

Обзор отраслевых документов стратегического планирования в России

Д.А. ПЛЕХАНОВ, Институт комплексных стратегических исследований (ИКСИ), Москва. E-mail: plehanov@icss.ac.ru

Как показывает обзор документов стратегического планирования в России, в системе разработки отраслевых стратегий существуют серьезные недостатки, связанные с неопределенностью их статуса в системе принятий решений, а также организацией привлечения внешних экспертов и общественных обсуждений, мониторинга и контроля. В результате сохраняется высокий риск того, что новые документы стратегического планирования будут иметь формальный характер. *Ключевые слова:* стратегическое планирование, отраслевые стратегии, промышленная политика

Активная разработка отраслевых стратегий началась в России в 2007–2009 гг. Всего с 2007 г. было утверждено более 20 документов – от стратегии развития легкой промышленности до энергетической и транспортной. Но, несмотря на общее увеличение количества принимаемых документов, в целом роль отраслевых стратегий при обсуждении мер государственной политики невелика. Показательно, что руководители федеральных органов исполнительной власти крайне редко ссылаются на эти документы в своих выступлениях.

Результаты мониторинга публикаций федеральных СМИ также свидетельствуют о слабом присутствии отраслевых стратегий в общественном информационном пространстве. В 2014 г. общее количество публикаций, в которых упоминается какая-либо стратегия, а также среднее количество публикаций в расчете на одну стратегию, упали до минимального уровня с 2008 г. (рисунок). В целом, как показывает мониторинг СМИ, основное внимание отраслевым стратегиям уделяется в период их подготовки. После официального утверждения частота упоминания отраслевых документов в большинстве случаев существенно снижается. В результате создается впечатление, что **разработка отраслевых стратегий превращается в процесс ради процесса без особого практического смысла.**



Источник: расчеты ИКСИ на основе данных интернет-библиотеки СМИ Public.Ru

Частота упоминания отраслевых стратегий в центральных российских СМИ

Для исследования сложившейся практики в области разработки отраслевых стратегий был проведен сравнительный анализ данных документов по ряду ключевых характеристик: процедура разработки и утверждения, цели и задачи, план мероприятий, перечень исполнителей, порядок мониторинга и контроля. Результаты анализа показывают, что отраслевые стратегии существенно различаются между собой по основным характеристикам. Отсутствие единого подхода к разработке данных документов стратегического планирования снижает эффективность их применения в процессе государственного управления.

Основные виды различий между отраслевыми документами стратегического планирования

Часть отраслевых стратегий утверждается на уровне Правительства РФ, а имеющие узкую отраслевую направленность (например, развития легкой или автомобильной промышленности) – приказом соответствующего федерального органа испол-

нительной власти. В первом случае со стороны Правительства устанавливается стандартная процедура контроля за ходом реализации (представление доклада в Правительство), во втором – контроль фактически осуществляют сами исполнители.

Документы различаются по степени раскрытия плана реализации заявленных мероприятий: в одни стратегии такой план включают, в других случаях его предписывается разработать федеральным органам исполнительной власти, иногда указания на план мероприятий вовсе отсутствуют.

Количественные цели в документах могут формулироваться самым различным образом – как целевые показатели, индикаторы, ожидаемые результаты или прогнозные значения. Число таких целей может составлять от 5 до 25 и более. При этом многих целевых показателей нет в открытом доступе, что затрудняет мониторинг хода реализации заявленных планов.

Отсутствует единая процедура корректировки отраслевых стратегий. В результате актуальность документов снижается, они постепенно перестают влиять на принятие решений или замещаются другими. К тому же в отраслевых стратегиях, как правило, не оговариваются порядок и сроки внесения изменений и/или дополнений либо зафиксированные сроки часто нарушаются. Например, в Энергетической стратегии России на период до 2030 г., утвержденной в ноябре 2009 г., указано, что ее доработка и уточнение осуществляются не реже одного раза в пять лет с одновременной пролонгацией временного диапазона [1]. Однако на практике это требование не выполняется – актуализация стратегии к концу 2014 г. не была завершена.

Особенности процедур разработки и утверждения

Новый закон «О стратегическом планировании», принятый в 2014 г. [2], был призван упорядочить процедуры разработки. В нем было дано официальное определение понятия «отраслевые документы стратегического планирования», представлены общие требования к их содержанию и краткое описание порядка разработки. Однако многие вопросы оказались за его рамками: в частности, не были установлены конкретные сроки разработки и утверждения документов стратегического планирования, указывалось только, что отраслевые документы должны утверждаться

Президентом или Правительством в течение года с даты утверждения Стратегии национальной безопасности или Стратегии социально-экономического развития; при этом сроки разработки последней в законе не прописаны. Стратегия национальной безопасности была утверждена указом Президента в 2009 г. В соответствии с законом «О стратегическом планировании» она должна корректироваться каждые шесть лет, то есть обновленный ее вариант должен быть утвержден в 2015 г. Таким образом, в законе формально прописана необходимость корректировки этих документов в 2016 г.

В основных нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность потенциальных разработчиков стратегических документов, требования также не конкретизированы. Например, в соответствии со ст. 10 закона «О стратегическом планировании» Правительство определяет «порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, и утверждает (одобряет) такие документы». А в законе «О Правительстве РФ» процесс разработки таких документов никак не регламентирован [3]. В законе в самом общем виде сформулированы функции Правительства и председателя Правительства, но они не дают представления о полном перечне документов, которые должно разрабатывать Правительство, и не устанавливают никаких требований к срокам разработки и утверждения, содержанию этих документов и процедуре мониторинга и контроля.

Похожая ситуация наблюдается и по отдельным федеральным органам исполнительной власти. Так, в Положении о Министерстве транспорта РФ нет никаких упоминаний о Транспортной стратегии [4], в Положении о Министерстве промышленности и торговли – указаний на разрабатываемые им отраслевые стратегии [5]. Таким образом, ни закон «О стратегическом планировании», ни нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти, не содержат конкретных требований к разработке отраслевых документов стратегического планирования. Поэтому даже составление полного перечня отраслевых стратегий, разрабатываемых в России, вызывает серьезные затруднения.

Неопределенность процедуры разработки в итоге снижает статус отраслевых документов стратегического планирования

в системе принятия решений. Отсутствие упоминания об отраслевых стратегиях в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти, не позволяет говорить о том, что данные документы играют существенную роль в процессе принятия решений, в отличие, скажем, от документов бюджетного планирования, которые имеют четкую процедуру разработки и утверждения. При этом отраслевые стратегии, как правило, слабо взаимосвязаны с бюджетно-налоговой политикой. В результате **запланированные в их рамках мероприятия не всегда подкреплены финансовыми ресурсами со стороны государства, а заявленные инициативы в области налоговой политики остаются нереализованными.** В этих условиях отраслевые стратегические документы вытесняются более краткосрочными государственными программами, как это произошло со Стратегией развития рыбохозяйственного комплекса, которая была утверждена в 2009 г., а затем в 2013 г. фактически заменена на государственную программу развития рыбохозяйственного комплекса [6].

Практически не регламентируется участие экспертного сообщества и представителей бизнеса в подготовке документов стратегического планирования. Их официальными разработчиками обычно выступают федеральные органы исполнительной власти по поручению Президента или Правительства РФ. В большей части документов (во введении или так называемом паспорте стратегии) указывается орган федеральной исполнительной власти, ответственный за разработку. На практике к разработке стратегий часто привлекаются внешние исполнители – им могут поручить часть работ или создание полной версии документа, в который затем официальный разработчик вносит изменения. Например, согласно сообщениям СМИ, разработкой проекта «Стратегии развития автомобильной промышленности РФ до 2020 года» по заказу Минпромторга первоначально занималось агентство Boston Consulting Group, а финальная версия дорабатывалась российскими чиновниками. Однако в тексте стратегии внешние исполнители не упомянуты.

К разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации (с учетом требований законодательства РФ о государственной, коммерческой,

служебной и иной охраняемой законом тайне) (ст. 11), их проекты должны выноситься на общественное обсуждение (ст. 13 закона «О стратегическом планировании»), но у официальных разработчиков отсутствуют стимулы к организации публичных обсуждений предварительных вариантов стратегий. К тому же в разработке проектов может участвовать лишь ограниченный круг экспертов, а общественные обсуждения уже готового документа приводят лишь к отдельным корректировкам, принципиальные же изменения невозможны.

Отраслевые стратегические документы слабо согласованы с государственными программами. В новом законе «О стратегическом планировании» был уточнен перечень целеполагающих документов, на основе которых должны разрабатываться государственные программы, однако ничего не говорится о взаимосвязи мероприятий госпрограмм с планом, разработанным в рамках отраслевых и региональных стратегий. В результате складывается ситуация, когда федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и утверждают документы стратегического планирования и госпрограммы с различающимся перечнем мероприятий.

Пример такого расхождения демонстрирует сравнение основных направлений действий в Стратегии развития автомобильной промышленности и перечне основных мероприятий по подпрограмме «Автомобильная промышленность», которая является частью госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Оба этих документа были разработаны Министерством промышленности и торговли. Стратегия была утверждена Минпромторгом в декабре 2013 г. [7], а госпрограмма – Правительством РФ в апреле 2014 г. [8].

В стратегии развития автомобильной отрасли запланировано осуществить до 2020 г. 11 мероприятий, а в подпрограмме «Автомобильная промышленность» основных мероприятий всего шесть, при этом их тематика отличается от заявленных в стратегии, хотя сроки реализации обоих документов совпадают. Например, в подпрограмме отсутствуют меры, направленные на разработку системных мероприятий по поддержке экспорта, стимулированию создания производств высокотехнологичных автокомпонентов на территории РФ. Документы расходятся

между собой и по целевым показателям: в стратегии одним из таких показателей является «вклад продукции автопрома в ВВП в абсолютном значении», который должен быть увеличен с 239 млрд руб. в 2012 г. до 436 млрд в 2020 г., а в подпрограмме фигурирует цель из предыдущей версии стратегии (утвержденной еще в 2010 г.) – о необходимости повышения добавленной стоимости в автомобильной промышленности с 493 до 2200 млрд руб. в 2020 г.

Особенности мониторинга и контроля достижения целей

Система мониторинга и контроля реализации документов – важный инструмент повышения качества принимаемых решений. *Во-первых*, наличие такой системы гарантирует, что исполнение стратегических планов постоянно находится в фокусе внимания органов власти. Если система контроля и отчетности отсутствует или нечетко прописана, реализация стратегических целей, как показывает практика, отходит на второй план в пользу текущих заданий и поручений, которые подвергаются более тщательному контролю. *Во-вторых*, единая система отчетности о проведенных мероприятиях и достигнутых результатах позволяет оценивать эффективность действий различных органов власти в комплексе, а не формальное выполнение каждого мероприятия в отдельности. Так как в реализации стратегических планов обычно принимает участие большое количество исполнителей, то контролировать достижение стратегических целей становится сложнее. В этом случае возникает риск того, что исполнители будут перекладывать ответственность друг на друга при недостижении установленных целевых показателей. *В-третьих*, наличие отчетности позволяет фиксировать правовые нормы ответственности организаций и руководителей за достижение установленных целевых показателей. Эффективная система мониторинга обеспечивает единство и взаимосвязь процессов стратегического планирования и управления.

В системе стратегического планирования существуют серьезные недостатки, связанные с механизмом контроля исполнения намеченных планов. Во многих документах отсутствуют четкие требования предоставления отчетности о ходе реализации стратегии, а иногда контроль и мониторинг осуществ-

ляются самими исполнителями. Например, в стратегии развития автомобильной промышленности эти функции возложены на Министерство промышленности и торговли, которое одновременно является и разработчиком, и основным исполнителем. Во многих стратегиях, например развития автомобильной, электронной, легкой, фармацевтической промышленности, лесного комплекса, ипотечного жилищного кредитования, морской деятельности и даже в транспортной, требования к исполнителям по предоставлению отчетности вообще не сформулированы. При такой практике исполнители включают мероприятия стратегий в свои планы деятельности и отчитываются по ним в рамках общего отчета. И контроль реализации стратегических документов фактически подменяется контролем исполнения отдельных мероприятий.

Широкий перечень исполнителей в документах стратегического планирования затрудняет комплексный мониторинг и контроль достижения поставленных целей. Обычно устанавливается достаточно большой список исполнителей из числа федеральных органов власти, государственных корпораций, компаний с государственным участием, а также предприятий и организаций соответствующих отраслей (за исключением стратегий, имеющих жесткую привязку к соответствующему федеральному органу власти). Например, ответственным исполнителем по госпрограмме «Развитие рыбохозяйственного комплекса до 2020 г.» назначено Министерство сельского хозяйства РФ, а соисполнителем – Федеральное агентство по рыболовству. Но, как правило, в качестве исполнителей фигурируют все основные федеральные органы исполнительной власти. Например, в стратегии развития автомобильной промышленности исполнителями указаны министерства промышленности и торговли, финансов, экономического развития, регионального развития, транспорта, образования и науки, внутренних дел, обороны, МЧС и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, Федеральная антимонопольная и таможенная службы, госкорпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», «Ростехнологии»; ОАО «Роснано», ОАО «Российская венчурная компания», а также предприятия и организации автомобильной отрасли.

С учетом того, что по многим стратегиям отсутствует четко установленная процедура мониторинга и контроля реализации, а также не распределены зоны ответственности между исполнителями, оценка деятельности последних и их вклада в достижение целевых показателей становится практически неразрешимой задачей.

В стратегических документах используются слишком общие целевые показатели, которые не позволяют в полной мере осуществлять мониторинг их достижения. В практике стратегического управления общепринятым подходом является декомпозиция целей, то есть разбиение основных на цели более низкого уровня до тех пор, пока эти цели не станут достаточно простыми с точки зрения их достижимости и возможности осуществления контроля. Построение дерева целей позволяет более четко сформулировать взаимосвязь между целями и способами их достижения: цели более низкого уровня фактически выступают средствами для достижения целей более высокого уровня [9]. В документах стратегического планирования РФ обычно указываются только стратегические цели, которые носят слишком общий характер. В результате очень трудно оценить эффективность выполнения каждого конкретного мероприятия. Например, одной из целей Транспортной стратегии является повышение уровня безопасности транспортной системы, а один из целевых показателей для мониторинга – число погибших в дорожно-транспортных происшествиях в расчете на 100 тыс. населения. Но использование данного индикатора затрудняет мониторинг реализации стратегии, так как он зависит от большого числа факторов и напрямую не привязан к мероприятиям, заявленным в стратегии.

В стратегиях не предложены механизмы оценки уровня конкурентоспособности продукции российской промышленности в сравнении с другими странами. В последние десятилетия подобный подход, предполагающий сравнение своей деятельности с конкурентами, получил широкое распространение в бизнесе («бенчмаркинг»). В рамках этой идеологии изучается опыт успешных компаний и происходит выстраивание собственного бизнеса таким образом, чтобы получить параметры управления не хуже, чем у тех компаний, с которыми проводится сравнение [10]. В отраслевых стратегиях разработчики, как правило,

ограничиваются такими общими показателями, как доля импорта на рынке или объем экспорта, не пытаясь проводить более детальное исследование различий в уровне конкурентоспособности продукции промышленных предприятий в России и за рубежом.

При разработке стратегий с течением времени подход к выбору целевых индикаторов становится более консервативным. Первоначально разработчики документов устанавливали амбициозные цели отраслевого развития, но со временем подход изменился: они стали осторожнее подходить к установлению целевых индикаторов, чтобы повысить вероятность их достижения. Особенно хорошо эта тенденция заметна на примере тех отраслевых стратегий, которые подвергались корректировке в последние годы. Так, в Стратегии развития автомобильной промышленности на период до 2020 г., разработанной и утвержденной в 2010 г. и актуализированной в 2013 г., по сравнению с первоначальным вариантом количество целевых индикаторов уменьшилось с 19 до 14, кроме того, были снижены целевые значения показателей развития внутреннего производства и экспорта легковых и грузовых автомобилей и автобусов. Например, доля грузовых автомобилей российского производства в общем объеме потребления на внутреннем рынке, которая должна быть достигнута к 2020 г., скорректирована с 97% до 56%.

Недостатки в области официальной статистики существенно затрудняют мониторинг хода реализации стратегических планов. При определении целей стратегического планирования разработчики пользуются статистическими показателями из различных источников (и не только официальных), так как система официальной статистики не в полной мере соответствует потребностям государственного управления. При этом в документах ссылки на источники информации и методики, используемые при расчете целевых показателей, как правило, отсутствуют. В большинстве случаев статистических данных по целевым показателям, указанным в документах стратегического планирования, нет в открытом доступе, получить их могут только непосредственные исполнители, что сильно затрудняет мониторинг хода исполнения стратегии.

В документах стратегического планирования часто указывается, что разработка статистических показателей осуществляется самими исполнителями при содействии официальных органов

статистики. Возникает конфликт интересов, поскольку исполнители участвуют и в разработке методики расчета целевых показателей, и в мониторинге статистических показателей, на основе которых оценивается эффективность их же действий. Очень часто министерства разрабатывают документы, формулируют цели и только после официального принятия документа обращаются в официальные органы статистики с запросами по поводу разработки показателей и осуществления их мониторинга. Эта работа не только отвлекает специалистов от других задач, показатели обычно не доходят до широкой общественности, используются только во внутренней отчетности, что затрудняет возможность внешней экспертизы и мониторинга хода выполнения документов.

В отраслевых документах стратегического планирования не устанавливается ответственность за недостижение поставленных целей. В них лишь декларируется необходимость проведения мониторинга и контроля реализации заявленных мероприятий, а в отдельных случаях – обязанность предоставления регулярных отчетов (в Правительство или орган федеральной исполнительной власти) о выполнении принятых плановых документов.

* * *

Медленные темпы восстановления экономики после кризиса 2008–2009 гг. поставили на повестку дня вопрос о целях долгосрочного развития и механизмах достижения заявленных целей. В настоящее время федеральные органы исполнительной власти во главе с Правительством разработали и утвердили широкий перечень отраслевых документов стратегического планирования. **Но отсутствие единых подходов к их разработке и четких механизмов мониторинга и контроля существенно снижает возможности использования отраслевых стратегий в качестве эффективного инструмента государственного управления.**

В результате исследования были выявлены следующие недостатки в системе разработки отраслевых документов стратегического планирования. *Во-первых*, в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти, не закреплена ответственность за разработку конкретных документов. Процедура разработки

отраслевых стратегий не формализована, в большинстве случаев запуск подготовки документов осуществляется только после соответствующего поручения Президента или Правительства РФ. Такой подход, с одной стороны, обеспечивает гибкость системы планирования при разработке новых или актуализации старых документов. С другой – неопределенность относительно перечня документов и ответственных приводит к тому, что сами разработчики не имеют возможности планировать свою деятельность. Отсутствует единое понимание относительно статуса и приоритета различных документов (например, отраслевых стратегий и соответствующих госпрограмм), частоты и способа внесения корректировок. Все это приводит к постепенной потере актуальности отраслевых стратегий и снижению их значимости в процессе принятия решений.

Во-вторых, практически не регламентируется участие экспертного сообщества и представителей бизнеса в подготовке документов стратегического планирования. Процедура привлечения внешних экспертов не формализована, все вопросы организации общественных обсуждений находятся во власти официальных разработчиков, которые могут решать их по своему усмотрению.

В-третьих, нет единых требований к процедуре мониторинга и контроля реализации отраслевых стратегий. По каждому документу действует собственная, не всегда прозрачная процедура контроля и отчетности. Отсутствие комплексного подхода к мониторингу деятельности органов исполнительной власти затрудняет контроль за достижением стратегических целей, фактически он подменяется контролем исполнения отдельных поручений.

В-четвертых, в документах не устанавливается ответственность за недостижение поставленных целей, а декларируется лишь необходимость проведения мониторинга и контроля реализации заявленных мероприятий.

В результате сохраняется высокий риск того, что новые документы стратегического планирования будут по-прежнему носить формальный характер.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2030 года».

2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
4. Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года».
5. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации».
6. Распоряжение Правительства РФ от 7 марта 2013 г. № 315-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса»».
7. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 27 декабря 2013 г. № 2155 «О внесении изменений в Стратегию развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную приказом Минпромторга России от 23 апреля 2010 г. № 319».
8. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение конкурентоспособности»».
9. Виханский О. С. Стратегическое управление. – М.: Экономист, 2006.
10. Виханский О. С. К вопросу о смене парадигмы управления бизнесом // Вестник Московского университета. Серия 24 «Менеджмент». – 2009. – № 1. – С. 5–24.

Читатель и журнал

+1 #1 Ярохно Евгения 14.12.2015 01:33

– Удивительно, почему после стольких обсуждений, замечаний и доводов за многие годы так и не были предприняты кардинальные меры для улучшения положения экономики страны. Действительно интересно, будет ли что-либо сделано для решения этих проблем в ближайшем будущем, ведь все-таки не верится, что руководство нашей страны не видит их важности. Возможно, что исполнительная власть видит перед собой другие первоочередные задачи. Однако кажется очевидным, что при своевременном решении проблемы недостаточности инвестиций в основные фонды, нам удалось бы избежать некоторых неблагоприятных условий, в которых мы находимся сегодня. Хочется верить, что решение все-таки будет найдено до того, как проблема дойдет до критической точки.