

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

И. А. Соколов

Влияние системы
стратегического управления
на качество
бюджетного процесса
в России



Издательский дом «Дело»
Москва · 2014

УДК 338.23:336
ББК 65.262.3-18
С59

Соколов, И. А.
С59 Влияние системы стратегического управления на качество бюджетного процесса в России / И. А. Соколов. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. — 20 с. — (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-0983-4

ISBN 978-5-7749-0983-4

УДК 338.23:336
ББК 65.262.3-18

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2014

В последнее десятилетие Правительство Российской Федерации целенаправленно продвигается в направлении перехода к системе стратегического управления и переводу бюджетной системы всех уровней власти к долгосрочному циклу планирования, что должно способствовать повышению предсказуемости бюджетной политики и соответственно формированию условий для устойчивого экономического развития страны. В русле этой работы лежат и предпринимаемые в настоящее время попытки создания логичной иерархической цепочки документов долгосрочного планирования в целях снижения конфликтности внутри бюджетного процесса.

Развитие системы стратегического управления в России призвано обеспечить преемственность политики, гибкость управленческих механизмов, способных адекватно и своевременно реагировать на значительные внешние и внутренние негативные изменения условий функционирования экономики. Кроме того, система стратегического управления решает задачу повышения мотивации госслужащих к достижению поставленных целей, а также четко определяет

уровень их ответственности. В свою очередь упорядоченность процедур принятия решений, а также увеличение их прозрачности позволяет преодолеть проблему доверия подрядчиков, частных инвесторов, банков к государству как контрагенту в инициативах, проектах.

При реализации задач стратегического управления принципиально важным моментом является построение адекватной процедурам принятия решений иерархии документооборота, что в свою очередь предполагает модернизацию нынешней системы документов. Целесообразно обозначить ряд принципов, в соответствии с которыми должна быть проведена ревизия введенных за последнее десятилетие документов, а также на основе этих принципов в дальнейшем должна выстраиваться вся система стратегического управления и бюджетирования.

- Функциональная значимость: иерархия документов должна быть выстроена в зависимости от их вклада в решение стратегических целей и задач.
- Согласованность: документы должны создавать систему, а не набор несвязанных между собой актов, фрагментарно охватывающих все предметное поле экономического развития.
- Соответствие: исполнительные документы не должны противоречить заложенным в стратегии развития страны целям и приоритетам.
- Ответственность: в документах должны быть явным образом закреплены механизм контроля и ответственность за невыполнение поставленных задач, а также определен механизм корректировки процесса реализации с учетом оценки достигнутых результатов и рисков.
- Логическая завершенность: процесс принятия управленческих решений для достижения поставленных стратегических целей должен выводиться через систему документов на бюджетные решения.
- Сроки разработки документов: период для разработки и согласования системообразующих документов должен быть больше, чем для подготовки отдельно

взятой государственной программы или отраслевой стратегии.

- Публичность обсуждения: процесс подготовки системообразующих долгосрочных документов должен проходить с привлечением экспертного и гражданского сообществ, а также бизнеса, поскольку документы такого порядка задают вектор развития страны в целом. Вместе с тем документы и стратегии отраслевого уровня подлежат преимущественному прохождению через внутриведомственные процедуры разработки и согласования, в частности, обязательное прохождение юридической экспертизы, обсуждение на уровне отраслевых экспертов и бизнеса, оценки регулирующего воздействия для анализа экономических эффектов для бизнеса и населения, публичность хода и итогов реализации.
- Количество документов должно быть оправданно минимальным, а периодичность обновления должна зависеть от типа документов (т. е. предлагается «укладывать» любые новые инициативы в заданный формат – перечень документов). На ведомственном уровне могут быть производные от этих базовых документов, но не новые документы (например, доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования вполне может представлять собой ведомственный разрез госпрограмм и непрограммной деятельности и не является новым по существу документом).

В целях выстраивания системы иерархии документов целесообразно весь процесс принятия решений разделить на два уровня: уровень политических решений и уровень управленческих решений (см. рис. 1). Ответственность на уровне принятия политических решений лежит непосредственно на Президенте и Правительстве Российской Федерации, которые определяют цели государственной политики, на основе которых разрабатывается стратегия развития и обосновываются долгосрочные приоритеты. При этом уровень политических решений должен быть ограничен вопросами определения

долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны и установления «потолков» бюджетных расходов по этим направлениям.

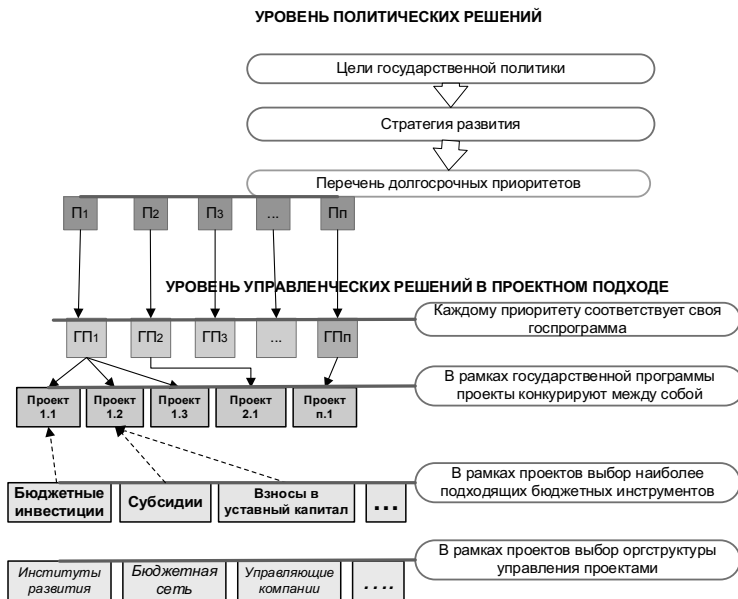


Рис. 1. Система стратегического управления

Источник: составлено автором.

Примечание: П₁... П_п – долгосрочные приоритеты развития страны, ГП – государственная программа.

Из схемы (рис. 1) видно, что стратегические и управленческие решения структурируются с помощью программ и проектов, что упрощает процедуру оценки эффективности каждого проекта и программы, а также сокращает асимметрию информации вокруг заявок на бюджетные средства.

Цель программ – обеспечение межведомственной координации и комплексности принятия управленческих решений. То есть программный подход оправдывает себя там, где в процесс решения поставленных целей и задач вовлечены несколько ведомств.

В то же время далеко не вся деятельность правительства может и должна быть оформлена в программу. Если поставленной цели можно достигнуть благодаря реализации проекта одного ведомства, то программный подход способен только усложнить процесс принятия и исполнения решений. Кроме того, в программном сопровождении, как правило, не нуждаются задачи, для решения которых не требуется бюджетного инвестирования. Например, расходы на обслуживание госдолга и покрытие дефицита Пенсионного фонда на деле представляют собой лишь финансовый трансферт, который определяется в рамках бюджетных процедур.



Рис. 2. Схема программно-проектного подхода

Источник: составлено автором.

Как показано на рис. 2, проекты разрабатываются в рамках программной оболочки, что позволяет обеспечить выбор лучшей технологии решения закрепленной в программе задачи. Каждая программа фактически объединяет смежные или объединенные в рамках программных целей проекты, обеспечивая комплексный подход к достижению конечных результатов на основе необходимой межведомственной координации, что в конечном счете приводит к получению

синергетического эффекта. При этом принятие инвестиционных решений фактически опускается на проектный уровень, что позволяет обеспечить их максимально возможную эффективность, а также повысить эффективность затрат с точки зрения соотношения издержек и результатов за счет выбора проектов, имеющих высокую экономическую отдачу.

Кроме того, данный подход позволит преодолеть существующий в настоящее время разрыв в принятии решений об инвестировании в строящиеся (приобретаемые) объекты и о затратах на их последующее содержание и эксплуатацию. Этот разрыв зачастую приводит к переложению ответственности за некомпетентность принятых инвестиционных решений на стадии непосредственного создания и эксплуатации объекта.

СИСТЕМА БАЗОВЫХ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Технологией эффективно функционирующей системы стратегического управления является создание дихотомической структуры процесса принятия решений — отделение процесса выработки стратегических целей, направлений и приоритетов от процедур принятия и исполнения управленческих решений. Поэтому для создания целостной системы документооборота необходимо прежде всего вывести все документы политического уровня из сферы управленческих решений, поскольку они не должны отвечать за формирование механизмов и технологий достижения результатов. Документы политического уровня должны обосновывать приоритеты развития и определять риски и допустимые отклонения недостижения целевых ориентиров. Данный уровень в первую очередь представлен прогнозами, служащими информационной основой разработки стратегий, и непосредственно концептуальными документами стратегического управления (концепции, основы, доктрины, стратегии), в которых определяются целевые модели поведения и сроки достижения поставленных целей, задаются «мягкие» ресурсные ограничения.

Следует отметить, что стратегия представляет собой инструмент согласования интересов экономических субъектов и механизм выстраивания приоритетов бюджетной политики. Вместе с тем стратегия должна сохранять определенную гибкость, т. е. на протяжении прогнозируемого цикла корректировки могут вноситься в зависимости от смены внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры. Очевидно, что стратегия задает контуры экономического развития страны исходя из долгосрочных прогнозов, а проекты и программы определяют и формализуют наиболее эффективные механизмы достижения заданных целей.

Схематично иерархия документов системы стратегического управления представлена на рис. 3.

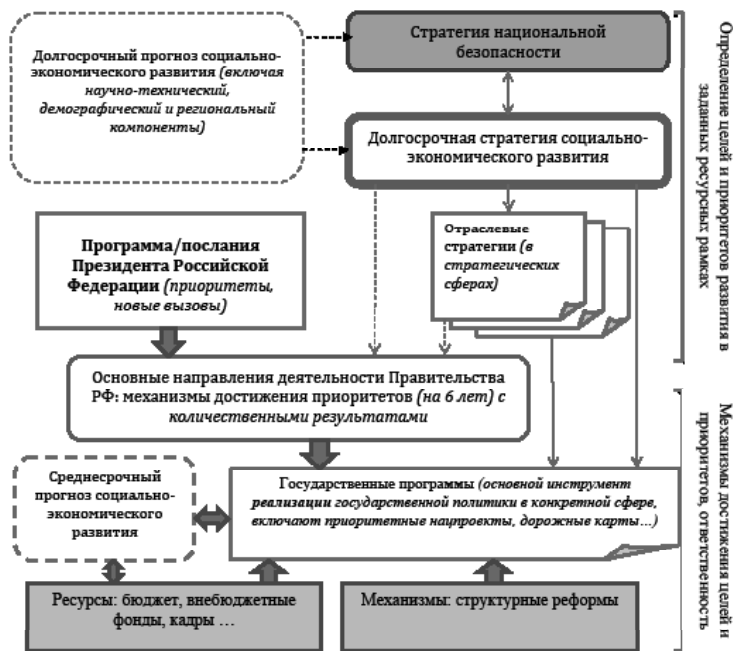


Рис. 3. Система базовых документов стратегического управления
Источник: составлено автором.

В соответствии со структурой стратегического управления к уровню принятия политических решений относятся: долгосрочный прогноз социально-экономического развития, долгосрочная стратегия, которые определяют направления и приоритеты экономического развития на 20–30 лет, программа президента — актуализирует и формализует приоритеты на период политического цикла, ежегодные послания — актуализируют стратегию на год в соответствии с новыми вызовами. К уровню принятия управленческих решений относятся: Основные направления деятельности Правительства РФ, государственные программы и планы, отчеты, среднесрочный федеральный бюджет на очередной год и плановый период.

Документы уровня политических решений

Система стратегического управления и бюджетирования должна быть адаптирована к долгосрочным схемам планирования. Первостепенной задачей здесь представляется выстраивание системы взаимосогласованных долгосрочных (на 20–30 лет) прогнозов (финансового, макроэкономического, демографического, научно-технологического и др.), на основе которой разрабатывается долгосрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации.

Важно предусмотреть условия, при которых долгосрочный прогноз подлежит досрочной (в пределах политического шестилетнего цикла) корректировке. Это могут быть существенные (например, более чем на 30%) отклонения фактических макроэкономических параметров от прогнозных; наличие новых (не учтенных при формировании прогноза) вызовов, приоритетов, появление глобальных внешних либо внутренних факторов, например финансового кризиса или крупнейшей техногенной/природной катастрофы.

Полномочия по подготовке долгосрочного социально-экономического прогноза возложены на Минэкономразвития России. В то же время представляется оправданным проведение постоянного публичного обсуждения новых угроз, вызовов, а также внесение корректировок в прогнозные

показатели с учетом изменившихся условий через законодательно закреплённую процедуру публичного обсуждения.

Помимо долгосрочного прогноза разрабатываются среднесрочный (на 3 года) прогноз социально-экономического развития, который составляется на очередной год и плановый период — период подготовки федерального бюджета. При разработке среднесрочного прогноза необходимо учитывать оценки ряда наиболее авторитетных экспертных организаций, возможно привлекаемых для подобной работы на условиях аутсорсинга.

На основе долгосрочных прогнозов разрабатываются долгосрочная Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегия национальной безопасности (СНБ), которые впоследствии утверждаются президентом. Несмотря на то что предметные области Стратегии социально-экономического развития и СНБ разные, именно на этапе долгосрочного планирования можно преодолеть наблюдаемую сейчас несогласованность между ними, особенно в части конкуренции за бюджетные ресурсы. Дело в том, что объединяющим началом этих двух стратегий является долгосрочный прогноз социально-экономического развития, который определяет условия дальнейшего развития и в зависимости от которого должны устанавливаться стратегические приоритеты. Поэтому исходя из параметров долгосрочного прогноза можно делать предположения о том, на что эффективнее тратить средства — на оборону или на развитие человеческого капитала. При том что эффекты от инвестирования в эти сферы имеют долгосрочный характер, целесообразно предусмотреть параметры развития уже в долгосрочных стратегиях, а не возвращаться к обсуждению возможных моделей бюджетного маневра из года в год.

Важно, чтобы заявленные в этих документах цели сохраняли свою актуальность на протяжении всего долгосрочного цикла, оправданно лишь незначительное изменение сроков их достижения. Существенной модернизации могут подвергаться мероприятия, инструменты достижения целей, которые целесообразно приводить в соответствие с изменившимися условиями хозяйствования. Важнейшей задачей

является постоянный мониторинг эффективности принятия управленческих решений в направлении достижения поставленных целей.

Стратегия социально-экономического развития РФ и СНБ должны включать в качестве самостоятельных разделов целевые установки и требования к стратегиям развития гражданских отраслей и стратегиям ОПК и закрытых сегментов экономики соответственно. То есть долгосрочные стратегии обозначают приоритеты, цели и финансово-экономические условия для разработки отраслевых стратегий, которые детализируют, актуализируют и фрагментируют заданные в долгосрочных стратегиях цели. Отраслевые стратегии могут быть составлены на менее продолжительную перспективу, нежели долгосрочные стратегии, а также они должны быть более адаптированы к изменяющимся условиям хозяйствования. Но вместе с тем целевые ориентиры, заложенные в долгосрочных стратегиях, должны быть соблюдены.

Отраслевые стратегии развития необходимы в приоритетных отраслях экономики, а также в отраслях, где государственное участие играет доминирующую роль — нефтегазовый сектор, энергетика, транспорт и др. Отраслевые стратегии должны также разрабатываться на основе долгосрочного социально-экономического прогноза.

Важным моментом является определение максимального уровня затрат на реализацию обозначенных целей. На основе расчета финансового обеспечения разрабатывается Бюджетная стратегия, которая является ресурсным контуром реализации долгосрочной стратегии. Бюджетная стратегия должна быть самостоятельным документом, разрабатываемым на срок в пределах действия долгосрочной стратегии, при этом в ней в первую очередь должны быть освещены вопросы развития финансовой системы в стране, совершенствования бюджетных и налоговых инструментов.

Следующим элементом системы стратегического управления является программа Президента РФ по реализации долгосрочной стратегии (Президентская программа, Послание Президента РФ при вступлении в должность), которая разрабатывается на период полномочий вновь избранного

Президента РФ. В Президентской программе указываются основные реформы и действия, которые будут начаты, продолжены или завершены в шестилетний срок, т.е. она содержит не только «наказы» Правительству, но и формирует основания для пересмотра отдельных «устаревших» положений долгосрочной стратегии. Крайне важно обеспечение преемственности векторов долгосрочного развития, невзирая на смену политических циклов. Подобная преемственность может быть обеспечена через взаимосвязь Программы и Долгосрочной стратегии. Так, Программа президента в целом не должна противоречить макроэкономическим прогнозам и долгосрочным стратегическим целям. Вновь избранный президент вправе вносить корректировки в Стратегию. Однако любое изменение приоритетов в Послании Президента РФ при вступлении в должность должно формулироваться и обосновываться, а также проходить законодательно установленные процедуры публичного обсуждения до их включения в долгосрочную Стратегию.

Программа президента относится к документам, неизменным в течение всего политического цикла. Поскольку в ней отражаются векторы развития, которые имеют долгосрочные эффекты, крайне важно, чтобы они оставались постоянными в течение всего срока полномочий президента и правительства.

В сферу политических решений также входят ежегодное бюджетное Послание Президента Российской Федерации и Послание Президента Федеральному Собранию. В посланиях актуализируются краткосрочные приоритеты, содержится реакция на меняющиеся условия хозяйствования (экономические кризисы, обострение социальной напряженности, изменение внешнеполитической конъюнктуры, техногенные и природные катастрофы). Вместе с тем ежегодные послания не должны регламентировать механизмы и технологии ответов на новые вызовы, поскольку это прерогатива правительства.

Все документы стратегического управления должны быть вертикально интегрированными. Поскольку деятельность федеральных органов исполнительной власти привязана к основным функциям государственного управления, а инструментом реализации любой политики в конечном счете

является бюджет (в программном формате), постольку все документы стратегического управления должны иметь единую внутреннюю структуру, отражающую основные функции государственного управления (функциональную классификацию бюджета). Это позволит всем федеральным органам исполнительной власти (ФОИВ) видеть проблемы в подведомственной сфере во всех документах и на всех стадиях стратегического управления, а также автоматизировать процедуры стратегического управления и документооборот.

Документы уровня управленческих решений

Как говорилось выше, документы уровня управленческих решений отражают механизмы и инструменты достижения обозначенных стратегических целей на политическом уровне. В сфере оперативно-тактического управления должны разрабатываться документы, которые в рамках установленных стратегических приоритетов и ресурсных ограничений определяют механизмы достижения целей и задач. Президент, правительство и ФОИВ несут ответственность за результаты, в том числе политическую.

На первом уровне в иерархии системы документов уровня управленческих решений находится план деятельности Правительства Российской Федерации по реализации Президентской программы (Основные направления деятельности Правительства РФ — ОНДП), который принимается на шестилетний период полномочий Президента. В рамках ОНДП разрабатываются «дорожные карты», конкретизируются механизмы и процедуры реализации «наказов» президента, а также анализируются объемы финансирования и сроки их реализации. На основе ОНДП вносятся изменения в уже существующие проекты государственных программ.

Вместе с тем механизмы реализации «наказов» президента, разработанные в ОНДП, согласуются с аппаратом президента, после чего план утверждается постановлением правительства. ОНДП принимается на период полномочий Правительства Российской Федерации.

Следующий подуровень документов в сфере управленческих решений представлен государственными программами Российской Федерации, которые реализуются независимо от политических циклов и обслуживают достижение стратегических целей и приоритетов. Госпрограммы — это долгосрочные документы, в которых отражается иерархия мер достижения стратегических целей в зависимости от их приоритетности и первоочередности, а также предусматривается финансовое обеспечение их реализации. В рамках политического цикла могут изменяться параметры, заложенные в государственных программах, в зависимости от изменения макроэкономической конъюнктуры и возникновения ресурсных ограничений.

Государственные программы разрабатываются на основе установленных в долгосрочных стратегиях целей и приоритетов. Вместе с тем госпрограммы уточняются на основе Президентской программы и ОНДП в части основных мероприятий. Госпрограммы должны быть утверждены постановлением Правительства Российской Федерации.

Для реализации госпрограмм в системе стратегических документов должны быть предусмотрены среднесрочные планы по реализации программ на очередной год и плановый период. Среднесрочные планы являются основой для финансового обеспечения программ через федеральный бюджет. Среднесрочные планы утверждаются федеральными министрами — ответственными исполнителями государственных программ Российской Федерации.

Результативность работы ведомств по достижению параметров детализированных в среднесрочных планах отражается в отчетах о реализации планов, в которых оценивается эффективность работы чиновников, а также выбранных механизмов достижения целей. Отчеты характеризуют результаты реализации основных мероприятий и мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Ежегодно правительство отчитывается о результатах деятельности истекшего года и информирует об основных направлениях деятельности на плановый период, представляя Сводный доклад Правительства Российской Федерации.

Его назначение, с одной стороны, мониторинг эффективности деятельности правительства в прошедшем году, с другой — уточнение приоритетности и содержания планов по реализации государственных программ Российской Федерации на очередной год и плановый период с учетом новых президентских, парламентских, общественных (гражданских) инициатив, а также сложившейся внешнеполитической и внешнеэкономической конъюнктуры.

Таким образом, система стратегического управления логично замкнута на бюджетный процесс, поскольку среднесрочный федеральный бюджет на очередной год и плановый период готовится с учетом параметров, заложенных в государственных программах Российской Федерации. Фактически бюджет отражает ресурсное обеспечение основных мероприятий в соответствии с планами по реализации государственных программ Российской Федерации на очередной год и плановый период.

Изменение системы стратегического управления повлечет упразднение ряда действующих документов в качестве самостоятельно существующих. Так, введение в систему стратегического управления элементов ОНДП, планов по реализации государственных программ на очередной год и плановый период, а также отчетов правительства заменяет целую группу документов, а именно: доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования; планы министерств и ведомств на 5 лет и отчеты об их реализации; декларации целей и задач федеральных министров и отчеты об их реализации (введены в 2013 г.); обоснование бюджетных ассигнований (ОБАС); федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП); федеральные целевые программы (ФЦП); ведомственные целевые программы; доклады об осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Исключение из системы стратегического управления множества дублирующих документов, а также создание сквозной системы документооборота позволит снизить административную нагрузку на федеральные органы исполнительной власти и избыточность бюрократизма, повысить согласованность

стратегических целей с ресурсами и обосновать финансовое обеспечение. Кроме того, повышение прозрачности и системности документооборота облегчит процесс оценки эффективности выбранных механизмов достижения целей, а также способно сделать бюджетную политику и экономическое развитие страны более предсказуемыми для бизнеса и населения.

Научная литература

Серия «Научные доклады: экономика»

Заказное издание

Илья Александрович Соколов

**Влияние системы стратегического управления
на качество бюджетного процесса в России**

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*

Редактор *Е. Г. Кожедуб*

Художник *В. П. Коршунов*

Оригинал-макет *О. З. Элоев*

Верстка *Т. А. Файзуллина*

Подписано в печать 23.12.13. Формат 60x90/16
Гарнитура ПТ Сериф. Усл. печ. л. 1,25. Тираж 1500 экз.
Заказ № 1105

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84
Коммерческий отдел – тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
com@anx.ru
www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84

