат в основе ценностного целеполагания стратегического планирования.

К сожалению, научная рефлексия в отношении духовно-нравственной безопасности как социологическая категория и предмет социологического анализа еще находится в процессе своего формирования. Проведенные социологические исследования расширяют спектр вызовов и угроз духовно-нравственной безопасности моло-

дежи современной России, по сравнению с определенными Стратегией, к которым относят [8]:

- 1) развал системы правовой, социальной и морально-нравственной регуляции;
- 2) социокультурный раскол и кризис межпоколенческих отношений;
- 3) демонтаж системы единомыслия, который культивировался коммунистической идеологией, а уже отсюда — наступивший вслед за этим идеологический вакуум, деидеологизация общества и государства;
- 4) разложение властных групп, а также незащищенность простого населения россиян, ибо оно не может опереться ни на нормы закона, ни на общепринятые нормы нравственности, которые в полной мере не работают;
- 5) массовизация культуры и ее вестернизация;
- 6) идеология продажности, оборотной стороной которой является безудержное потребление, навязываемое молодым людям в качестве высшей моральной ценности;
- 7) социально-демографический кризис;
- 8) криминализация поведения и сознания молодых поколений россиян;
- 9) рост социального неравенства и явная, глубокая поляризация социальных слоев российского населения;
- 10) фрустрация, экзистенциальный вакуум, утрата смысла жизни стали типичными состояниями массового сознания;
- 11) снижение социального самочувствия всего населения в целом, и молодых поколений россиян в частности.

Система обеспечения национальной безопасности должна быть органично увязана с ценностями и интересами личности, семьи, социальных структур и государства.

Общественно-правовое сознание, преданность Отчизне, порядочность и активность в социальной жизни, в частности, в бизнесе, уважение к власти у граждан возникают не сами по себе, а вырабатываются многими факторами, различающимися по своей социальной значимости. К важнейшим из них относятся мировоззренческие, так как они определяют стратегическую позицию не только отдельных личностей, но и социальных структур в отношении общества, права, закона, власти, экономики, бизнеса, свободы, обязанности, общественной активности, гражданственности, патриотизма, справедливости, счастья, добра, совести и т. п. [9].

Сохранение и развитие традиционных духовно-нравственных ценностей создает условия для позитивного развития таких социальных качеств как милосердие, законопослушность, патриотизм, влияет на нравственность, мировоззрение, идеологию и политику. Стратегическое целеполагание в данной сфере предполагает участие в нем таких людей, которые ставят «во главу угла не свой личный эгоистический интерес, не свою шкуру, а свою страну, как они ощущают ее, свой этнос, свою традицию» [10].

Если национальная экономика находится в кризисе и не в состоянии обеспечить сопоставимого с развитыми странами уровня жизни, то государство, где мерилom всех ценностей является материальное благополучие, а мерилom всего — «экономическая эффективность», не в состоянии удержать в своих руках ни материальные, ни людские ресурсы. В современной России сложилась именно такая ситуация: талантливая молодежь покидает страну, сырье и энергоносители, составляющие основу российского экспорта, обеспечивают потребности лидеров мировой экономики.

Духовные ценности и мировоззренческие основания просто обязаны стать базой для принятия всех управленческих решений, источником стратегий и программ развития общества.

Хотя наука представляет собой наиболее распространенный способ познания действительности, он, однако, не является единственным и не может окончательно заменить собой все прочие. «Альтернативные формы и виды знания также подлежат изучению. При этом важно, что научное знание не только не исключает другие его формы, но и взаимодействует с ними; хотя наука может и не следовать, к примеру, здравому смыслу, она, тем не менее, должна считаться с ним» [14].

Помимо духовно-нравственных ценностей, которые составляют основу ценностного целеполагания, при стратегическом планировании необходимо учитывать натуралистический аспект мировоззрения, учитывающий взаимоотношения природы, человека, общества, в частности каноны и законы мироздания. Частным случаем проявления таких законов и закономерностей является цикличность исторического и социально-экономического развития. Наиболее полно обзор теорий цикличности дан в работе В. И. Мунтияна [11].

При формировании целостного мировоззрения на современное стратегическое планирование выявлена его объективная жизненная необходимость для гармоничного социально-экономического развития за счет:

- выработки стратегических ориентиров, целевых установок стратегий, программ и проектов развития, исходя из законов мироздания, замысла создания ноосферной цивилизации; обеспечением концептуальной самостоятельности (смысловое и мировоззренческое наполнение стратегий развития);
- обобщения мировоззренческих оснований, принципов мироздания, идеологических установок, духовно-нравственных ценностей, общих подходов и методов формирования стратегий развития для обеспечения их целостности, смыслового наполнения, социальных ориентиров (методологическое обеспечение стратегического планирования);
- создания оснований для разработки методических материалов и программ развития, систем управления и реализации этих программ, построением хозяйственного механизма, органически соответствующего целям и задачам социального государства (координирующая и синхронизирующая роль в стратегическом планировании);
- формирования целесообразного подхода и оптимальных способов, консолидации потенциала и синхронизации действия механизмов, инструментария и институтов реализации стратегий развития;
- формирования принципиальных основ для целостной сборки субъектов стратегического развития (практическое использование в формировании системы управления стратегическим развитием).

Чтобы Россия стала понятной обществу и миру ей необходимо провести четкую идентификацию, тогда у нас появятся сторонники. Можно согласиться с Г. Г. Почепцовым, утверждающим: «Наиболее слабым местом государственной идентификации сейчас оказывается стратегическое мышление и образ будущего, потому что он, фактически, не предъявлен, а поэтому можно было бы очень жестко сказать, что он отсутствует» [14].

Актуальной становится задача кардинального изменения отношения к управлению процессами развития (стратегическому планированию в том числе) и к пониманию того, что, не имея перед собой осмысленной социально-экономической парадигмы будущего, базирующейся на фундаментальных законах Мироздания и духовно-нравственных основах, мы не только снижаем эффективность и качество управления процессами преобразования, но подвергаем огромному риску субъекты и объекты преобразования, ставим под угрозу саму жизнь на нашей планете Земля.

Также субъектам стратегического планирования следует учитывать в своей деятельности, что чем выше уровень управляемой системы, тем более развернутой должна быть в проектах стратегических планов научная система прогнозов духовного, культурного, социального, экономического, научно-технического, экологического, внешнеэкономического, внешнеполитического и военно-политического развития.

Важной особенностью стратегических планов является то, что они: во-первых, выступают в качестве инструментов реализации политики соответствующих субъектов управления; во-вторых, раскрывают цели и пути в будущее различных объектов экономики страны и ее в целом, в-третьих, определяют этапы социально-экономического развития общества в целом и его отдельных подсистем; в-четвертых, они должны выступать в качестве интегрального показателя, критерия, духовно-нравственного, социального и экономического прогресса общества.

Огромным вызовом перед человеческой цивилизацией явилось то, что она сбилась с истинного пути и вошла в фазу неопределенности, неустойчивости и турбулентности. В связи с этим существенно подымается роль и значение стратегического планирования как науки. Профессором Г. Почепцовым было четко подмечено: «Стратегия вырастает как способ преодоления неопределенности, даже тогда, когда неопределенность как объект мало кого интересовала» [15].

Существующие модели, методы, способы, механизмы и инструменты максимизации рыночных отношений разрушает экологию планеты, предопределяет духовную деградацию мирового сообщества, в результате чего назревает общечеловеческая катастрофа, которую одними, в настоящее время действующими на межгосударственном уровне механизмами и регуляторами предотвратить невозможно.

Таким образом, без принципиальной смены социально-экономической модели, в будущем человечество ожидает мировой системный кризис. Сейчас идет битва за то, какая новая система мироустройства придет на смену старой, что в свою очередь порождает спрос на целый каскад нового образа мышления, нового мировоззрения, нового сознания, новой парадигмы, новой идеологии, новых знаний, новых идей, теорий, новых технологий, новых моделей и систем.

Необходима принципиально новая модель развития планетарного типа, которая будет способна преодолеть те проблемы и дис-

балансы, с которыми столкнулось человечество. И Россия способна предложить миру такую модель, которая будет представлять собой комплексную мирохозяйственную систему, базирующуюся на нравственности, гуманности, справедливости, рациональности, бережливости, инновационности, экологичности и обеспечивающую полное соблюдение принципов нообиогеоценоза.

Для этого следует элите и обществу в целом поверить в Россию, восстановить свою духовно-нравственную и культурно-цивилизационную сущности, мировоззренческие ценности и принципы, ценностно-смысловые приоритеты, геополитические традиции и мессианскую устремленность в будущее. Начинать необходимо с разработки новой идеологии развития человека, общества и цивилизации на ноосферных принципах.

При разработке стратегий также следует учитывать, что определенные силы будут оказывать разного рода сопротивления их реализации, а то и вести стратегическую войну.

Развитие стратегии привело к пониманию стратегической войны, как направленную на принципиальную смену целей. Она принадлежит к войнам четвертого поколения, когда главной целью является не захват фабрик и заводов или уничтожение живой силы противника, а воздействие на его мышление [14].

С чего начать, где мы видим главную точку приложения усилий? В первую очередь, это человеческая мысль, это мысльформа безопасности, как часть биосферы, в которой доминирующей силой становится человеческий разум, осуществляющий контроль силы влияния человека на природу.

Мы считаем, что вся человеческая деятельность должна быть связана с процессом формирования ноосферы и направлена на формирование ее структуры. Не будет ноосферы, не будет международной безопасности, надежного миропорядка и устойчивого развития человечества.

В первую очередь, стоит подняться на планетарный уровень мышления, увидеть целостность мироздания, по-новому посмотреть на Вселенную и на человека в ней, переосмыслить многие понятия и определения, освободится от догм и сформировать новое мировоззрение.

Основным механизмом модели должна стать такая форма мыследеятельности, которая позволяет прогнозировать, планировать, проектировать и преобразовывать реальность, как единство переплетающихся процессов мышления, мыслекоммуникаций, мыслетехнологий, мыслепрактик и мыследействования.

Мы уверены, что обладая огромными фундаментальными знаниями и опираясь на свой духовно-нравственный потенциал, Россия справится с поставленной задачей.

## **Выводы**

1. Современная Россия должна самоидентифицироваться.
2. Необходимо развивать национальную аксиологическую систему, ориентированную на высшие духовные ценности как научное направление ценностного целеполагания.
3. Вырабатывать систему критериальных оценок целеполаганий, как более высокую систему по отношению к системе критериальных оценок достижения целей.
4. Разработать Федеральную целевую программу (ФЦП) по обеспечению духовно-нравственной безопасности России как государственный заказ на духовно-нравственное возрождение российского народа.
5. Сформировать ФЦП по приобщению молодежи к истинным ценностям через систему духовно-нравственного воспитания в тесном сотрудничестве с институтами традиционных религий.
6. Провести экспертную оценку содержания образовательных программ и стратегических документов на предмет их соответствия требованиям обеспечения духовно-нравственной безопасности России.
7. Разработать новую систему методологии и логики стратегического планирования, представляющую собой единство общемировоззренческих, духовно-нравственных и общенаучных методов познания.
8. Разработать и реализовать Стратегию инновационно-инвестиционной модели развития России на новых: знаниях, идеологии и духовно-нравственной основе.
9. Провести глубокую интеграцию государств постсоветского пространства и обеспечить возрождение России как геополитического центра Евразии.

## **Литература**

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

2. *Пригожин А. И.* Цели и ценности. новые методы работы с будущим. М.: Дело, 2010.
3. URL: <http://www.elitarium.ru/postanovka-celej-celepolaganie-motiv-vybor>.
4. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
5. *Бочаров В. Е.* Конкурентная политика и менеджмент в условиях глобализации. Проблемы и концепты решения // Экономические стратегии. 2007. № 1.
6. *Панфилова Т. В.* Ценности глобализированного мира: общечеловеческие или обезчеловеченные? // Философия и общество. 2014. № 2 (74).
7. *Соколов В.* Мистика или духовность. Ереси против христианства. М.: Данилов мужской монастырь, 2014.
8. *Гафиатулина Н. Х.* Духовно-нравственная безопасность российской молодежи: социологический анализ основных угроз // Вестник института ИАЭ. 2017. № 1. С. 134–144.
9. *Хвыля-Олинтер А. И.* Духовная безопасность и духовное здоровье человека, семьи, общества Москва. 2008. URL: <http://acathist.ru/en/literatura/item/dukhovnaya-bezopasnost-rossii>.
10. *Гумилев Л.* Конец и вновь начало: популярные лекции по народоведению. М., 2000.
11. *Мунтиян В. И.* Украина сквозь призму турбулентности. Воронеж: АО «Воронежская областная типография», 2018.
12. Указа Президента РФ 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах РФ до 2024 года».
13. *Касавин И. Т.* Эпистемология. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. М.: Канон+, 2009.
14. *Почепцов Г. Г.* Стратегические войны: как «гонка смыслов» побеждает «гонку вооружений». К.: Альгер-Пресс, 2010.
15. *Почепцов Г. Г.* Будущее: стратегии, сценарии, коммуникации. К.: Альгер-Пресс, 2010.
16. *Капелетто Дж. В.* Человек в поисках Абсолюта / Пер. П. Лосюнова. Гатчина: СЦДБ, 2004.

# Совершенствование стратегического целеполагания на основе системы распределенных ситуационных центров<sup>1</sup>

*В. Е. Ленский*

*Аннотация.* В статье представлен обобщенный анализ состояния процессов стратегического целеполагания в стране. Совершенствование процессов стратегического целеполагания предлагается организовать на основе саморазвивающихся полисубъектных (рефлексивно-активных) сред. Такой подход ориентирован на консолидацию власти, бизнеса и общества, на становление гражданского общества. Требованиям такого подхода в наибольшей степени соответствует Система распределенных ситуационных центров, которую следует трансформировать в Систему центров развития.

*Ключевые слова:* стратегическое целеполагание, саморазвивающиеся полисубъектные среды, гражданское общество, центры управления.

## Состояние процессов стратегического целеполагания в России

В последние годы все более нарастает критика неудовлетворительного состояния организации в стране стратегического целеполагания, стратегического планирования, стратегического проектирования, разработки и реализации стратегий. Не удалось избежать жесткой критики и национальным проектам, обоснованно высказываются предложения о необходимости придания этой работе более системного и согласованного характера [1].

Основная причина связана с игнорированием проблемы сложности (принцип У. Р. Эшби) в организации стратегического управ-

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке РНФ, проект № 17-18-01326 «Развитие социогуманитарных технологий системы распределенных ситуационных центров России на основе методологии саморазвивающихся полисубъектных сред».

ления и развития современными социально-экономическими системами. Сложность таких систем резко нарастает с каждым годом, а механизмы управления остаются крайне примитивными. Они базируются на слабо организованных иерархических структурах с высоким уровнем коррупции, в которых практически отсутствуют возможности включения в процессы управления и развития общества, науки, бизнеса. При такой организации сложность системы управления оказывается несопоставимой с высочайшей нарастающей сложностью объекта управления.

Следствие такого подхода диагноз — бессубъектность российского развития.

Нет четких ответов на простые, но крайне важные вопросы:

- В каком состоянии мы находимся, как оно соотносится со статьей Конституции Российской Федерации о социальном государстве?
- Куда мы идем, что строим?
- Какие у нас базовые ценности?
- Кто определяет видение будущего и пути его достижения, как участвует в этом общество и бизнес?

Отсутствие ответов на эти ключевые вопросы не позволяет надеяться на развитие страны, тем более на ее становление мировым лидером. У России не будет будущего, если не организовать *процессы стратегического целеполагания* и стратегического проектирования на современных научных основаниях, с учетом специфики сложившихся реалий как в стране, так и в мировом сообществе. Эти процессы должны быть ориентированы на повышение благосостояния народа и национальную безопасность страны, а также гармонию субъектов развития и мирового сообщества в целом. Если этого не сделать в кратчайшие сроки, то долгосрочное отсутствие позитивного образа будущего повлечет за собой нарастание депрессии и вымирания народа. Страна будет вписана как ресурс в чужие стратегии развития и в конечном итоге потеряет суверенитет.

## **Основные направления совершенствования стратегического целеполагания в России**

Совершенствование механизмов стратегического целеполагания должно опираться на современные представления философии науки и техники, на социогуманитарное развитие проблематики управле-

ния, становление кибернетики третьего порядка саморазвивающихся полисубъектных (рефлексивно-активных) сред [3, 4]. Предлагаемый подход позволяет системно организовать с участием государства, общества и бизнеса процессы стратегического целеполагания, стратегического планирования и проектирования. Сборка этих процессов обеспечивается на основе системы онтологий:

1. *Сопровождение* устоявшихся видов деятельности (коммуникаций) и их субъектов.
2. *Поддержка* субъектов в точках разрыва устоявшихся видов деятельности (коммуникаций) и воспроизводства их субъектов.
3. *Развитие* устоявшихся видов деятельности (коммуникаций) и их субъектов.
4. *Конструирование* новых видов деятельности (коммуникаций) и новых субъектов.
5. *Внедрение* инновационных проектов новых видов деятельности (коммуникаций) и новых субъектов.

В таблице 1 представлена обобщенная структура функций в онтологической системе саморазвивающихся рефлексивно-активных сред.

Предложенные онтологии не являются альтернативными, более того, они дополняют друг друга и задают систему онтологий субъектов саморазвивающейся рефлексивно-активной среды. В контексте современных философских представлений предложенная система методологических схем соответствует исходным идеям постнекласической науки о саморазвивающихся системах.

Базовая схема стратегического целеполагания и стратегического проектирования представлена на рисунке 1. Эта схема на основе субъектно-ориентированного подхода обеспечивает включенность общества в процессы стратегического управления и развития.

Этот подход ориентирован на решение следующих проблем обеспечения стратегического целеполагания и стратегического проектирования:

- организация стратегического контура управления и развития (общественно-административного), обеспечивающего контроль, координацию и интеграцию процессов стратегического целеполагания [2];
- разработку единой субъектно-ориентированной информационной и технологической платформы (федеральный, региональные, местные, ведомственные, корпоративные уровни), обеспечивающей полноту рефлексивных процессов и потенциальную

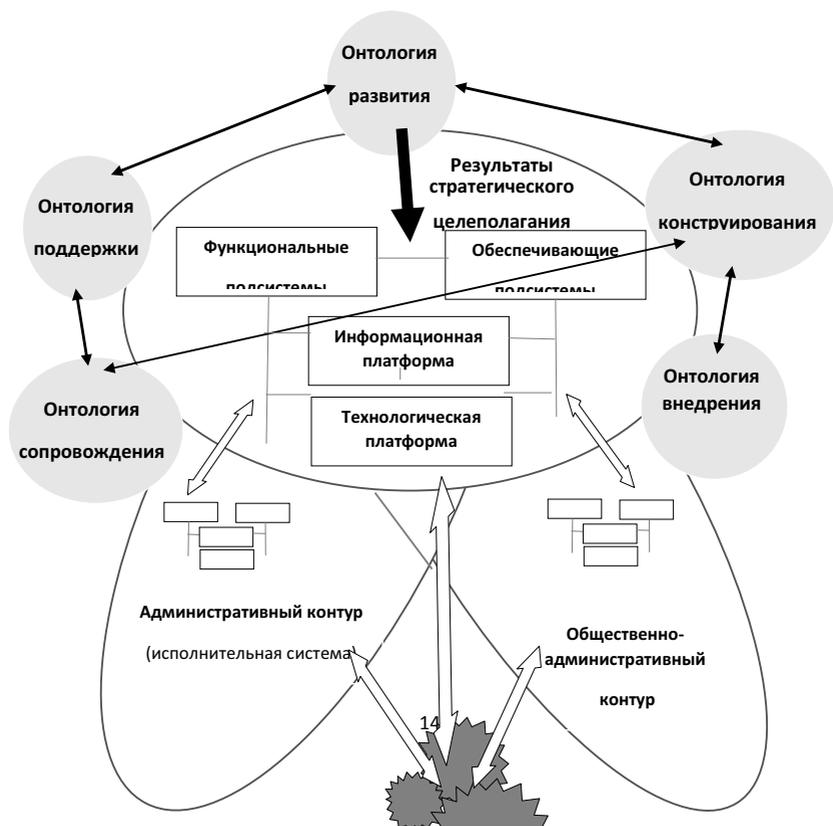
**Таблица 1**

Обобщенная структура функций онтологий саморазвивающихся рефлексивно-активных сред

<b>Онтологии</b>	<b>Функции</b>
Сопровождение	Контроль устоявшихся видов деятельности и коммуникаций, выявление трудностей и их быстрое преодоление. Если трудности не могут быть преодолены, они превращаются в «точки разрыва» и данные передаются в онтологию «Поддержка» для преодоления «точек разрыва» деятельности и коммуникаций
Поддержка	Решение проблем в «точках разрыва» устоявшихся видов деятельности и коммуникаций и преодоление этих нарушений. Накопление нерешенных проблем и их перевод в онтологию «Развитие»
Развитие	Стратегическое целеполагание в сотрудничестве со всеми онтологиями саморазвивающейся рефлексивно-активной среды. Включение в процессы стратегического целеполагания ключевых представителей администраций, бизнеса и общества, сборка субъектов развития. Координация стратегического целеполагания данной среды с другими средами. Формирование процессов проектной идентификации общества на основе стратегического целеполагания
Конструирование	Анализ опыта внешних (других) сред и изучение возможности его использования в своей среде. Анализ проблем, угроз, тенденций. Перевод данных в онтологию «Развитие» для стратегического целеполагания. Создание проектов (стратегий) на основе результатов стратегического целеполагания, полученных из онтологии «Развитие»
Внедрение	Анализ рисков стратегий и проектов для реализации результатов стратегического целеполагания. Анализ последствий для субъектов результатов стратегического целеполагания и разработанных стратегий. Разработка мер по нейтрализации негативных последствий. Анализ готовности среды к вариантам стратегического целеполагания, передача результатов в онтологию «Развитие». Анализ готовности среды к реализации проектов (стратегий) развития, перенос результатов в онтологию «Конструирование». Обеспечение реализации проектов, полученных из онтологии «Конструирование». Обновление до новых стратегий и проектов информационных и технологических платформ, а также функциональных и вспомогательных подсистем

включенности всех заинтересованных субъектов в стратегическое целеполагание;<sup>1</sup>

- 1 В настоящее время разработчики информационных платформ и стратегических документов для государственного управления в большинстве случаев находятся в «методологической ловушке» объектно-ориентированного моделирования.



**Рис. 1.** Обобщенная схема стратегического целеполагания в саморазвивающихся полисубъектных средах

- консолидацию властных структур и общества на основе проектной идентификации стратегического целеполагания;
- обеспечение сборки и гармонии субъектов развития в стратегическом целеполагании, организацию пространства коммуникаций и доверия субъектов развития, организация социальных лифтов с учетом активности и результативности субъектов развития;
- обеспечение соответствие сложности системы и объекта управления, стимулирование и поддержку становления гражданского общества, и его включенность в механизмы стратегического целеполагания;

- развитие механизмов продвинутой и сетевой демократии [6], с доминированием прямой демократии, стимулирование процессов формирования этики стратегических субъектов [2, 3].

В настоящее время активно ведутся научные исследования по совершенствованию кибернетики саморазвивающихся полисубъектных (рефлексивно-активных) сред, успешно проведена апробация идей на ряде отечественных и зарубежных конференциях, предпринимаются попытки применить этот подход к совершенствованию Системы распределенных ситуационных центров страны.

### **Организация стратегического целеполагания на основе трансформации Системы распределенных ситуационных центров в Систему центров развития**

Созданная в стране система распределенных ситуационных центров (СРСЦ) в контексте системотехнических критериев удовлетворяет требованиям, чтобы быть использованной в качестве базовой системы для стратегического целеполагания России [5]. Принципиальным ограничением на данный момент является монополия объектно-ориентированного подхода, при полном игнорировании субъектно-ориентированного подхода. Такое положение дел сложилось исторически, поскольку определялось общими мировыми трендами в проблематике управления и кибернетики. Нами поставлена проблема трансформации СРСЦ в Систему центров развития (СЦР) и описаны потенциальные возможности ее использования для инициирования и поддержки формирования саморазвивающихся полисубъектных сред, в которых будут реализованы современные подходы к организации процессов стратегического целеполагания [1].

Следует заметить, что быстрого внедрения методологии организации стратегического целеполагания на основе СЦР не получится, в частности потому, что для решения многих задач отсутствуют апробированные социогуманитарные технологии. Требуется организация пилотных проектов для апробации как методологии, так и технологий, создания соответствующих информационных и технологических платформ, организации сопряжения и конвергенции субъектно-ориентированных и объектно-ориентированных моделей.

На наш взгляд, в настоящее время нет альтернативы для создания современного механизма стратегического целеполагания предлагаемому на основе СЦР, которая позволит системно организовать

стратегическое целеполагание на федеральном, региональных, местных, ведомственных и корпоративных уровнях [1].

Принципиально важно отметить, что СЦР рассматривается нами как системообразующие структуры (интеграторы) для создания саморазвивающихся рефлексивно-активных сред на всех уровнях управления и развития.

## Литература

1. *Авдеева З. К., Барышников П. Ю., Зацаринный А. А., Журенков Д. А., Ильин Н. И., Колин К. К., Лепский В. Е., Малинецкий Г. Г., Райков А. Н., Савельев А. М., Сильвестров С. Н., Славин А. Б., Славин Б. Б.* Стратегическое целеполагание в ситуационных центрах развития / Под ред. В. Е. Лепского, А. Н. Райкова. М.: Когито-Центр, 2018.
2. *Лепский В. Е.* Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). М.: Когито-Центр, 2015. URL: <http://www.reflexion.ru/Library/Lepskiy2015.pdf>.
3. *Лепский В. Е.* Философско-методологические основания становления кибернетики третьего порядка // *Философские науки*. 2018. № 10. С. 7–36.
4. *Lepskiy V.* Evolution of cybernetics: philosophical and methodological analysis // *Kybernetes*. 2018. V. 47 Iss. 2. P. 249–261. URL: <https://doi.org/10.1108/K-03-2017-0120>.
5. *Авдеева З. К., Барышников П. Ю., Бауэр В. П., Зацаринный А. А., Журенков Д. А., Ильин Н. И., Колин К. К., Лепский В. Е., Малинецкий Г. Г., Райков А. Н., Савельев А. М., Сильвестров С. Н., Славин А. Б., Славин Б. Б.* Социогуманитарные аспекты ситуационных центров развития / Под ред. В. Е. Лепского, А. Н. Райкова. М.: Когито-Центр, 2017.

## **Стратегическое планирование: опасность экономических идеологизмов**

*Ю. И. Бундин*

Согласно нормативно принятому определению, под стратегическим планированием подразумевается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации [1]. Другими словами, стратегическое планирование – суть планирование развития.

Идеологизм – общественное течение, предполагающее первичность идеи и вторичность действия. Приверженцы этого течения считают, что знают, как надо жить, а всех остальных нужно приспособлять к принципам. Степень мягкости или жесткости вбивания людей в принципы второстепенна. Примеры: либерализм, коммунизм, национал-социализм, фундаментализм любого толка [2]. Идеологизм не терпит рядом с собой правды, отличной от своей, и в действительности является концепцией «моно-логичной», одно-правдивой, признающий лишь одну свою систему ценностей, которая навязывается остальным.

Проблема «идеологизма» имеет достаточно богатую русскую историю. Еще В. Ключевский писал о русской привычке искать на каждый вопрос ответ в теории, выработанной чужой мыслью. Такая встреча «непохожих друг на друга идей и житейских отношений» неизбежно вызвала брожение в умах, недоразумения и затруднения в отношениях [3, с. 59].

Либерализм – разновидность идеологизма, принимающая в качестве основной аксиомы то, что человек, которому предоставили максимальную свободу делать, что ему вздумается, в конечном счете сделает нечто полезное для всего общества. При реализации он обязательно скатывается к реальной свободе лишь для успешных членов общества, обрекая остальных на свободу самовывживания [2]. Имеющие место для ряда высокоразвитых стран кажущиеся исключения основываются на финансовых механизмах перераспределения мировых богатств «государств периферии» в пользу «государств центра», что убедительно продемонстрировал в своих работах по мировому системному анализу капитализма известный американский ученый Э. Валлерстайн [4].

Идеологизм устойчив, ибо, с одной стороны, он достался нам в наследство от СССР и стал частью ментальности российской правящей элиты, с другой стороны, – он перманентно заимствуется из-за рубежа вместе с иностранными инвестициями и моделями экономического развития. В-третьих, он провоцируется экономическими науками, которые сегодня не в состоянии учесть в своих прогнозных моделях роль духовной культуры в развитии общества.

Идеологизм правящих кругов СССР в конечном итоге привел к развалу страны, ибо навязываемая модель коммунистического будущего вошла в противоречие с реальностью бытия советского человека. Нечто аналогичное мы наблюдаем сегодня в российской действительности.

Состоявшееся расслоение российского общества по имущественному и территориальному признакам привело к возникновению множества духовных субкультур, существенно отличающихся по своим системам ценностей. В результате возник конгломерат культур доиндустриального, индустриального и постиндустриального обществ. Первая характерна для российской, сельской по природе глубинки, вторая – для крупных промышленных кластеров, третья – для столичных финансовых центров. Деление достаточно условное, между тремя выделенными осями существует броуновское брожение. Таким образом, в России сегодня сосуществуют, перетекая друг в друга традиционная культура, культура модерна и культура постмодерна. Оказавшийся на перекрестье их взаимовлияний среднестатистический россиянин неумолимо теряет ценностные ориентиры и связанную с ними идентичность, превращаясь в «экономическое мясо», «не помнящее родства». Результатом становится латентный рост антагонистических противоречий в обществе, чреватый социальными катаклизмами.

Такого рода «единство многообразия» ставит под сомнение наличие сегодня единой российской культуры, исповедующей единые духовные ценности. Более того, существует конституционное ограничение на единство российской культуры. Статья 13 Конституции Российской Федерации накладывает запрет на идеологическую монополию, в том числе государственную [5]. А именно идеология является ценностным ядром любой культуры.

Восполнить этот пробел призвано историко-культурное наследие, на сохранение и популяризацию которого направлены основные усилия государственной культурной политики. Однако внедрение традиционных ценностей, коллективистских по своему смыслу и содержанию абсолютно не сопрягается с реальной жизнью большинства населения, и, скорее, выступают артефактом духовной культуры, призванным заполнить свободное время просветительским досугом, граничащим с развлечением. Увы, эти ценности часто входят в противоречие с навязываемыми либеральными экономическими моделями, и не становятся жизненными установками немущего населения, которого сегодня доминирующее большинство.

Справедливости ради отметим, что в России сегодня существуют институты обратной связи правящих кругов с народными массами. В соответствии с федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в федеральном центре и в регионах организована системная работа с обращениями граждан и организаций [6]. Ежегодно проводятся прямые линии с Президентом Российской Федерации. Анализ содержания функционирования этих и других аналогичных общественных институтов показывает, что абсолютное большинство вопросов связано с проблемами материально-правового характера. Результаты их рассмотрения позволяют вносить коррективы в социальную политику, предусматривающие перераспределение доходов федерального бюджета в пользу малоимущего населения. Однако эти перераспределения не затрагивают основ экономической политики и стратегического планирования.

Однако эти перераспределения не затрагивают основ экономической политики и стратегического планирования.

Уместно поставить весьма неудобный для власти вопрос: на каком экономическом базисе сегодня происходит развитие России, какую социально-экономическую модель мы стремимся построить? В официальных документах ответа на него нет. Нет его и в программных материалах думских партий. И у коммунистов, и у либерал-демократов, и у справедливороссов и у единороссов этот вопрос стыд-

ливо опущен. По всеобщему умолчанию мы развиваем, насколько это возможно в нашей стране, либеральную рыночную экономику.

Все сказанное выше позволяет констатировать наличие в России феномена «экономического идеологизма», понимаемого как навязывание обществу моделей экономического роста без учета массовых ожиданий населения страны, в рамках парадигмы «человек для экономики», а не «экономика для человека». Очевидно, что в построениях Российской Федерации как целостного суверенного субъекта мирового развития действительно необходимы коррективы стратегического планирования, предусматривающие преодоление явлений «экономического идеологизма», коррективы, ориентированные на массовые ожидания российских народов, соответствующие основным трендам общественного сознания и психологии. Только в этих условиях возможен массовый экономический подъем.

Во все времена, когда осуществляется «исторический выбор», вступает в действие интеллект человека. Однако практическое воплощение сознательно поставленной цели предполагает ее «материализацию» через психологию масс, вплетенную в социально-преобразующую деятельность. Здесь способность исторического предвидения соединяется со способностью осознания настоящего момента [7, с. 22–23]. Теория становится материальной силой, как только она овладевает массами, отвечает непосредственным интересам и потребностям каждого человека, к которому она обращена, становится убеждениями многих социально активных людей [8].

Выступая концентрированным выражением экономики, политические идеи должны постоянно сверяться с практикой и, в свою очередь, редактироваться общественной психологией, пронизывающей практическую деятельность людей [7, с. 35]. Эта азбучная истина должна стать методологической альфой и омегой стратегического планирования.

В этой связи, ключевыми показателями социально-экономического развития должны стать не индексы рентабельности предприятий и доходы бюджетов, другие количественные индикаторы экономического роста, которые, конечно, сами по себе важны, а степень трудоустройства и характер занятости населения, обеспечивающих духовный рост и моральную удовлетворенность, достойную жизнь, не ограниченную сугубо материальным потреблением.

Только так можно преодолеть идеологизм экономических теорий, продуцирующих латентно протекающую «войну всех против всех». Уместно процитировать философа Нового времени Т. Гоббса: «Все, что характерно для времени войны, характерно также для того вре-

мени, когда люди живут без всякой другой гарантии безопасности, кроме той, которую им дают их собственная физическая сила и изобретательность. В таком состоянии нет места для трудолюбия, так как никому не гарантированы плоды его труда, и потому нет земледелия, судоходства, морской торговли, удобных зданий, нет средств движения и передвижения вещей, требующих большой силы, нет знания земной поверхности, исчисления времени, ремесла, литературы, нет общества, а, что хуже всего, есть вечный страх и постоянная опасность насильственной смерти, и жизнь человека одинока, бедна, беспросветна, тупа и кратковременна» [9, с. 96].

Данная сентенция середины 17 века исключительно актуально звучит сегодня в условиях фактической незащищенности среднестатистического российского гражданина от произвола бизнес-стратегий работодателя и коррумпированного чиновника, и обреченного на самовыживание. О каких прорывных идеях и инновациях придется говорить, если человек озабочен личными проблемами.

Не имея возможности подробно разбирать все проблемы стратегического планирования, связанные с явлением экономического идеологизма, остановимся, в качестве примера, на одной. В документах стратегического планирования отмечается, что в долгосрочной перспективе экономический рост будет определяться возможностями использования человеческих ресурсов, степенью реализации такого ключевого фактора, как интенсивность повышения качества человеческого капитала [7]. В этой связи, совершенно справедливо делается упор на всестороннее развитие системы профессионального образования. Однако, упускается из виду духовная составляющая: мотив получения профессионального образования и возможность последующего трудоустройства по специальности. В стране сегодня отсутствует практика государственного распределения специалистов. Внедряемая система целевой подготовки носит точечный характер, и не оказывает существенного влияния на ситуацию в целом. Таким образом, не задействуется такой важнейший фактор роста производительности труда, как работа по интересам как необходимое условие полной самореализации человека. С другой стороны, под гнетом коммерческих стратегий неуклонно снижается уровень духовной культуры. Культура «обнуляется», и общество, замкнутое на материальное потребление, становится неспособным генерировать идеи развития. Круг, как говорится, замыкается.

В стратегическом планировании имеет место рассогласование между декларируемыми целями развития и практикой их достижения, с одной стороны, и массовыми ожиданиями населения, — с другой.

Ставка на формирование просвещенной элиты, способной генерировать идеи развития повсеместно наталкивается на невозможность их реализации ввиду отсутствия трудоспособных коллективов. Упускается из виду то обстоятельство, что механизм развития построен на диалектике индивидуальных и коллективных начал общественной жизни. Забвение любого из них ведет к общественной стагнации. Именно эта угроза сегодня исходит из современной практики стратегического планирования.

## Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841) (дата обращения: 01.07.2019).
2. *Ижевчанин Ю.* Европа и Меганезия. URL: <https://2academy.livejournal.com/2668.html> (дата обращения: 01.07.2019).
3. *Ключевский В. О.* Неопубликованные произведения. М.: Наука, 1983.
4. *Валлерстайн И.* Исторический капитализм. Капиталистическая цивилизация. Пер. с англ. М.: URSS, 2018.
5. Конституция Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 01.07.2019).
6. Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999) (дата обращения: 01.07.2019).
7. *Горбунова Т. В.* Природа художественных идей. Искусство в системе общественного сознания. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1991.
8. *Маркс К.* Нищета философии. М.: Эксмо, 2017.
9. *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Т. Гоббс. Соч. в 2-х т. Т. 2. М.: Мысль, 1991.
10. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144190](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190).

# Организационно-экономические и законодательные направления развития системы стратегического планирования в РФ

*К. Н. Андрианов*

Новые геополитические и геоэкономические вызовы, а также накопленные структурные и институциональные проблемы требуют обновления подходов к разработке и реализации государственной экономической политики, к поиску решений, способных обеспечить не только устойчивость социально-экономического развития РФ, но и ускорение экономического роста и повышение экономической безопасности нашей страны. А это невозможно обеспечить без развитой и действенной системы стратегического планирования социально-экономического развития, без перехода государства к системе стратегического управления развитием национальной экономики на основе разработки и реализации стратегических генеральных планов (индикативных) планов.

Для создания действенной эффективной системы стратегического планирования представляется необходимой реализация следующих двух основных мер (направлений):

1. Внедрение в систему стратегического планирования среднесрочных (шестилетних, соразмерно президентскому сроку) генеральных (индикативных) планов социально-экономического развития РФ<sup>1</sup>. *Концепция стратегического (6-летнего индикативного) плана социально-экономического развития Российской Федерации* (приводится далее в соответствующем разделе настоящей статьи);
2. Создание (путем реорганизации существующего Министерства экономического развития России) специального уполномоченного органа по стратегическому планированию при Президенте

---

1 С помощью таких планов многие промышленно развитые страны (Франция, Япония, Германия, США, КНР и др.) с успехом добились выполнения важных общенациональных задач).

Российской Федерации – Государственного Комитета по стратегическому планированию Российской Федерации. Его функционирование с необходимыми (особыми) соответствующими полномочиями позволит:

- выполнить Майские указы Президента РФ, а также поручения Правительству РФ, содержащиеся в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ и т. п.;
- обеспечить устойчивый экономический рост, улучшение качества структуры российской экономики, а также повышение уровня и качества жизни населения страны;
- обеспечить согласованность при подготовке и реализации стратегических программных документов общегосударственных интересов с интересами хозяйственных комплексов и отраслей, а также субъектов Российской Федерации.

Для решения задачи создания Государственного комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития РФ существует нормативно-правовая основа. Как известно, 28.06.2014 г. был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Вместе с тем очевидно, что данный закон должен носить не номинальный и рамочный (как это имеет место в его существующем варианте), а инструментальный характер, должен стать действенным организационно-правовым инструментом обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации. В нынешнем варианте данный закон содержит целый ряд пробелов и недостатков, а именно:

- не предусмотрен документ, предназначенный для фиксации стратегических целей и приоритетов РФ;
- не предусмотрены процедуры выработки и согласования стратегических целей;
- не определен орган власти, ответственный за вовлечение профильных органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования и координирующий их деятельность;
- и другие.

Вместе с тем, данный закон не определяет механизмы воздействия системы СПУ на процесс формирования бюджетов. Поэтому предлагается провести гармонизацию законодательства в следующих нормативно-правовых актах:

- Бюджетный кодекс – в части положений, обеспечивающих разработку бюджетов в соответствии с документами стратегического планирования и управления;
- Закон о Центральном банке РФ – в части целей Центрального банка РФ по обеспечению социально-экономического развития РФ и ответственности за достижение этих целей;
- НПА о компаниях и банках с государственным участием – в части процедур согласования стратегий и программ развития компаний и банков с государственным участием.

Представляется необходимым устранение этих и других недостатков данного закона.

В целях практической реализации вышеуказанных мер, а также в целях реализации прочих направлений развития системы стратегического планирования в Российской Федерации, необходимо подготовить и внести в Государственную Думу ФС РФ для рассмотрения и принятия в ходе осенней сессии 2019 г. проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»», в части дополнения:

- 1) главой, содержащей положения, регламентирующие разработку и законодательное принятие важнейшего документа среднесрочного планирования – генерального (шестилетнего) индикативного плана социально-экономического развития России;
- 2) главой, содержащей положения, регламентирующие создание и обеспечение деятельности Государственного Комитета по стратегическому планированию (прописав цели, задачи, функции, права, обязанности, механизм функционирования и др.);
- 3) Статьи 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» Главы 1 «Общие положения» следующими пунктами:
  - 13) сбалансированность системы стратегического планирования обеспечивается использованием методологий межотраслевых балансов;
4. Статьи 11. «Документы стратегического планирования» Главы 3 «Система стратегического планирования» дополнить следующими изменениями в пункт 1 (предлагаемая новая редакция):
  - 1. Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования

- и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований с использованием системы межотраслевых балансов;
5. Статьи 19. «Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации» Главы 5 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне» дополнить следующими изменениями в пункты 5 и 6 (предлагаемая новая редакция):
- 5. Для совокупности отраслей социально-экономического развития или сфер государственного управления на основе методологии межотраслевых балансов разрабатываются межотраслевые стратегии.
  - 6. В топливно-энергетических и транспортных отраслях разрабатываются генеральные схемы, детализирующие отраслевые и межотраслевые стратегии.

### **Концепция Генерального плана социально-экономического развития Российской Федерации**

План развития секторов комплексов и отраслей народного хозяйства Российской Федерации:

План развития обрабатывающей промышленности;

План развития пищевой промышленности (по отраслям и подотраслям);

План развития легкой промышленности (по отраслям и подотраслям);

План развития деревообрабатывающей промышленности;

План развития целлюлозно-бумажного производства; издательской и полиграфической деятельности (по подотраслям и видам производств);

План развития топливной промышленности (производства кокса и нефтепродуктов) (по подотраслям и видам производств);

План развития химической и нефтехимической промышленности (по подотраслям и видам производств);

План развития производства строительных материалов (по подотраслям и видам производств);

План развития комплекса машиностроения и металлообработки (по отраслям и подотраслям);

- План развития парфюмерно-косметической промышленности (по подотраслям и видам производств);
- План развития добывающей промышленности (добычи полезных ископаемых);
- План развития топливно-энергетического комплекса (по отраслям и подотраслям);
- План развития металлургического комплекса (по отраслям и подотраслям);
- План развития добычи минерального сырья;
- План развития производства и распределения электроэнергии, газа и воды;
- План развития сельского хозяйства (по отраслям, подотраслям и видам производств);
- План развития строительства (строительного производства):
- План развития жилищного строительства;
- План развития строительства зданий нежилого назначения (по отраслевой принадлежности и функциональному назначению зданий);
- План развития отрасли «Связь»;
- План развития сферы торговли и общественного питания;
- План развития сферы жилищно-коммунального хозяйства;
- План развития социальной сферы:
- План развития сферы здравоохранения;
- План развития сферы образования;
- План развития научной сферы (в том числе государственный план научных исследований);
- План развития культуры и искусства;
- План развития физической культуры и спорта;
- План развития туристической отрасли;
- План (стратегия) развития межотраслевого (межсекторального) взаимодействия (стратегия решения межотраслевых проблем);
- План развития межотраслевого взаимодействия;
- Финансово-стоимостные пропорции социально-экономического развития РФ и план развития финансовой системы;
- План пространственного развития Российской Федерации<sup>1</sup>:

---

1 Нацелен на повышение пространственной сбалансированности уровня социально-экономического развития и экономического роста регионов.

- Генеральная схема развития и размещения производительных сил по территориям Российской Федерации<sup>1</sup> (в том числе ключевых производительных сил Российской Федерации, в частности, объектов энергетической, транспортной и нефтегазовой инфраструктуры) – раскрывает территориальную привязку объектов и мероприятий, их пространственную согласованность друг с другом, обеспечит развитие интеграционной инфраструктуры:
- Схемы размещения отраслей народного хозяйства с учетом регионального аспекта научно-технического прогресса;
  - Схемы комплексного развития и размещения производительных сил субъектов (регионов) и экономических районов Российской Федерации;
  - Схемы по крупнейшим межрегиональным народнохозяйственным и территориально-производственным комплексам (ТПК);
  - Схема развития транспортной инфраструктуры (по отраслям);
  - Схема развития инфраструктуры энергетического комплекса (энергетической инфраструктуры);
  - Государственный план газификации Российской Федерации (по аналогу с (ГОЭЛРО));
  - Схема развития водообеспечивающей инфраструктуры;
  - Схема развития телекоммуникационной инфраструктуры;
  - План-схемы расселения (размещения) населения Российской Федерации;
  - План развития макрорегионов;
  - План развития территориально-производственных комплексов;
  - План развития интеграции экономик регионов и макрорегионов страны в мировую экономику (план развития экономического сотрудничества регионов и макрорегионов РФ с приграничными странами и их регионами);
  - Планы территориального развития (социально-экономического развития регионов) Российской Федерации<sup>2</sup>;
  - Планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития отдельных регионов;

---

1 Научный прогноз с обоснованием рационального размещения производительных сил страны на длительный период с вариантными технико-экономическими и балансовыми расчетами.

2 Нацелен на повышение уровня социально-экономического развития и экономического роста регионов, а также на формирование региональных локомотивов развития.

Планы (комплекс целевых программ, стратегий) социально-экономического развития отдельных регионов;

Схемы территориального планирования отдельных регионов:

План развития промышленных парков и территориальных хозяйственных кластеров;

План (комплексная программа) научно-технического и технологического развития Российской Федерации;

План развития внешнеэкономической деятельности Российской Федерации.

## Сведения об авторах

Андрианов Константин Николаевич – кандидат экономических наук, академик РАЕН и МАМ, профессор РГГУ, ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.

Бауэр Владимир Петрович – доктор экономических наук, доцент, директор Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.

Беляев Иван Иванович – доктор технических наук, профессор, советник директора ФИЦ «НИИСИ РАН».

Беляевская-Плотник Любовь Александровна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России.

Бобрышев Игорь Сергеевич – референт, Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования Минэкономразвития России.

Бочаров Валерий Евгеньевич – кандидат технических наук, заместитель генерального директора Национального института развития ООН РАН.

Бочарова Лина Константиновна – кандидат экономических наук, научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России.

Бундин Юрий Иванович – кандидат юридических наук, доцент Центра инновационных образовательных проектов Санкт-Петербургской государственной художественно-промышленной академии имени А. Л. Штиглица.

- Воронин Валерий Владимирович – кандидат физико-математических наук, старший научный сотрудник, ведущий эксперт, Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования Минэкономразвития России.
- Головина Татьяна Александровна – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента и государственного управления Среднерусский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Орёл).
- Еремун Владимир Владимирович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.
- Ерина Нелли Викторовна – главный специалист-эксперт, Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования Минэкономразвития России; аспирант Факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова.
- Коршикова Екатерина Андреевна – ведущий советник, Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования Минэкономразвития России.
- Котова Наталья Евгеньевна – младший научный сотрудник Центра макроэкономических исследований Департамента экономической теории Финансового университета.
- Кочемасова Екатерина Юрьевна – кандидат экономических наук, Информационно-аналитический центр «Наука» РАН.
- Кузнецов Николай Владимирович – доктор экономических наук, кандидат технических наук, главный научный сотрудник центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.
- Лепский Владимир Евгеньевич – доктор психологических наук, главный научный сотрудник Института философии РАН.
- Липина Светлана Артуровна – доктор экономических наук, Руководитель отделения «Мировой океан и Арктика», Заместитель Председателя Совета по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России.
- Митяков Сергей Николаевич – доктор физико-математических наук, профессор, директор Института экономики и управления

- Нижегородского государственного технического университета им. Р. Е. Алексеева.
- Мунтиян Валерий Иванович — доктор экономических наук, профессор.
- Нехаев Сергей Александрович — председатель Совета директоров МОО «Устойчивое Развитие».
- Полянин Андрей Витальевич — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента и государственного управления Среднерусский институт управления — филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Орёл).
- Попова Татьяна Юрьевна — кандидат экономических наук, заместитель Генерального директора IBS — Информационные платформы стратегического управления и планирования.
- Райков Александр Николаевич — доктор технических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института проблем управления РАН, главный научный сотрудник Института философии РАН.
- Селиванов Александр Иванович — доктор филос. наук, профессор, главный научный сотрудник центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.
- Сильвестров Сергей Николаевич — доктор экономических наук, профессор, Заслуженный экономист Российской Федерации, директор Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.
- Смирнов Владимир Васильевич — младший научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.
- Сорокина Наталья Юрьевна — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучению производительных сил ФГБОУ ВО «Всемирная академия внешней торговли» Минэкономразвития России.
- Старовойтов Владимир Гаврилович — доктор экономических наук, директор центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.

Трошин Дмитрий Владимирович – кандидат технических наук, ведущий научный сотрудник центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета.

Тюпышев Денис Анатольевич – заместитель директора Департамента макроэкономического анализа и прогнозирования Минэкономразвития России.

Ульянкин Владислав Евгеньевич – ведущий специалист-эксперт, Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования Минэкономразвития России.

## Научное издание

Разработка системы стратегического планирования  
и ее интеграция в систему государственного управления  
Сборник материалов симпозиума  
«Проблемы стратегического управления»  
Москва, 11 апреля 2019 г.

Редактор — *О. В. Шапошникова*  
Оригинал-макет и верстка — *В. П. Ересько*

Издательство «Когито-Центр»  
129366, Москва, ул. Ярославская, д. 13, к. 1  
Тел.: +7 (495) 540-57-27  
E-mail: [cogito@bk.ru](mailto:cogito@bk.ru)  
[www.cogito-shop.com](http://www.cogito-shop.com)

Сдано в набор 25.06.19. Подписано в печать 27.07.19  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Печать офсетная  
Гарнитура NewtonC. Усл. печ. л. 8,5. Уч.-изд. л. 10,75  
Тираж 500 экз. Заказ 2467

Отпечатано в ПАО «Т8 Издательские Технологии»  
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5, ком. 6