



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Рабочие материалы

Центр междисциплинарных исследований

Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ



ТЕХНОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Москва, 2019

Содержание

Введение	3
США	6
Австралия	10
Греция	12
Великобритания	15
Германия	18
Малайзия	21
Сингапур	23
Турция	29
Франция	32
Новая Зеландия	37
Саудовская Аравия	40
Заключение	43

Введение

Приступая к анализу международного опыта стратегического управления, мы стремились сформировать достаточно широкую выборку стран, изучение опыта которых позволит обогатить отечественный подход к управлению и способствовать росту национального благосостояния Российской Федерации. Исследование охватило 11 стран, различающихся по географическому и экономическому положению, государственному устройству и форме правления.

Для выбора стран мы использовали ряд критериев. Во-первых, позиция стран в международных рейтингах эффективности государственного управления, верховенства закона, качества государственного регулирования, политической стабильности, восприятия коррупции, соблюдения прав человека и инноваций (табл. 1). Во-вторых, относительная эффективность стран по уровню государственных расходов и результативности государственного управления (рис. 1).

Мы выявили, что значимые отличия организации государственного стратегического управления связаны с разным пониманием функции стратегического планирования. В соответствии с трактовкой понимания этой функции системы стратегического планирования делятся на две группы:

Группа I: Стратегическое планирование как механизм достижения национальных целей. Из 11 рассмотренных стран данный подход характерен для США, Саудовской Аравии, Сингапура, Франции и Малайзии.

Группа II: Стратегическое планирование как механизм обеспечения коммуникации государственных и общественных институтов, который способствует повышению эффективности предоставления государственных услуг. К этой группе относятся Великобритания, Германия, Австралия, Новая Зеландия и Греция.

Особым случаем в рамках II группы является Турция, где основной функцией стратегического планирования является функция контроля над расходом бюджетных средств.

Высокая роль национальных проектов и государственных программ в современной отечественной экономике позволяет отнести Россию к группе стран, использующих стратегическое планирование как механизм достижения национальных целей. В то же время, повышение эффективности государственного управления в России требует тщательного изучения опыта стран, в которых стратегическое планирование служит механизмом обеспечения коммуникации государственных и общественных институтов.

Проведенное исследование позволило нам указать, какие практики зарубежных систем стратегического планирования наиболее актуальны для России. К этим практикам относятся меры по улучшению кооперации между государством и экспертным сообществом, а также бизнесом, гармонизация циклов стратегического планирования и бюджетирования, повышение эффективности методов проектного управления, развитие стратегического аудита и кадрового потенциала. Результаты исследования могут использоваться для внедрения лучших зарубежных практик в отечественную систему государственного управления.

Таблица 1. Сравнительная таблица позиций стран в рейтингах, оценивающих качество государственного управления и институтов

Страна	Система гос. устройства	Политико- географическая группа	Government Effectiveness (2017)	Rule of Law (2017)	Regulatory Quality (2017)	Political Stability (2017)	Corruption Perception (2017)	Political Rights* (2017)	Global Inno- vation Index (2017)	Доля гос. расхо- дов в ВВП, % (2017)
Австралия	Федерация	G20, Океания и Австралия	17	13	5	38	13	141	23	37
Великобритания	Унитарное государство	G7, Европа	20	14	13	80	12	189	5	39
Германия	Федерация	G7, Европа	13	17	11	62	10	159	9	44
Греция	Унитарное государство	Европа	61	80	69	111	69	161	44	49
Малайзия	Федерация	Азия	44	65	47	89	56	75	37	23
Новая Зеландия	Унитарное государство	Океания и Австралия	11	5	3	2	2	174	21	32
Россия	Федерация	БРИКС, Европа, Азия	93	148	129	150	132	18	45	35
Саудовская Аравия	Унитарное государство	Азия	69	78	85	146	63	19	55	33
Сингапур	Унитарное государство	Ю.-В. Азия	1	8	2	3	7	81	7	17
США	Федерация	G7, Северная Америка	16	16	16	75	18	138	4	36
Турция	Унитарное государство	Европа, Азия	83	103	80	181	78	63	43	34
Франция	Унитарное государство	G7, Европа	25	21	31	84	23	158	15	56

* В рейтинге Political Rights меньшее место соответствует слабейшему уровню защиты политических прав граждан.

Источник: составлено авторами.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 1. Страны, сгруппированные по эффективности государственного управления и доли государственных расходов в ВВП



Форма правления	Президентская республика
Форма гос. устройства	Федерация
Рейтинг эффективности гос. управления	19
Доля гос. расходов в экономике	36%
Цикл стратегического планирования	Стратегия нац. безопасности — 5 лет План работы министерств — 1 год
Ответственный орган за стратегическое планирование	Функции распределены

Стратегическое планирование в США сочетает в себе как высокую децентрализацию, включая передачу стратегической инициативы на места (в штаты), так и возможность централизованного установления приоритетов на федеральном уровне по вопросам обеспечения мирового лидерства. Правительство определяет направления, по которым предстоит развиваться обществу, перспективные рынки, технологии и сектора экономики, выбирает пути обеспечения социального равноправия и единства страны.

Ключевые участники стратегического планирования в США — конгресс, президент и министерства. Законодательная власть играет основную роль в процессе планирования: на законодательном уровне проходят все решения о финансировании направлений развития. Процесс стратегического планирования в США представлен на рис. 2.

Новый президент, согласно принципу преемственности, вступает в полномочия в рамках ранее запланированного годового бюджета. При этом президент имеет возможность оперативно корректировать бюджет при согласовании с конгрессом в случае экстремальных ситуаций либо при необходимости интервенций, значимых для реализации планируемой политики:

1. Департаменты и агентства выдвигают свои бюджетные предложения, которые передаются президенту в Белый дом.

Президент с учётом предложений министерств и передаёт в конгресс.

2. Управление Конгресса США по бюджету при поддержке Аналитической службы конгресса разрабатывает «Экономический и бюджетный обзор», содержащий прогнозные данные по бюджету и социально-экономическому развитию.

3. Конгресс разрабатывает бюджетную резолюцию, устанавливающую максимальный уровень расходов по статьям.

Комитеты по ассигнованиям палаты представителей и сенат распределяют финансы в соответствии с иерархией системы управления: сначала средства перераспределяются между группами министерств и агентств, или подкомитетами, а затем между агентствами внутри подкомитета. Распределение средств осуществляется на основе разрешительного билля, в котором закрепляется размер финансирования. На данном этапе разрабатываются проекты биллей. Конгресс голосует за разрешительные билли и, при наличии разногласий, дорабатывает билли.

Если билль прошёл через палату представителей и сенат, то президент либо накладывает на билль вето, либо подписывает его. В таком случае билль получает статус закона. Билли могут выписываться в течение всего года.

Квартал	Участник СП	Процесс планирования	Документы СП	Документы бюджета	Комментарий
IV	Президент	— Новый президент может появиться на конгресс для уточнения бюджета, заложенного в последний год предыдущего президента		Бюджет (на последний год пред. президентского цикла)	• Появление информации о новом президенте
	Департаменты, президент и Офис управления и бюджетирования	— Сбор предложений к Стратегии национальной безопасности и к бюджету на 5 лет от министерств		Бюджетные предложения президента	• Новый электоральный цикл (январь) и формирование кабинета (февраль - сентябрь)
	CRS	— Разработка «Бюджетного и экономического обзора»		Прогнозный: бюджетный и экономический обзор	• Январь каждого года. Документ содержит бюджетный прогноз на 10 лет
	Управление Конгресса США по бюджету	— Принимает к сведению бюджет президента		Бюджетная резолюция	• Бюджетный офис и конгресс согласовывают бюджет на 1 год и бюджетные проектировки на 5 лет с президентом и казначейством
	Конгресс и Управление конгресса по бюджету (СВО)	— Анализирует предложение президента к бюджету и выписывает билли под конкретные стратегические задачи		Разрешительные билли	• Финансирование конкретных направлений стратегии национальной безопасности для конкретных министерств на год
I II	Конгресс	— Формируют отчёт о реализации бюджета		Отчёт о реализации бюджета на год	• Конкретных министерств на год
	Конгресс и СВО				• Март каждого года
III	Управление Конгресса США по бюджету	— Обновляет бюджетный обзор на 10 лет		Прогнозный бюджетный и экономический обзор	• Август каждого года
	Президент	— Подписывает билли		Проект бюджета на электоральный цикл и детальный план на год	• Фискальный год: 1 окт-30 сент. • 30 сентября каждого года обновляется Проект бюджета на 5 лет и план на год
IV	Президент и кабинет министров	— Разрабатывают и публикуют стратегию	Целеполагание. Стратегия национальной безопасности		• Декабрь, публикация Стратегии
	Министерства	— Каждое министерство и агентство публикует, передаёт президенту и конгрессу план работ на год	Планирование. План реализации стратегии национальной безопасности каждого агентства на 1 год		• 1 понедельник февраля
	ОМВ (Офис управления и бюджетирования)	— Оценивает достижения целей министерствами и агентствами, предлагает план улучшений			• Если агентство не достигло целей в течение 3-х лет, директор ОМВ предлагает конгрессу либо ликвидировать агентство, либо реализовать законодательные изменения чтобы программа достигла свои цели

Структура ключевых документов СП

Стратегия национальной безопасности на 5 лет Закрепляет направления развития (без КТЭ) на президентский цикл	Ежегодный план работ министерств по реализации стратегии национальной безопасности на 1 год 1. Достижение целей за предыдущих лет 2. Анализ причин негативных результатов 3. Стратегическая цель (и пере-смотр целей)	Ежегодный отчет по плану работ Стратегическая цель 1: 1. Стратегическая задача 1 2. Целевая задача 1 3. Ключевой показатель задачи 1 4. План\факт 5. Комментарии	Бюджетный и экономический обзор Документ, который может учитываться участниками страт. планирования 1. Обзор бюджета • Анализ фактического бюджета • Прогноз на ближайший фискальный год • Прогноз на десятилетие • Допущения и комментарии 2. Экономический обзор • Текущие вызовы • Обзор на 3, 7 лет (ВВП, безработица, монетарная и налоговая политика и т.п.) • Комментарии • Сравнение с предыдущими прогнозами	Бюджетные предложения президента и «Федеральный план на год» Содержит приоритеты развития (сформированные по заявкам министерств и президента)	Билль - финансовый закон 3 типа биллей: 1. Регулярный билль покрывает расходы 12 подкомитетов на один фискальный год 2. Временные билли которые продлевают финансирование подкомитетов на прежнем уровне, в случае если конгресс не пришел к решению об обновлении финансирования в рамках регулярного билля 3. Вспомогательный билль выпускается с целью увеличения первоначально заявленного фондирования. Часто применяется при форс-мажорных обстоятельствах Структура: Постатейно с обособлениями включает описания направлений и размеров финансирования, включая конкретные стратегические программы
--	---	---	---	--	--

Источник: составлено авторами.

Рисунок 2. Процесс стратегического планирования в США

Документы стратегического планирования фиксируют цели в строгой привязке к показателям, которые формулируются, исходя из доктрины доминирования страны в международной конкуренции. Управление Конгресса США по бюджету ежегодно публикует Бюджетный и экономический обзор на 10 лет, президент и кабинет министров разрабатывают и публикуют Стратегию национальной безопасности, а каждое министерство и агентство ежегодно публикует и передаёт президенту и конгрессу план работ на год.

Важную роль в процессе стратегического планирования в США играют методы проектного управления. На государственном уровне представлены проекты двух типов. Первый тип проектов — крупные национальные инициативы, реализуемые под контролем государственного аппарата. Наравне с ними существуют частные проектные инициативы, ответственность за инициирование и исполнение которых несут конкретные лица, в то время как роль государства ограничивается выборочным субсидированием заявок, соответствующих национальной стратегической директиве.

Нетипичные органы стратегического планирования: CRS. Специфическим для системы стратегического планирования США органом, деятельность которого направлена на повышение качества управления, является CRS (Congressional Research Service), исследовательское подразделение при Конгрессе США.

Структура CRS: подразделение состоит из ряда междисциплинарных исследовательских команд: американское право; внутренняя социальная политика; иностранные дела; оборона и торговля; правительство и финансы; службы знаний, ресурсов, науки и промышленности.

Функции CRS включают:

1. Обеспечение всестороннего понимания конгрессом и общественностью законодательного процесса.

2. Генерирование идей для законодательства: сбор информации и аналитики по событиям, которые характеризуют ситуацию, требующую регулирования.

3. Анализ биллей: оценка возможных преимуществ и недостатков предложенных решений, анализ альтернатив.

4. Предоставление справочной информации и отчетов, проведение информационных брифингов.

5. Присутствие на заседаниях в качестве внепартийного источника экспертной информации.

6. Разъяснение законодательных процедур палаты представителей и сената, способствующее пониманию последствий этих процедур обществом.

Как мотивировать бизнес реализовывать государственную стратегию? Корневой проблемой многих демократических государств является отсутствие легальных инструментов влияния государства на бизнес. В штатах эту проблему решили интересным и эффективным образом. Вместо использования инструмента субсидий — безвозмездного финансирования конкретных проектов в интересах государства — для развития отраслей используется инструмент кредитования из бюджета (в частности, беспроцентного), но требуемого к возврату. С одной стороны, такой подход позволяет реализовать гос. стратегию, с другой — не даёт возможности бизнесу «расслабиться», получив бесплатные деньги.

Выводы и рекомендации. Для России опыт США наиболее интересен в следующих аспектах. Во-первых, значительная роль законодателей при разработке и утверждении стратегических инициатив, способствующая системному и предметному обсуждению финансирования направлений развития. Во-вторых, развитая модель инициации стратегических проектов на местах, позволяющая реализовывать «живые проекты»,

не очевидные на верхнем уровне, но имеющие значительные локальные перспективы. В-третьих, перманентное сопровождение процесса разработки и утверждения стратегических инициатив научным подразделением конгресса.

Также существенным является подбор инструментов стимулирования бизнеса, в частности — замещение субсидий целевыми кредитами.

Австралия



Форма правления	Парламентская республика
Форма гос. устройства	Федерация
Рейтинг эффективности гос. управления	17
Доля государственных расходов в экономике	37%
Цикл стратегического планирования	5 лет
Ответственный орган за стратегическое планирование	Исполнительная власть

Стратегическое планирование в Австралии отличается приоритизацией проблемы повышения качества государственных услуг для населения на федеральном уровне, а также высокой степенью свободы, предоставляемой штатам в области развития их территорий.

Стратегическим планированием в Австралии занята федеральная исполнительная власть и правительства регионов. Ключевым органом в системе мониторинга и реализации стратегического плана является Министерство социальных служб, которое также отвечает за реализацию большинства программ в социальной сфере, предоставляет государственные услуги в рамках программ здравоохранения, социальной помощи и поддержки, консультирует правительство Австралии по вопросам развития государственных услуг.

Правительство Австралии стремится наладить более тесный контакт с населением при разработке государственных услуг. Ещё в 1990-х годах австралийские правительственные агентства перешли от простого информирования населения о наличии тех или иных государственных услуг к получению обратной связи относительно их качества. При этом классическим стал вопрос: «Нравится ли Вам то, что мы делаем для Вас?». Постепенно развивая эту логику, правительственные агентства начали проводить консультации с населением в целях повышения качества государственных услуг.

За последующие годы Министерство социальных служб Австралии продолжило развивать инструменты вовлечения граждан в разработку государственных услуг. Вопросы, которые сейчас задаются гражданам, уже звучат как: «Что мы должны сделать для Вас?» и даже: «Кто должен это сделать?».

В 2010 году министерство реализовало серию форумов с общественностью, в рамках которых жители различных регионов Австралии могли высказать свое мнение о разрабатываемых государственных услугах. Участники были поделены на фокус-группы, в которых происходил обмен мнениями, ожиданиями и эмоциональными оценками, обсуждение происходило в открытой и неформальной атмосфере.

Такой подход соучастия граждан в разработке государственных услуг отражает сдвиг в организационной парадигме и возросшее желание граждан участвовать во внедрении и повышении качества работы властей. Реализация указанного подхода позволяет найти баланс между желаниями получателей государственных услуг и возможностями государства.

Еще один инструмент, используемый министерством, — так называемое картирование пользовательского опыта, в рамках которого разрабатываются карты, характеризующие восприятие конкретной государственной услуги. В ходе работы над такими картами выявляются различные аспекты,

требующие доработки. Процедура составления карт пользовательского опыта позволяет учесть эмоциональные переживания пользователей, выявить раздражающие факторы, а также узкие места. Картирование пользовательского опыта повышает качество государственных услуг и степень удовлетворённости пользователей. Ключевым элементом картирования выступает живое общение с пользователями на местах, в котором принимают участие и такие группы пользователей государственных услуг, как пожилые лица, молодые родители, бездомные, родители одиночки и т. д.

Отдельным элементом картирования являются требования к глубокой детализации информации. Эти требования включают более интенсивное исследование этнографических особенностей с использованием социальных сетей, блогов и видео/графических материалов, позволяющих исследовать пользовательский опыт в естественной среде. Цель формирования данных требований в том, чтобы проводить наблюдения за реальной жизнью, опытом и поведением пользователей государственных услуг. Полученные данные позволяют министерству еще более улучшить качество своей работы.

Важным аспектом системы стратегического планирования Австралии является сочетание соучастия граждан в улучшении качества государственных услуг и в развитии электронных государственных услуг. Соучастие граждан помогает министерству последовательно развивать электронные государственные услуги, повышая их качество и доступность.

Помимо развития функций, доступных на сайте портала государственных услуг Австралии, Министерство социальных служб смотрит на социальные сети как на способ привлечения населения к участию в развитии государственных услуг. Например, министерство отслеживает высказывания пользователей в сети относительно процесса получения государственных услуг и дает обрат-

ную связь. Министерство также ведет учетные записи в Facebook и Twitter, где продвигает государственные услуги и ведет разъяснительную работу. Министерство осуществляет сетевое телевидение, ведет блог и дискуссионный форум, которые обеспечивают открытое общественное обсуждение качества государственных услуг.

Организацию процесса стратегического планирования и подготовку основных документов производит Государственная комиссия по планированию. Документы разрабатываются правительством и периодически корректируются или модернизируются на основе критики и предложений правительственных агентств, местных властей, структур регионального развития, заинтересованных лиц из бизнеса и отдельных граждан.

Особым условием, определяющим эффективность стратегического управления, является широкая вовлеченность граждан в процесс стратегического планирования, в результате чего удаётся сформировать стратегию, направленную на улучшение условий жизни населения, сохранение экологии и развитие регионов.

Выводы и рекомендации. Яркой особенностью системы стратегического планирования Австралии, заимствование которой способствовало бы развитию отечественной системы, является высокая вовлеченность граждан в процесс формирования стратегических инициатив. Процедура реализована в различных методиках получения обратной связи со стороны общества, таких, как опросы и картирование пользовательского опыта. Широкое использование таких инструментов способствует эволюции мышления чиновников и повышению клиентоориентированности деятельности властей, а также развитию гражданских инициатив. Такое двустороннее развитие чиновников и общества способствует формированию оптимальной траектории развития государственных инициатив.

Греция



Форма правления	Парламентская республика
Форма гос. устройства	Унитарное
Рейтинг эффективности гос. управления	69
Доля гос. расходов в экономике	49%
Цикл стратегического планирования	Краткосрочные — менее 3 лет Среднесрочные — от 3 до 7 лет
Ответственный орган за стратегическое планирование	Министерство административной реформы и электронного правительства (до 2015 года)

Опыт стратегического планирования Греции представляет интерес, поскольку страна, находящаяся под значимым воздействием внешних сил, в первую очередь кредиторов в лице МВФ и ЕС, смогла осуществить частичную модернизацию и цифровизацию государственного управления. Эффект внедрения инновационных практик был ограничен из-за отсутствия институциональных основ и политической преемственности.

Образованное в 2011 году Министерство административной реформы и электронного управления (E-Government) сыграло ключевую координирующую роль. Министерство создало правовую основу для стратегического планирования, целевого управления и оценки результатов работы. Для этого было предусмотрено создание в каждом министерстве специальных административных подразделений — директоров, деятельность которых регулирует Директорат по вопросам качества и эффективности. Все общественные организации были обязаны представлять отчеты о своей деятельности в Директорат по вопросам качества и эффективности. Директораты устанавливали правовые рамки, определяли общую стратегию, вводили показатели эффективности деятельности и предлагали меры по улучшению государственного управления.

При внедрении системы стратегического планирования Директорат по вопросам

качества и эффективности использует такие методы, как Всеобщее управление качеством (Total Quality Management — TQM), Общая схема оценки (Common Assessment Framework — CAF), Система сбалансированных показателей (BSC) и SWOT-анализ. Таким образом, греческая система государственного управления нацелена на увязку краткосрочных и долгосрочных планов государственных организаций с утвержденным видением, миссией и стратегией посредством установления поддающихся измерению и согласованных целей.

Для стимулирования проводимых реформ была учреждена «Национальная премия за качество для общественных организаций», направленная на выявление и награждение лучших исполнителей. Целью данной программы было выявление и поощрение управленческих инноваций, способствующих повышению эффективности и оперативности государственного управления.

Национальные информационные системы предназначены в основном для сбора данных о порядке исполнения бюджета. Однако в настоящее время информационные системы разрабатываются для использования в стратегическом планировании. Основная цель греческой программы модернизации государственного управления заключается в создании цифровой среды для взаимодействия как между государством и гражданами (G2C), так и между правительственными

учреждениями (G2G). Эта стратегия дополняется крупными ИТ-проектами G2G, такими как ERP (Единая система финансового управления) и HCMS (Единая система управления человеческим капиталом для государственного сектора). В рамках системы стратегического планирования государственные учреждения имеют свои собственные подразделения стратегического планирования, опирающиеся на единую методологию.

Министерство административной реформы и электронного управления определило приоритетность ряда стратегий и мер, направленных на улучшение организации и функционирования государственного управления (рис. 3, рис. 4):

1. Схема мобильности госслужащих, нацеленная на выявление избыточных должностей и рациональное перераспределение персонала.

2. Система служебной аттестации, с помощью которой измеряется эффективность работы, как служб, так и служащих, на основе поддающихся измерению целевых показателей.

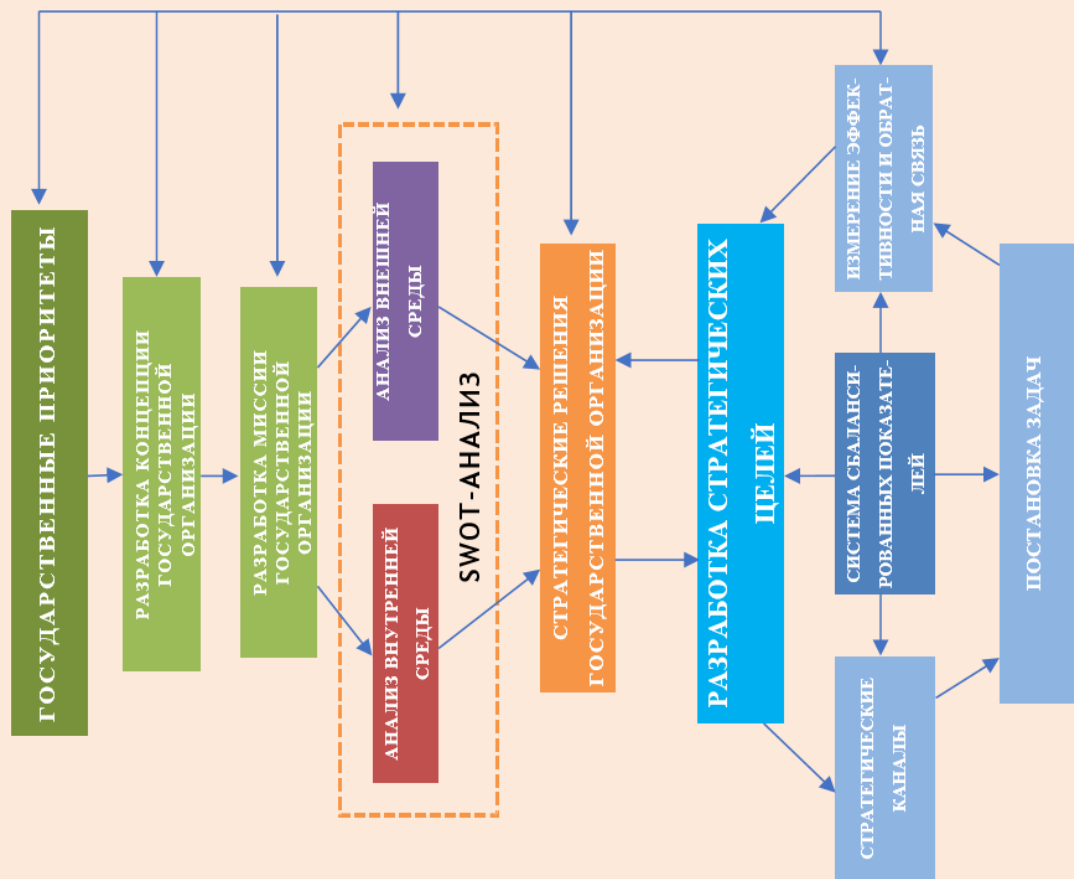
3. Процедура отбора старших руководителей. Старшие руководители отвечают за планирование, организацию, руководство и контроль в пределах своей компетенции. При этом внимание уделяется не только типичным квалификациям и опыту, но и фактическим навыкам кандидатов и потребности в должностях, на которых они работают. Это позволяет облегчить мобильность старших руководителей при переводах между министерствами и службами.

4. Рассмотрение дисциплинарных дел. В последние 10 лет законодательная база в отношении дисциплинарных дел в Греции стала более строгой. В частности, был разработан последовательный план действий по

обеспечению соблюдения дисциплинарной ответственности гражданских служащих.

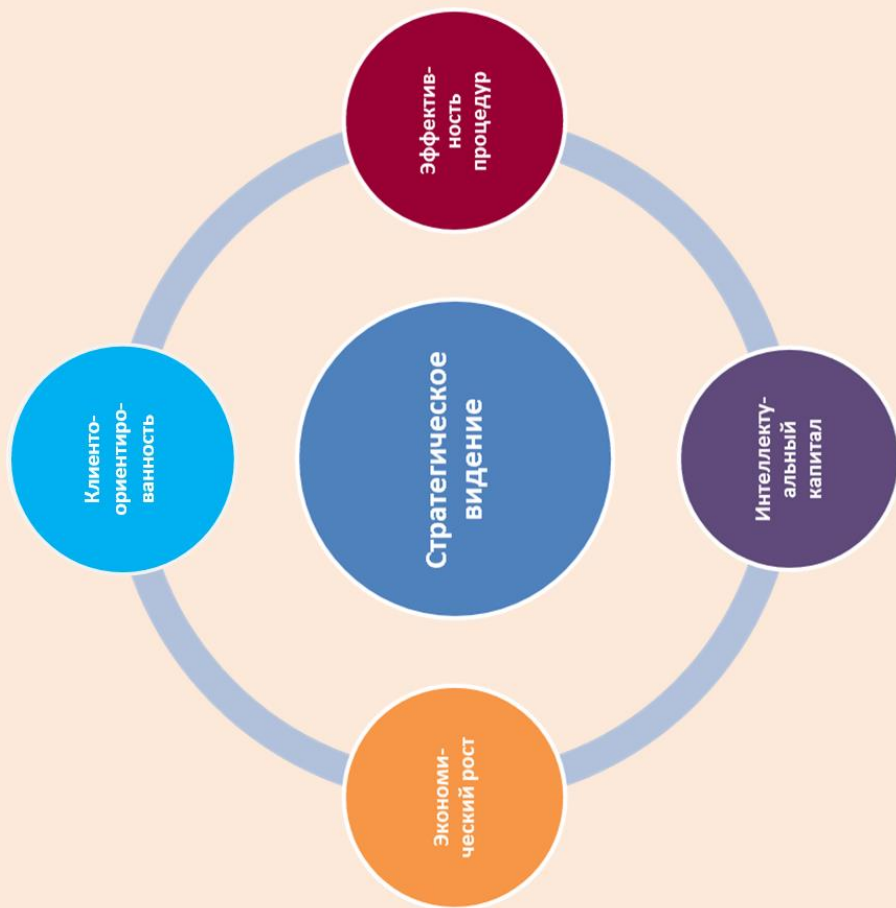
Несмотря на попытки реформ, в целом на протяжении последних 20 лет в Греции наблюдается снижение эффективности государственного управления. Основное негативное влияние было оказано экономическим кризисом и долговыми проблемами. Опыт Греции демонстрирует, что внедрение инновационных управленческих подходов в системе государственного управления не всегда приводит к ожидаемому результату из-за отсутствия институциональных основ и политической преемственности в рамках демократической системы.

Выводы и рекомендации. Греческий опыт позволяет проиллюстрировать ряд трендов в области стратегического планирования. Во-первых, проблемы с координацией национальных проектов, государственных программ, бюджетов и документов стратегического планирования делают актуальным для России рассмотрение перспектив и целесообразности создания единого консультационного органа, ответственного за координацию и регулирование процессов стратегического планирования. На данный момент аналогичную функцию выполняет Министерство экономического развития, однако эффективность его деятельности в данной сфере значительно снижена в силу излишней бюрократизации, а также низкого уровня содержательных отраслевых компетенций и ограниченных полномочий. Вторым блоком трендовых вопросов, связанных с оптимизацией деятельности по планированию и стратегическому контролю, является опыт использования принципов электронного управления, в том числе, цифровой среды взаимодействия между государством и гражданами (G2C) и между правительственными учреждениями (G2G). Наконец, интерес представляет также опыт Греции в отборе, обучении, повышении мотивации и мобильности государственных служащих.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 3. Структура процесса стратегического управления в Греции



Источник: составлено авторами.

Рисунок 4. Система сбалансированных показателей государственного управления

Великобритания



Форма правления	Парламентская монархия
Форма гос. устройства	Унитарное
Рейтинг эффективности гос. управления	16
Доля гос. расходов в экономике	39%
Цикл стратегического планирования	5 лет
Ответственный орган за стратегическое планирование	Исполнительная власть

Великобритания характеризуется высоким уровнем преемственности политики. Основным источником политической инициативы является кабинет министров, ответственный за разработку политических директив. При смене политического лидера — премьер-министра — социально-экономическое развитие не претерпевает кардинальных изменений. Политическая конструкция, основанная на доминировании кабинета министров, способствует органической эволюции целей между стратегическими циклами, что невозможно в странах, где основной вес имеет президент и правящая партия, сменяющиеся через несколько стратегических циклов и имеющие возможность кардинальной реконструкции системы стратегических инициатив.

Великобритании присуща высокая вовлеченность гражданского общества и экспертной среды в процессы управления страной. При формулировании направлений стратегического развития страны значительную роль играют общественные и экспертные организации, обеспечивающие обратную связь и оперативную корректировку инициатив министерств.

Сочетание особенностей политического режима и исторической вовлеченности общества и экспертов в политические процессы формируют специфическую традицию стратегического планирования, основанную на преемственности стратегических решений и их широкой экспертизе.

Важнейшую роль в системе стратегического планирования Великобритании играют агентства — различные типы организаций, включая экспертные комитеты и советы, службы, штабы, комиссии и др. Агентства выполняют консультационные и аудиторские функции, а многие из них являются прямыми исполнителями по ряду стратегических задач. Большинство агентств было создано в 1990-е годы, когда ряд опубликованных отчетов доказал эффективность модели управления, основанной на активной роли агентств в работе ведомств и кабинета.

Процесс стратегического планирования в Великобритании организован следующим образом (рис. 5):

1. Министерства разрабатывают стратегические инициативы и передают их на рассмотрение в Совет правительства, казначейство и приглашенным консультантам.
2. По результату совместной работы формируется ключевой документ стратегического планирования — план роста на 5 лет, сопровождающийся публикацией бюджета на год, утверждающего финансирование мероприятий первого периода пятилетки.
3. В течение месяца министерства разрабатывают собственные стратегические документы на основе плана роста и бюджета на год — планы деятельности, которые могут быть изложены как в форме программ, так и

в форме стратегий. Планы закрепляют ход работы министерств и публикуются вместе с уточнением бюджета на уровне министерств.

4. После публикации планов министерства начинают работу по их реализации, параллельно разрабатывая предложения для обновления федерального плана роста на 5 лет на следующий год.

5. Реализация планов сопровождается ежеквартальной отчетностью, а также отчетом в конце года, подлежащим внешнему аудиту.

6. Аудиторы, нанимаемые для проверки реализации планов министерств, дают свои оценки результатов и предложения по продолжению работы.

Особенности функционирования консультативно-совещательного уровня хорошо видны на примере Совета по науке и технологиям Великобритании. Совет по науке и технологиям является консультативным органом Правительства Великобритании, находящимся вне структуры правительственных департаментов. Его роль состоит в разработке научно обоснованных рекомендаций по вопросам, находящимся в компетенции департаментов. Совет отчитывается перед премьер-министром Великобритании, первым министром Шотландии и первым министром Уэльса.

Систему стратегического планирования Великобритании отличают развитые механизмы оценки и мониторинга эффективности. Указанные механизмы существуют как на уровне департаментов, так и на уровне агентских организаций. Процедуры оценки не ограничиваются формальными проверками исполнения заданных индикаторов эффективности, но включают также элементы качественного и глубинного анализа. При этом результаты контрольно-надзорной деятельности, как правило, публикуются в открытом доступе.

Правительственные организации, прибегающие к консультационным услугам, вправе отказаться от предложенных рекомендаций, равно как и обращаться к услугам научного консультирования в лице различных экспертных организаций. В случае, когда предложенные рекомендации не встречают поддержки, экспертные организации, в соответствии с установленным порядком взаимодействия, могут обратиться в министерство с просьбой проведения дополнительных консультаций. В таком случае министерство должно обратиться к совету независимой экспертной организации, выступающей арбитром. Арбитром в случае невозможности достижения консенсуса могут выступать не только независимые экспертные организации, но и любые заинтересованные лица, которые привлекаются в рамках организации общественных слушаний.

В ходе реформы 2011 года был поднят вопрос о том, следует ли разработать унифицированную модель функционирования экспертной организации в системе научного консультирования. Ответ на это предложение был отрицательным, и взамен было зафиксировано, что каждая экспертная организация должна выстраивать собственную модель функционирования, наилучшим образом отвечающую поставленным перед ней задачам.

Выводы и рекомендации. Интерес для России представляет успешный опыт интеграции с экспертным сообществом для разработки, реализации и мониторинга выполнения стратегических задач. В частности, продуктивен сформированный в Великобритании подход к стратегическому аудиту, включающему количественную и качественную оценку достижения поставленных результатов, а также независимый аудиторский анализ соответствия реализуемых мер целям социально-экономического развития и оптимальности стратегической деятельности ведомств.

Квартал	Участник СП	Процесс планирования	Документы СП	Документы бюджета	Комментарий
II	Министерства	— Разрабатывают стратегические инициативы — Передают в Совет правительства			• Новый электоральный цикл премьер-министра. Один год работает в рамках уже принятого бюджета
III	Совет правительства (кабинет министров)	— Проводят заседание по обсуждению инициатив			
IV					
I	Консультанты Казначейство	— Анализируют стратегические инициативы и формируют стратегию «План роста на 5 лет»	Целеполагание. План роста на 5 лет (включая прогноз на 10-15)	Бюджет на год	• После года работы сформирован План роста на 5 лет. План роста публикуется казначейством вместе с бюджетом
II	Министерства и агентства Министерства	— Разрабатывают программы и планы достижения целей, формируют план и КПЭ — Разрабатывают стратегические инициативы — Передают в Совет правительства	Планирование. Планы реализации или отраслевые стратегии (в формате планов)	Разбивка бюджета под задачи: Целевое финансирование министерств под стратегии	• Апрель каждого года – министерства закрепляют в собственных планах проекты и КПЭ, утверждённые Планом роста
III	Министерства	— Министерства реализуют планы и сопровождают их реализацию ежеквартальной отчётностью	Отчётность. Квартальная отчётность министерств по выполнению плана		• Мониторинг исполнения планов реализуется на ежеквартальной основе для оперативной корректировки хода работ. Проблемные вопросы анализируются консультантами
IV					
I	Аудиторы Министерства, правительство Консультанты Казначейство	— Министерства или правительство нанимает аудиторов для оценки работы департамента — Аудиторы разрабатывают рекомендации по качеству работы	Отчётность. Ежегодный отчёт министерств Целеполагание, обновление. План роста на 5 лет (включая прогноз на 10-15)	Бюджет на год	• Совет правительства и парламент принимают решение о результативности министерств и о продолжении финансирования направлений работ. Министерство внедряют организационные решения предложенные аудиторами
II	Министерства и агентства	— Разрабатывают программы и планы достижения целей, формируют план работы и КПЭ	Планирование. Планы реализации или отраслевые стратегии (в формате планов)	Разбивка бюджета под задачи: Целевое финансирование министерств под стратегии	• План роста может быть уточнён

Структура ключевых документов СП

Целеполагание и прогнозирование. План роста на 5 лет (включая прогнозные значения развития на 10-15 лет) 1. Приоритетные направления развития 2. Цели (15-20) 3. Задачи, а также выводы по тому, что уже сделало государство к текущему моменту 4. Верхние индикаторы (3-5 под каждую цель)
--

Планирование. Планы реализации или отраслевые стратегии на министерском уровне В документах встроены разделы с финансовыми обоснованиями. Период планирования декабрь предшествующего года по ноябрь текущего года

Бюджетирование. Бюджет на год • Прогноз социально-экономического развития • Стратегические цели и финансирование на год • Предельные расходы каждого министерства

Источник: составлено авторами.

Рисунок 5. Процесс стратегического планирования в Великобритании

Германия



Форма правления	Парламентская республика
Форма гос. устройства	Федерация
Рейтинг эффективности гос. управления	13
Доля гос. расходов в экономике	44%
Цикл стратегического планирования	Национальная стратегия — 4 года Финансовый план — 1 год
Ответственный орган за стратегическое планирование	Федеральный правительственный кабинет, Комитет статс-секретарей, Совет по устойчивому развитию

В настоящее время в Германии осуществляются реформы, нацеленные на построение ориентированной на результат системы государственного управления. Специфика проводимых реформ определяется кооперативной моделью федерализма, основанной на сотрудничестве федеральных властей с властями федеральных земель. Стратегический план модернизации и долгосрочное бюджетное планирование находятся в ведении федерального уровня, однако для реализации бюджета требуется согласование с властями федеральных земель. В политической системе Германии много внимания уделяется координации проектов стратегического планирования между федеральными властями и властями земель. Интересы земель представляет верхняя палата парламента, бундесрат. Согласие бундесрата необходимо для принятия многих решений федерального уровня.

Основными участниками системы стратегического планирования Германии являются Ведомство федерального канцлера Германии, Комитет статс-секретарей и Совет по устойчивому развитию.

Процесс стратегического планирования реализуется в несколько этапов (рис. 6):

1. В I квартале в Министерстве финансов идет подготовка проспекта к федеральным министерствам.
2. Во II квартале кабинет министров принимает решение по базовым данным для технического бюджета.
3. Федеральный правительственный кабинет принимает решение о внесении изменений в Стратегию устойчивого развития.
4. Федеральное Министерство финансов принимает проспект письма к федеральным министерствам.
5. В III квартале Федеральное статистическое ведомство запускает процесс обсуждения бюджета.
6. В Совете по финансовому планированию обсуждается проект государственного бюджета.
7. Комиссия по территориальному планированию проводит первое чтение в бундестаге и консультацию в бундесрате.

8. В IV квартале проводятся консультации в комитете бундестага.
9. В бундестаге проводятся второе и третье чтение, затем голосование.
10. В бундесрате проводится вторая консультация.

После этого происходит обнародование и вступление в силу закона о бюджете и плане.

Федеральные земли обладают частичным бюджетным суверенитетом. Некоторые налоги относятся к федеральным землям, другие к ЕС, федеральному и муниципальному уровням. Бюджетное и финансовое положение федеральных земель, с учетом их экономических диспропорций, является несбалансированным. Германия является социальным государством, конституция которого требует финансового выравнивания между федеральными землями: более бедные земли получают уравнительные платежи от других земель и на федеральном уровне.

Данные системы финансового выравнивания показывают, насколько согласовано экономическое и финансовое положение федеративных земель Германии. Растущая разбалансировка становится проблемой для внутригосударственной солидарности.

На федеральном уровне принимаются решения о проведении реформ, задающих вектор развития для федеральных земель. Даже когда федеральные земли приветствуют эти реформы с точки зрения их содержания, критикуются конкретные программы финансирования. Например, правительства земель в целом поддержали проект федеральной реформы дошкольного образования, но возникли разногласия, связанные с дополнительными расходами муниципалитетов на проведение реформы. Поэтому федеральный уровень будет софинансировать муниципалитеты для решения этой конкретной задачи в ближайшие годы.

Основные документы стратегического планирования Германии имеют следующие функции:

1. Стратегия устойчивого развития:

- закрепляет направления развития на президентский цикл;
- нацелена на экономически эффективное, социально сбалансированное и экологичное развитие.

2. План регионального развития включает:

- рамочные условия и принципы, оценку отраслевых планов;
- план инвестиционного развития и программу социально-экономического развития.

3. Планы отраслевого развития:

- принимаются на основе утвержденных и прошедших общественную дискуссию планов регионального развития.

Все министерства несут совместную ответственность за осуществление Стратегии устойчивого развития. Кооперация между федеральным и региональным уровнями достигается через проведение консультаций и обсуждений стратегии устойчивого развития и плана регионального развития в бундестаге и бундесрате.

Выводы и рекомендации. Изучение немецкого опыта построения системы координации между федеральным и региональным уровнями представляет интерес с точки зрения развития двусторонних отношений между федеральными властями и субъектами Российской Федерации. Этот опыт показывает, что независимость субъектов федерации при принятии стратегических решений развития способствует устойчивому росту национального благосостояния и повышению качества жизни граждан.

Квартал	Участник СП	Процесс планирования	Документы СП	Документы бюджета	Комментарий
I	Федеральное министерство финансов	Подготовка проспекта ко всем федеральным министерствам	Целеполагание. Стратегия устойчивого развития	Технический проспект письма — Ежегодный экономический отчет, прогнозирование макроэкономических данных	Процесс подготовки бюджета — Все министерства несут совместную ответственность за осуществление Стратегии устойчивого развития
	Кабинет министров	Решение по базовым данным для технического бюджета		—	—
II	Федеральный правительственный кабинет	Решение о внесении изменений в Стратегию устойчивого развития	Отчет о состоянии показателей устойчивого развития	—	—
	Федеральное министерство финансов	Проспект письма ко всем федеральным министерствам Подготовка предложения		—	—
III	Федеральное статистическое ведомство	Запуск процесса обсуждения бюджета	Отчет о ходе реализации Стратегии	Промежуточный прогноз экономического развития и налоговых поступлений	Федеральное статистическое ведомство каждые 2 года публикует отчет о состоянии показателей устойчивого развития
	Совет по финансовому планированию	Обсуждение проекта государственного бюджета		—	—
IV	Комиссия по территориальному планированию	Первая консультация в бундсрате	План регионального развития	Краткосрочный прогноз экономического развития. Прогнозирование налоговых поступлений	В бундсрате политику устойчивого развития на национальном и международном уровнях поддерживает Парламентский совет по устойчивому развитию
	Бундстаг	Проведение консультаций		—	—
V	Бундсрат	Второе и третье чтение	План отраслевого развития	—	—
	Бундсрат	Голосование		—	—

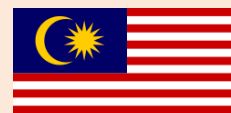
Структура ключевых документов СП

Стратегия устойчивого развития КПЭ Стратегия нацелена на экономически эффективное, а также социально сбалансированное и экологичное развитие	Среднесрочный финансовый план на 1 год 1. Стратегическая задача: согласование целей национальной макроэкономической политики с бюджетными решениями на всех уровнях власти 2. На заседаниях совета определяются параметры и совокупный объем государственных расходов на среднесрочную перспективу	План регионального развития Местные правительства принимают бюджеты, опираясь на потребности общественных групп в рамках федеральной земли и учитывая бюджеты других земель	План отраслевого развития Планы отраслевого развития принимаются на основе утвержденных и прошедших общественную дискуссию планов регионального развития
---	---	---	--

Источник: составлено авторами.

Рисунок 6. Процесс стратегического планирования в Германии

Малайзия



Форма правления	Конституционная выборная монархия
Форма гос. устройства	Федерация
Рейтинг эффективности гос. управления	45
Доля гос. расходов в экономике	23%
Цикл стратегического планирования	5 лет
Ответственный орган за стратегическое планирование	Группа экономического планирования (EPU) Группа организации служебной деятельности и оказания услуг (PEMANDU)

Основными учреждениями, отвечающими за подготовку планов развития Малайзии, являются Группа экономического планирования (Economic Planning Unit (EPU)) и Группа организации служебной деятельности и оказания услуг (Malaysia's Performance Management And Delivery Unit (PEMANDU)).

Группа экономического развития была учреждена в 1961 году в качестве секретариата Комитета по национальному планированию при Совете Федерации Малайзии. Цель создания группы состояла в том, чтобы «сосредоточить внимание на развитии планирования, на основных проблемах при выполнении планов и на всех формах иностранной помощи». Одной из важнейших целей стратегического планирования стало укрепление человеческого капитала в целях повышения эффективности и профессионализма.

Хотя кабинет министров продолжал нести главную ответственность за планирование в стране, на Комитет по национальному планированию и Группу экономического планирования была возложена ответственность за разработку, оценку и пересмотр планов социально-экономического развития. С момента своего создания функции Группы экономического планирования остались в основном неизменными, хотя она взяла на себя дополнительные задачи в соответствии с меняющимся акцентом политики развития.

За шесть десятилетий Группа экономического планирования сформировала одиннадцать пятилетних планов, определяющих направление и стратегию экономического развития. После 9 мая 2018 года перед группой была поставлена задача не только подготовить план развития, но и спланировать экономические реформы, чтобы обеспечить устойчивость и жизнеспособность малайзийской экономики.

XI Малазийский план продолжает инициативы предыдущей пятилетки в сфере повышения продуктивности и развития инноваций в качестве основы для устойчивого экономического роста, обеспечивающего благополучие и процветание народа Малайзии. Новый план дополнен стратегиями и программами, основанными на результатах реализации предыдущего плана.

Формируемые Группой экономического планирования пятилетние планы должны соответствовать стремлениям Палаты представителей. В качестве целей на ближайшую пятилетку были выбраны предотвращение коррупции и злоупотребления властью, внедрение принципов эффективного управления, прозрачности и справедливого распределения.

Таким образом, основные функции Группы экономического планирования включают:

- планирование, формулирование и обзор политики и бюджета развития для обеспечения соответствия проводимой политике и плану развития;

- оценку и анализ эффективности программ и проектов для реализации долгосрочного плана;

- координацию распределения бюджетных ассигнований на цели развития по методу скользящего плана для развития Малайзии;

- мониторинг реализации программ и проектов, включая финансовые, физические и конечные результаты;

- определение потребности министерств и ведомств в обучении программному и проектному планированию;

- консультирование министерств и ведомств по вопросам планирования программ и проектов, распределения бюджетных средств и реализации подхода, основанного на результатах.

В 2009 году часть функций EPU была передана новой группе организации служебной деятельности и оказания услуг (PEMANDU). Группа была учреждена, чтобы возглавить процесс преобразований в стране и обеспечить осуществление национальных программ. Группа сосредоточила внимание на областях, в которых государственные услуги и экономика нуждаются в реформировании: предупреждение преступности, снижение уровня коррупции, улучшение сельской инфраструктуры.

Процесс разработки плана в Малайзии представляет собой взаимодействие между Группой экономического планирования (EPU), Группой организации служебной деятельности и оказания услуг (PEMANDU) и заинтересованными сторонами, в том числе министерствами и ведомствами, монархом страны, научными экспертами и частным сектором. Процесс планирования может быть

как «нисходящим», так и «восходящим», и направлен на обеспечение того, чтобы стратегия страны реализовывалась посредством оптимизации ресурсов, а развитие регионов могло быть полностью интегрировано с развитием страны.

Группа экономического планирования выпускает регулярное издание Productivity Blueprint для обсуждения способов увеличения производительности. Также Группа публикует проспект, служащий руководством для министерств и ведомств при подготовке программ, которые представляются на рассмотрение и утверждение Группе экономического планирования.

В результате проводимых мер были сформированы следующие документы: пятилетний план; Новая экономическая модель; Программа экономической трансформации; Программа трансформации правительства.

Выводы и рекомендации. Малайзийская система стратегического планирования делает возможным эффективное достижение национальных целей за счет координации между государственными учреждениями (PEMANDU, EPU, парламент и др.), научными консультантами и бизнесом в процессе стратегического планирования. Система ориентирована на достижение национальных целей за счет оптимизации использования ресурсов. Важную роль играет информационное обеспечение стратегического планирования (регулярное издание Productivity Blueprint).

Сингапур



Форма правления	Парламентская республика
Форма гос. устройства	Унитарное
Рейтинг эффективности гос. управления	1
Доля гос. расходов в экономике	17%
Цикл стратегического планирования	1 год
Ответственный орган за стратегическое планирование	Центр по разработке стратегий будущего

Система стратегического планирования Сингапура постоянно развивается по мере изменения глобальных и внутренних операционных условий. Сингапур — небольшое государство с населением около пяти миллионов человек. Имея ограниченные ресурсы, Сингапур всегда зависел от ситуации в мировой экономике. Одной из основ его успеха является политическая стабильность и эффективное государственное управление.

В настоящее время уникальная система управления Сингапура основана на ключевом принципе — «предвидеть изменения, оставаться актуальными». Этот принцип признает, что госслужащие должны научиться выявлять будущие тенденции, влиять на события и удовлетворять потребности таким образом, чтобы обеспечить Сингапуру конкурентное преимущество.

Путь Сингапура к сформировавшейся проективной модели начался как эксперимент в Министерстве обороны (MINDEF) в конце 1980-х годов. Разработанные MINDEF решения планировалось транспонировать на остальные министерства, однако реализовать такой подход не удалось из-за значительного несовпадения плановых периодов: контракты Министерства обороны значительно длиннее, чем программы иных государственных учреждений, и длятся 10–15 лет против стандартного пятилетнего цикла. Поэтому встал вопрос о необходимости создания процесса планирования, унифицированного для всех министерств. Данный процесс в Сингапуре реализовывался в несколько этапов.

Первый этап — управление издержками. Для решения задач стратегического управления был разработан комплекс инструментов, который можно назвать «Правительство 1.0». Этот подход к управлению включал регулирование и обеспечение соблюдения правил политики, ориентированной на оптимизацию государственных расходов.

Основным инструментом, зародившимся в 1991 году на этапе «Правительство 1.0» стал сценарный подход. Сценарное планирование способствовало становлению культуры организации работы по планированию будущего, включающей конкретные рабочие процессы и понятные результаты в виде отчётов либо исследовательских документов.

Типичное сценарное планирование осуществляется группой государственных служащих из различных учреждений, обладающих различным опытом. Состав команды важен для обеспечения разнообразия мнений, экспертных знаний и опыта. Каждая группа планирования сценариев, как правило, тратит значительное время на изучение тенденций в окружающей Сингапур социально-экономической среде. Сценарии разрабатываются при поддержке независимых экспертов, что способствует глубокой содержательной проработке стратегических альтернатив.

Сценарное планирование начинается с обширного интервью, в ходе которого группа запрашивает мнения о тенденциях,

изменениях и проблемах у министров, постоянных секретарей и других лидеров государственного сектора. Кроме того, опрашиваются лица, не входящие в состав правительства, которые могли бы предложить новые перспективы. Этот общий процесс помогает обеспечить полезность сценариев не только как продуктов, но и как процесса формирования общего понимания будущего среди руководителей правительств.

Второй этап — управление изменениями. Ускорение технологических и инвестиционных циклов, изменение темпов миграционной динамики обострили необходимость внедрения государством инструментов оперативного реагирования на изменения требований внешней среды, для чего была предложена программа «Правительство 2.0. Государственная служба XXI века (PS21)». PS21 имела целью сделать правительство более адаптивным к изменениям и способным быстро реагировать в ситуациях, характеризующихся множественностью, неоднозначностью и сложностью, где взаимосвязь между причиной и следствием не всегда очевидна. Основным принцип PS21 — принять необходимость перемен как постоянное состояние.

Для построения стратегии в условиях высокой неопределённости в 2005 году правительство приступило к процессу внедрения новой организационной культуры и нового типа мышления государственных служащих: мышления «голубого океана». Мышление голубого океана основывалось на идее гибкого восприятия границ отраслей, креативности при разработке направлений развития и максимальной ориентации на разработку не только технологических, но и ценностных инноваций (поддержка отраслевых и межотраслевых инноваций, формирующих новые ниши для клиентов).

Для внедрения мышления голубого океана были сформированы 19 межучрежденческих проектных групп, которые предложили новые способы ведения дел и провели обучение государственных служащих для

ускорения прогресса реализации новаторских идей в рамках национальных стратегий.

В дополнение к работе межучрежденческих групп Управление стратегической политики разработало подход к согласованию процессов бюджетного планирования и распределения ресурсов, с одной стороны, и процесса разработки стратегии — с другой. Основой этой объединенной системы стал «блочный бюджет», выделяемый каждому министерству — потолок расходов, в рамках которого министерства уполномочены самостоятельно перераспределять средства между стратегическими инициативами.

Особый орган стратегического управления. Ответственность за организацию деятельности по стратегическому планированию была возложена на специальный орган — «Центр стратегии будущего» (CSF), дополняющий уже сформированную компетенцию государства по сценарному планированию компетенциями по обеспечению быстрой реакции государственного управления на неопределенность внешней среды.

Миссия CSF заключается в создании стратегически гибкой государственной службы, готовой управлять сложной и быстро меняющейся средой, для чего CSF использует широкую международную сеть консультантов и экспертов.

Полномочия CSF де факто делают его главным органом в правительстве. Центр опирается на существующие контакты правительства с отраслями и ведомствами, развивает человеческие ресурсы и лидерство, внедряет проекты организационного развития.

В то же время Центр функционирует во многом как «мозговой центр» при правительстве, обладая свободой действий по вопросам, имеющим стратегическое значение. В результате Центр функционирует и как традиционная бюрократическая структура, и как самостоятельный центр компетенций и разработок.

Одной из первых инициатив Центра было обновление существующего процесса сценарного планирования с целью увеличения числа используемых инструментов, эффективных для среды с низким уровнем определённости. Обновленный процесс получил название «Scenario Planning Plus (SP+)».

В рамках своих функций мозгового центра ключевые роли CSF заключаются в том, чтобы:

- поощрять стратегическое мышление у государственных служащих;
- развивать и поощрять использование инструментов и методологий применительно к стратегическому мышлению и управлению рисками;
- быть координационным центром для координации между местными государственными органами и международными партнерами в целях содействия активному обмену идеями и опытом;
- преодолевать конформистское мышление;
- развивать связи с научными кругами для содействия развитию междисциплинарных научно-исследовательских работ в таких областях, как анализ и управление рисками.

Возникающие стратегические вопросы и анализ CSF обобщает в национальных сценариях, а также создаёт новую программу под названием «новые стратегические вопросы и постановочные знаки» (ESI). Проект ESI включает в себя выявление, фильтрацию и приоритизацию стратегических проблем, которые еще не стали критическими, но могут стать таковыми.

После реализации инициатив CSF, включая проект ESI, процесс стратегического планирования в Сингапуре выглядит следу-

ющим образом (рис. 7). Правительство разрабатывает бюджет, утверждаемый премьер-министром. Парламент рассматривает утвержденный бюджет, а комитет снабжения при парламенте рассматривает запросы министерств на финансирование. Парламент принимает билль о поставках, который контролирует расходы в следующем бюджетном цикле. Начиная с первого этапа процесса, учитываются постановления, отчеты и статьи, которые публикует CSF. Процесс включает в себя генерирование разнообразных идей на основе исследований, а также интервью и онлайн-беседы с рядом представителей государственного, частного и академического секторов.

Квартал	Участник СП	Процесс планирования	Документы СП	Документы бюджета	Комментарий
I	Кабинет министров	— Правительство разрабатывает бюджет — Премьер-министр утверждает разработанный министерствами бюджет			• Принимаются решения о приоритетах развития, распределении ограниченных ресурсов
II	Парламент	— Министр финансов представляет парламенту утвержденный премьер-министром бюджет до начала финансового года	1. Конституция Сингапура, налагающая ограничения на формирование бюджета 2. Постановления, отчеты, статьи Centre for Strategic Futures (CSF)	Бюджетные предложения правительства	• Голосование парламента завершается до 1-го апреля
III	Комитет снабжения	— Комитет снабжения при парламенте рассматривает запросы министерств на финансирование			• Запросы министерств утверждаются, отвергаются или трансформируются по отдельности
	Парламент	— Принимает билль о поставках (supply bill)		Supply bill	
IV	Президент	— Утверждает принятый парламентом билль, который таким образом становится актом (supply act)			• Запросы министерств утверждаются, отвергаются или трансформируются по отдельности
	Кабинет министров	— Осуществляет расходы в новом финансовом году, которые контролируются через supply act			• Согласно Конституции Сингапура, бюджет должен быть сбалансирован, поэтому увеличение бюджета за счет займа не является возможным

Структура ключевых документов СП

Конституция Сингапура Ключевым ограничением, налагаемым конституцией Сингапура на процесс стратегического планирования, является требование строгого соблюдения баланса бюджета: в сингапурском бюджетном планировании невозможен дефицит	Supply act на 1 год Расходы, осуществляемые министерством финансов в финансовом году, контролируются через Supply act, который был утвержден президентом и правительством	Рекомендации CSF Аналитические выкладки CSF учитываются правительством при подготовке бюджета и других документов стратегического значения	Центр по разработке стратегий будущего (CSF) Цель создания CSF — построить гибкую государственную организацию, разрабатывающую стратегию управления сложной и быстро меняющейся средой CSF является ключевой организацией, осуществляющей ревизию стратегических целей правительства Сингапура и методов их достижения, в то же время CSF не занимается непосредственно имплементацией предложенных стратегий	Функции CSF - Стратегическое планирование и управление рисками - Развитие понимания будущих тенденций, трансформаций и факторов, кардинально влияющих на процесс стратегического планирования - Информирование лиц, ответственных за принятие решений, с целью принятия ими информированных политических и стратегических решений
--	--	---	---	---

Орган СП: Центр по разработке стратегий будущего (CSF)

Источник: составлено авторами.

Рисунок 7. Процесс стратегического планирования в Сингапуре

Стратегия Сингапура. При использовании описанных подходов CSF разработало следующую стратегию Сингапура. Согласно актуальному целеполаганию Сингапура, в экономике будущего люди должны обладать глубокими навыками и учиться на протяжении всей своей жизни. Бизнес должен быть инновационным и динамичным. Для достижения этой цели CSF были определены семь взаимодополняющих стратегий:

1. **Углубление и диверсификация международных связей.** Укрепление торгового и инвестиционного сотрудничества, либерализация торговли и рост инвестиций, развитие приносящих прибыль промышленных и бизнес-парков в странах-партнерах.
2. **Приобретение и использование глубоких навыков.** Внедрение модульных и технологичных учебных программ, разработка программ совместно с предприятиями, улучшение удобства и функциональности Национального банка рабочих мест Сингапура.
3. **Укрепление потенциала предприятий для внедрения инноваций и расширения масштабов деятельности.** Содействие быстрорастущим предприятиям в масштабировании и интернационализации через предоставление доступа к сетям, менторам, технологиям и финансированию, упрощение нормативной базы для регулирования венчурного капитала.
4. **Создание сильных цифровых возможностей.** Поддержка внедрения цифровых технологий предприятиями малого и среднего бизнеса путём предоставления экспертных знаний и финансовой поддержки, создание совместных лабораторий правительства и ключевых игроков в области прикладной аналитики данных и кибербезопасности.

5. **Развитие динамичного и взаимосвязанного «города возможностей».** Развитие инфраструктуры, создание городской логистической системы, создание кластеров взаимоусиливающей экономической деятельности.
6. **Разработка и внедрение карт трансформации отрасли.** В бюджет 2016 года были заложены шесть карт трансформации промышленности. CSF рекомендует применение индивидуального подхода к каждой отрасли и изучает способы усиления синергии между ними.
7. **Партнерство для инноваций и роста.** Нововведения в области нормативного регулирования, рационализация схем поддержки предприятий, пересмотр роли и функций государственных учреждений, развитие функций Торгово-промышленной палаты Сингапура и профсоюзов.

Выводы и рекомендации. Сингапурская модель управления развивалась с течением времени от идеи правительства, сосредоточенного на Lean-подходе, эффективной и гибкой работе, к «сетевому правительству», основанному на достижении результатов системной значимости.

Инновационная природа стратегического планирования и государственного управления в Сингапуре делают его одним из наиболее интересных примеров для обмена опытом и перенимания лучших практик. Благодаря своему проактивному подходу к организации стратегического управления, Сингапур создал ряд организационных прецедентов, позволяющих оценить, насколько те или иные инструменты эффективны для решения различных задач.

Узким местом российской системы стратегического планирования являются

процессы инициации и согласования стратегических инициатив. Сингапур столкнулся с этой проблемой в 1980-х годах и разработал инструмент сценарного планирования, показавший себя как эффективное и результативное решение.

Опыт Сингапура демонстрирует не только достоинства, но и ограниченность механизмов сценарного планирования. Инструмент основан на линейной экстраполяции тенденций и движущих сил, и, как следствие, недостаточно гибок для реагирования на быстро меняющуюся и сложную среду, характеризующуюся скачкообразными потрясениями.

Для предстоящего России этапа развития государства, характеризующегося динамичной низко предсказуемой средой, опыт Сингапура полезен как ориентир. На основе этого опыта можно сделать вывод о высоких перспективах технологии «голубого океана», требующей изменения культуры и мышления государственного управления. Реализация мышления голубого океана требует высокой децентрализации, реализованной в Сингапуре силами «блочного бюджета», наделяющего министерства и ведомства правами самостоятельного распоряжения бюджетом в заданных границах.

Реализованные в Сингапуре технологии позволяют сформировать представление о глубине системных изменений государственного аппарата, необходимых для обеспечения стратегической конкурентоспособности. В частности, очевиден перенос акцента с формально-технических вопросов стратегического управления, включающих проблемы разработки документов, вопросы контроля бюджетов и формирования стратегических показателей, на вопросы реальных компетенций государственного аппарата в разработке стратегии, включающие развитие человеческого потенциала, управление культурой, трактовки слабых сигналов, глубокую интеграцию с отраслями.

Турция



Форма правления	Президентская республика
Форма гос. устройства	Унитарное
Рейтинг эффективности гос. управления	84
Доля гос. расходов в экономике	34%
Цикл стратегического планирования	5 лет
Ответственный орган за стратегическое планирование	Все органы власти

В результате ряда реформ, проводимых в последние десятилетия в Турции, стратегическое планирование стало обязательным для турецких общественных институтов. Стратегическое планирование в Турции направлено на создание управленческой культуры, которая позволит общественным институтам, в особенности муниципалитетам, осуществлять стратегическое управление для обеспечения эффективности и подконтрольности бюджетных расходов. Пример Турции показывает, что стратегическое планирование нераздельно связано с бюджетным и финансовым контролем.

Цели стратегического планирования в Турции включают:

- улучшение финансового управления и процесса принятия бюджетных решений;
- укрепление взаимосвязи между компонентами планирования, программирования и составления бюджета;
- обеспечение подотчетности и открытости расходования бюджетных средств;
- совершенствование культуры административного управления;
- улучшение качества государственных услуг.

Турция создала всеобъемлющую правовую основу для процесса планирования. С 2006 года государственные учреждения обязаны готовить стратегический план и доказывать, что они руководствуются этим планом, публикуя ежегодные отчеты об исполнении бюджета.

Согласно турецкой нормативно-правовой базе, стратегическое планирование является обязательным для широкого ряда государственных учреждений. Министерство развития уполномочено подготовить и определить график процесса стратегического планирования в соответствии с планом развития системы государственного управления. В свою очередь, Министерство финансов разрабатывает процедуры и принципы, следование которым должно обеспечить соответствие заданных стратегическим планом показателей эффективности бюджетам органов государственного управления. Министерство финансов также отвечает за подготовку принципов составления бюджета, ориентированного на результаты деятельности, для государственных учреждений и других мероприятий.

Счетная палата уполномочена проводить регулярный аудит деятельности государственных учреждений. Аудит проводится с целью проверки отчетности и измерения идентифицируемых целей и результатов.

Процесс стратегического планирования в Турции основан на взаимодействии парламента, министерств (в том числе, министерств с особыми функциями: Министерства финансов и Министерства внутренних дел), Национальной аудиторской комиссии, Внутреннего аудиторского координационного совета, ряда ведомств в подчинении центрального правительства, правительств муниципалитетов и аудиторов (табл. 2).

Таким образом, в Турции:

1. Стратегическое планирование рассматривается общественными организациями как механизм административного контроля за бюджетом.

2. Эффективность системы стратегического планирования зависит от координации работы различных государственных институтов, в частности, Министерства развития, Министерства финансов и Министерства внутренних дел.

3. Турецкий опыт последних десятилетий показывает, что успешное осуществление стратегического планирования возможно даже в странах, чья культура, как ранее считалось, не позволяет использовать методы стратегического управления.

4. Большая часть турецкой администрации рассматривает стратегическое планирование как своего рода образовательный процесс, который способствует развитию общественных организаций.

Выводы и рекомендации. Основным положительным следствием турецкого опыта стратегического планирования является регулирование системы управления государственными финансами в соответствии с политикой и стратегическими целями для обеспечения подотчетности, прозрачности и эффективности использования государственных ресурсов, которое приводит к улучшению финансового контроля и реализации стратегического планирования на всех уровнях государственного управления.

Таблица 2. Процесс стратегического планирования в Турции

Орган	Действия
Парламент Турции Министерство развития и Министерство финансов	- Проверяет финансовые отчеты общественных институтов, подготовленных Счетной палатой на предмет использования общественных ресурсов - Выполняет координационную функцию в процессе стратегического планирования, кооперируется с национальными и международными акторами - Определяет общественные институты, которые обучаются подготавливать стратегическое планирование и расписание - Гарантирует соблюдение разрабатываемого стратегического плана с планами национального развития и с макропланами других общественных институтов - Подготавливает вторичное и третичное законодательство для внедрения стратегического планирования - Производит оценку и выражает свою позицию по проектам стратегий, полученных от общественных институтов - Подготавливает промежуточные и ежегодные планы - Подготавливает инвестиционные программы и дополнительные инвестиционные проспекты - Контролирует соблюдение инвестиционных целей и стратегических планов общественных институтов
Министерство финансов	- Проверяет соблюдение бюджетов общественными институтами согласно индикаторам, указанным в их стратегическом плане - Определяет составление бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов - Объявляет обсуждение бюджета и публикует инструкции по подготовке бюджета - Подготавливает Общий отчет о деятельности и объявляет о нем общественности - Посылает Общий отчет о деятельности в Счетную палату - Предоставляет пояснения общественности - Устанавливает стандарты и процедуры, связанные с финансовым управлением и внутренним контролем - Обеспечивает координацию внутреннего контроля и внутренней системы аудита государственного управления и руководит общественными институтами
Министерство внутренних дел	Подготавливает ежегодный отчет, ежегодный отчет местных властей, обеспечивает диалог с общественностью и предоставляет ежегодные отчеты Счетной палате и Министру финансов
Национальная аудиторская комиссия	Подготавливает общий отчет о деятельности и заявление о соответствии и предоставляет их парламенту. Далее проводится внешний аудит, и парламент получает общий доклад о проведенной оценке. Также подготавливается оценка финансовых статистических отчетов, которая также направляется в парламент
Внутренний аудиторский координационный совет	- Устанавливает стандарты и процедуры, касающиеся внутреннего контроля (улучшение и гармонизация стандартов) - Обеспечивает координацию систем и предоставление руководства государственным органам
Учреждения гос. управления в подчинении центрального правительства	- Подготовка стратегического плана и отправка его в Министерство развития, Министерство финансов, Счетную палату и Национальный парламент - Подготовка плана работы и отправка его совместно с бюджетным планом в Министерство финансов - Подготовка Отчета о деятельности и отправка его в Министерство финансов и Счетную палату
Города, муниципалитеты	- Подготовка стратегического плана и бюджета в соответствии со стратегическим планом - Подготовка программы работ и представление ее Городскому совету до обсуждения бюджета
Юниты разработки стратегии	- Подготовка отчета о деятельности и отправка его в Министерство внутренних дел, объявление общественности - Координируют подготовку стратегического планирования и программы работ и консолидируют результаты - Подготавливают административный годовой отчет
Министры	- Подготавливают административный бюджет и оценку соответствия всех административных действий согласно подготовленному бюджету - Обеспечивают соответствие стратегического плана и бюджета министерства с планом национального развития и ежегодной программой - Информируют общественность о целях государственного управления, задачах, стратегиях, ресурсах, ответственности и ежегодной деятельности по программам - Несут ответственность перед премьер-министром и парламентом за юридические и финансовые ресурсы государства
Высшие гос. чиновники	- Подготавливают и внедряют стратегические планы и бюджеты управления в соответствии с планом национального развития и ежегодной программой - Несут ответственность за использование экономических ресурсов эффективным образом для достижения цели и предотвращения злоупотребления государственными ресурсами
Аудиторы	- Наблюдают за функционированием финансового управления и систем контроля - Осуществляют надзор за эффективным использованием ресурсов, осуществляют проверку финансовых транзакций на соответствие проводимой политике, программам и стратегическому плану

Источник: составлено авторами.

Франция



Форма правления	Президентская республика
Форма гос. устройства	Унитарная
Рейтинг эффективности гос. управления	20
Доля гос. расходов в экономике	56%
Цикл стратегического планирования	5 лет
Ответственный орган за стратегическое планирование	Главный комиссариат по стратегии и перспективному развитию

Франция имеет длительный опыт стратегического планирования, начиная с первого индикативного плана на 1946–1950 годы. Развитая французская система стратегического планирования подразумевает решение спорных вопросов на ранних стадиях согласования и агрегацию планов всех уровней в единый документ стратегического планирования и бюджетирования «LOLF» (Loi organique relative aux lois de finances — органический закон «О финансовых законах»).

Премьер-министр или президент определяют политические цели и приоритеты, на которых основывается дальнейший процесс стратегического планирования. Государственные министерства, как правило, реализуют обозначенные премьер-министром и президентом цели, иногда добавляя к ним собственные инициативы.

Прежде чем законодательные изменения вступят в силу, их последствия должен оценить Генеральный секретариат правительства (Secrétariat général du gouvernement). Цель этих оценок — улучшение качества законопроектов и предоставление парламенту дополнительной информации о содержании реформ, включенных в законопроект, и его правовых, экономических, социальных и экологических последствиях.

Разработку глобальных планов развития страны осуществляет Главный комиссариат по стратегии и перспективному разви-

тию (Commissariat général à la Stratégie et la Prospective), более известный под названием «Стратегия Франции» (France Stratégie). Главный комиссариат является площадкой для обсуждения и консультаций, помогает правительству в определении основных приоритетов будущего нации, а также среднесрочных и долгосрочных целей развития экономической, социальной, культурной и экологической политики.

Другой организацией, участвующей в разработке проектов реформ, является подразделение оценки и развития знаний, которое имеет две основные задачи: извлекать уроки из прошлого для улучшения политик, программ и проектов, а также оценивать результаты стратегической деятельности. Подразделение оценивает качество законопроектов, анализирует влияние государственных программ, разрабатывает базы знаний, предоставляет методическую поддержку при оценке завершенных проектов.

В последние годы государство периодически прибегает к помощи экспертов, которые привлекаются под определенную цель и на временной основе для создания докладов о состоянии экономики Франции.

Как и любые масштабные государственные инициативы, стратегическое планирование во Франции требует принятия новых национальных законов, и процесс стратегического планирования привязан к законодательному процессу. Законодательный

процесс во Франции имеет следующие этапы:

1. Законодательный акт может быть предложен как правительством, так и членами парламента. В первом случае это закон, инициированный правительством (Projet de loi), во втором — парламентом (Proposition de loi).

2. Все законы, инициируемые правительством, должны пройти обязательный аудит у Государственного совета до его представления в парламент.

3. Законопроекты, инициированные правительством, рассматриваются в одной из палат парламента. Законопроекты, инициированные парламентом, рассматриваются в палате, где произошла инициация. После рассмотрения законопроекта в одной палате, он направляется в другую палату, где также может быть подвергнут корректировкам. Если у палат есть непреодолимые разногласия по закону, правительство может ускорить одобрение акта, запросив у Национального собрания принятия закона в окончательной редакции. Затем закон направляется президенту для подписания.

4. Счетная палата Франции и региональные счетные суды проводят аудиторскую проверку государственных финансов, государственных учреждений и структур.

Таким образом, процесс стратегического планирования включает 3 основных блока:

1. Блок согласования позиций, в рамках которого министерства, ведомства, агентства и регионы дают свои предложения по разработке стратегии. Комиссариат «Стратегия Франции» координирует эти предложения, в том числе через организацию конференций по экономическим реформам и бюджету.

2. Блок утверждений. После согласования стратегических позиций иници-

руется работа по утверждению документов сенатом, правительством и парламентом. Согласованные стратегические позиции упаковываются в единый документ стратегического планирования и бюджетирования — LOLF, объединяющий стратегические цели, показатели, ответственных и финансирование. В сочетании с бюджетным прогнозом LOLF ложится в основу региональной политики.

3. Блок оценки результатов. На этапе оценки результатов ведомства, отвечающие за определенные программы, публикуют данные по бюджету программ. При этом каждый департамент использует свою базу данных, а результаты группируются по направлениям.

К наиболее значимым инструментам, повышающим качество стратегического управления во Франции, можно отнести органический закон LOLF, структура которого прозрачно связывает ключевые объекты стратегического управления — ресурсы, ответственность и целевые значения (рис. 8). Документ LOLF объединяет национальную стратегию развития, гос. программы и бюджет.

Структурно LOLF излагается в виде набора миссий, где миссия описывает одно направление развития, например, культура или медицина (рис. 9). Описание каждой миссии включает следующие элементы:

- план работы на 5 лет;
- обоснование доходов;
- обоснование расходов;
- полный набор государственных программ, описывающих работу в рамках миссии.

Таким образом, Франция имеет давнюю традицию стратегического планирования, сфокусированного на экономическом развитии. В последние годы LOLF способствовал созданию процедур стратегического планирования и управления с внедрением многолетних бюджетных планов. Стратегическое планирование осложняется тем, что в

преддверии выборов реализация предвыборных обещаний политиков выполняется в сжатые сроки, и подготовке избирательных кампаний придается более важное значение, чем процессу стратегического политического планирования.

Выводы и рекомендации. Франции удалось построить эффективную систему стратегического планирования за счет разрешения возникающих противоречий на ранних стадиях (этапы согласования позиций и создания итоговых документов чётко выделены) и агрегации всех проектов стратегического планирования в единый документ стратегического планирования и бюджетирования LOLF, имеющий простую структуру, способствующую достижимости целей. Французский опыт разрешения противоречий в рамках отлаженного законотворческого процесса позволяет решать крайне актуальную для России проблему координации деятельности всех участников стратегического планирования для формирования гармонизированной политики и синхронизации циклов стратегического планирования за счет регулярных совещаний представителей всех участников процесса.

Квартал	Участник СП	Процесс планирования	Документы СП	Документы бюджета	Комментарий
I	Дирекция по бюджету	— Проводят рабочие консультации и разрабатывают проект LOLF			• Начало электорального цикла премьер-министра
	Комиссариат «Стратегия Франции»	— Конференции по экономическим реформам — Конференции по бюджету			• Стартует разработка нового LOLF • Разработка основана на переговорном процессе министерств
	Совет министров	— Утверждает проект LOLF		Проект LOLF	• После этапа разработки и согласования начинается поэтапный процесс утверждения
III	Президент	— Проводит арбитраж проекта LOLF			• Согласованный проект LOLF утверждается Советом министров и президентом
IV	Комиссариат «Стратегия Франции»	— Представляет проект LOLF в нижнюю палату парламента и в 8 комиссий	Доклад о ситуации и экономических, социальных и финансовых перспективах на 4 года		• Доклад разрабатывается параллельно с LOLF и передается регионам как ориентир для СП на уровне территорий
	Парламент	— Принимает в первом чтении LOLF	LOLF Целеполагание, планирование		• LOLF включает отраслевой разрез и на законодательном уровне фиксирует распределение средств и обязательств между всеми участниками СП, в том числе корпорациями
	Сенат	— Принимает бюджет LOLF	Ежегодные отчёты по каждой программе LOLF с целями и КРІ		• На уровне министерств: документы СП не множатся. Планы погружаются либо в LOLF либо в регионы
	Министерства		План по новому LOLF на следующий год с КРІ и целями		• В регионах выполняются положения LOLF. Иные инициативы могут оформляться в стратегии или планы по решению местных властей

***LOLF – бюджет в форме стратегии**, объединяющий цели, КРІ, ГП и бюджетные ассигнования. Заменяет три документа: бюджет, стратегию, ГП. Централизует цели, КРІ, бюджеты, планы для всех министерств, в т. ч. в разрезе отраслей

Источник: составлено авторами.

Рисунок 8. Процесс стратегического планирования во Франции

Структура ключевых документов СП: LOLF

32 миссии, министерские и межминистерские

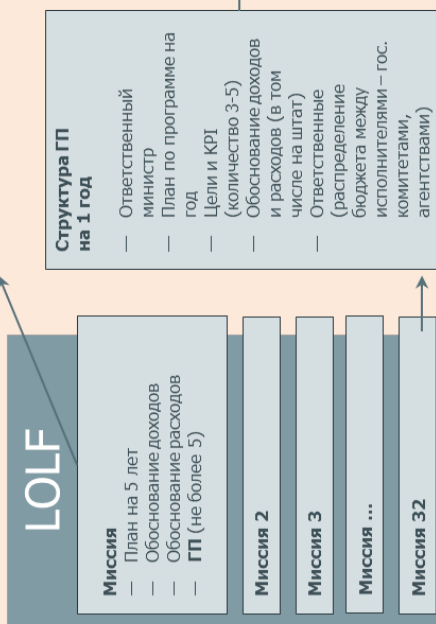
1. Деятельность государства и трансформация
2. Внешнеэкономическая деятельность государства
3. Общее и территориальное управление
4. Сельское хозяйство, питание, лесное хозяйство
5. Публичная помощь развитию
6. Ветераны и связь с нацией
7. Взаимодействие территорий
8. Государственный совет и контроль
9. Нераспределенные кредиты
10. Культура
11. Оборона
12. Направления действий правительства
13. Экология, устойчивое развитие и мобильность
14. Экономика
15. Финансовые обязательства государства
16. Школьное образование
17. Управление публичными финансами и человеческими ресурсами
18. Иммиграция, убежище и интеграция
19. Инвестирование в будущее
20. Правосудие
21. СМИ и книгоиздание
22. Заморские территории
23. Государственная власть
24. Исследовательская деятельность и высшее образование
25. Социальное и пенсионное обеспечение
26. Связь с местными сообществами
27. Выплаты и налоговые льготы
28. Здравоохранение
29. Безопасность
30. Солидарность, включенность и равенство возможностей
31. Спорт, молодежь и общественная жизнь
32. Труд и занятость

Цели и КРІ миссии из всех включённых ГП

Описание полного пути от формулирования цели до её реализации

2015	2016	2017	2018	2019
			Текущий год	

Пример формулирования целей и КРІ в ГП
В рамках миссии «Деятствия государства и трансформация» запланирована межведомственная программа 349 «Фонды трансформации деятельности государства» (700 млн. евро на 5 лет)



№	Цель	Индикаторы
Цель 1	Обеспечить эффективное функционирование фонда трансформации деятельности государства	Индикатор 1.1. – Эффективность фонда трансформации деятельности государства
Цель 2	Обеспечить эффективность финансируемых проектов	Индикатор 2.1. – Часть проектов значительно повышает уровень удовлетворенности агентов и пользователей Индикатор 2.2. – Возврат на инвестиции по финансируемым проектам

*Комиссариат «Стратегия Франции» координирует деятельность 8 ведомственных государственных структур

Источник: составлено авторами.

Рисунок 9. Структура LOLF, пример формулирования целей и КРІ в ГП

Новая Зеландия



Форма правления	Парламентская монархия
Форма гос. устройства	Унитарная
Рейтинг эффективности гос. управления	11
Доля гос. расходов в экономике	32%
Цикл стратегического планирования	4 года
Ответственный орган за стратегическое планирование	Группа по разработке бюджета, состоящая из министерств

Основная инициатива в создании документов стратегического планирования и бюджета в Новой Зеландии принадлежит премьер-министру, координирующему работу министерств. С 2017 года премьер-министр в течение 100 дней после вступления в должность представляет план стратегического развития страны, не имеющий официального статуса, но содержащий рекомендации по развитию страны. Система стратегического планирования Новой Зеландии является типичной и развивалась, заимствуя и развивая опыт других стран.

Стратегическое планирование в Новой Зеландии осуществляют министерства, входящие в группу по разработке бюджета. Они определяют долгосрочные (на 10 лет) и краткосрочные (на 4 года) цели по фискальной политике Новой Зеландии, которые описываются в ежегодном Докладе о фискальной стратегии. Целевые показатели по долгосрочным и краткосрочным целям могут изменяться из года в год в соответствии с экономическим положением государства.

Главой правительства Новой Зеландии является премьер-министр. Премьер-министр предлагает монарху кандидатуры на пост генерал-губернатора Новой Зеландии — представителя новозеландского монарха. Премьер-министр определяет размер и состав кабинета министров — центрального органа обсуждения и принятия решений по воп-

росам исполнительной ветви власти. Министры могут быть назначены главами одного или нескольких портфелей, или же «министрами государственного управления» без портфеля. За повседневную работу департаментов перед министрами, имеющими портфели, отвечают исполнительные директора.

Сформированное правительство озвучивает свои планы на ближайшую сессию, на основе которых в дальнейшем формируются документы стратегического планирования. Озвучивание планов впервые происходит в рамках «тронной речи», за подготовку которой отвечает премьер-министр, а копия направляется генерал-губернатору. После согласования финального варианта генерал-губернатор зачитывает тронную речь на второй день заседаний парламента — во время официальной церемонии открытия сессии парламента. В тронной речи обобщенно перечисляются основные политические и законодательные предложения нового правительства.

Со вступлением в должность действующего премьер-министра Джасинды Ардерн в 2017 году связано появление 100-дневного плана (то есть плана, готовящегося в течение 100 дней после назначения нового премьер-министра). План не закреплён как официальный документ правительства и выступает как инициатива премьер-министра. План содержит рекомендации по социально-

экономической политике Новой Зеландии, предложения по законопроектам, созданию новых административных групп и т. д.

Общие ориентиры стратегического планирования Новой Зеландии обозначаются как «Стратегические намерения». Время на разработку стратегических намерений занимает 3–6 месяцев, результатом становится документ о Стратегических намерениях, который публикуется и предоставляется парламенту. На основе Стратегических намерений разрабатываются годовые сметы расходов и бизнес-планы, а также среднесрочный четырехлетний план.

Регулярный процесс стратегического планирования в Новой Зеландии состоит из следующих этапов (рис. 10, рис. 11):

1. Этап стратегического планирования: кабинет министров определяет ключевые приоритеты на бюджетный год, разрабатывает полугодовой бюджетно-финансовый отчет и публикует постановления о бюджетной политике.

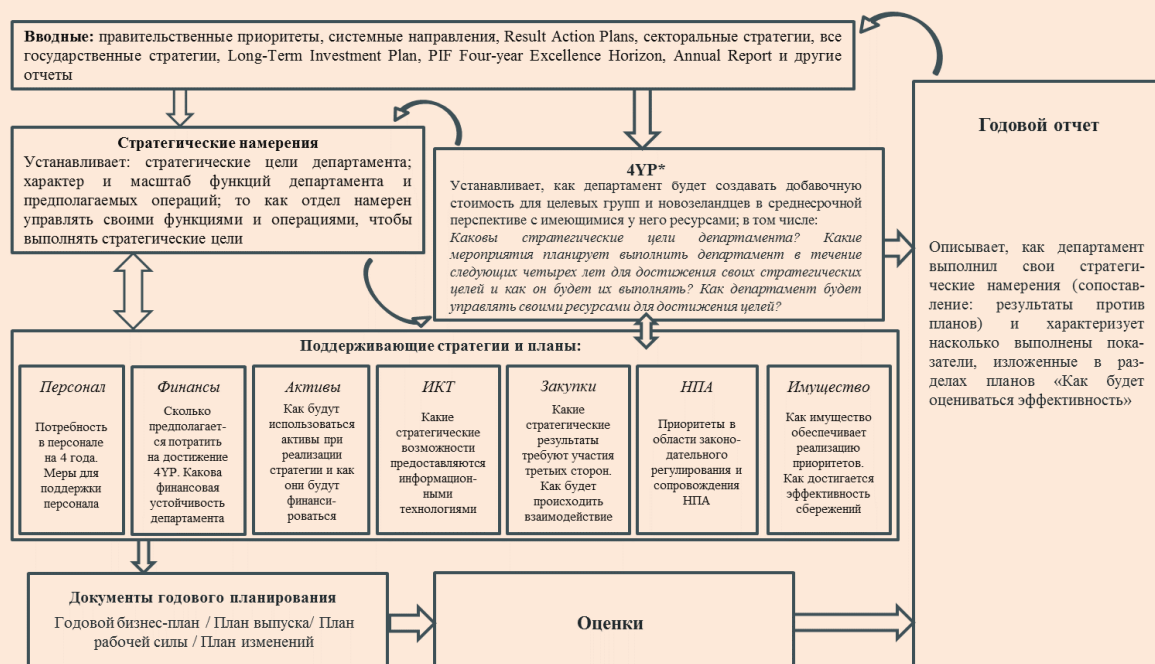
2. Этап согласования: министр финансов координирует и согласует планы департаментов и министерств.

3. Этап принятия решений: кабинет министров утверждает предложенные планы на встрече представителей министерств.

4. Этап разработки и публикации бюджета: в «бюджетный день» министр финансов презентует парламенту ряд документов, а именно речь о бюджете, доклад о фискальной стратегии, сметы расходов, заявления о стратегических намерениях департаментов и ряд сопровождающих документов.

5. Этап принятия билля об ассигнованиях, утверждающего распределение бюджетных средств между министерствами.

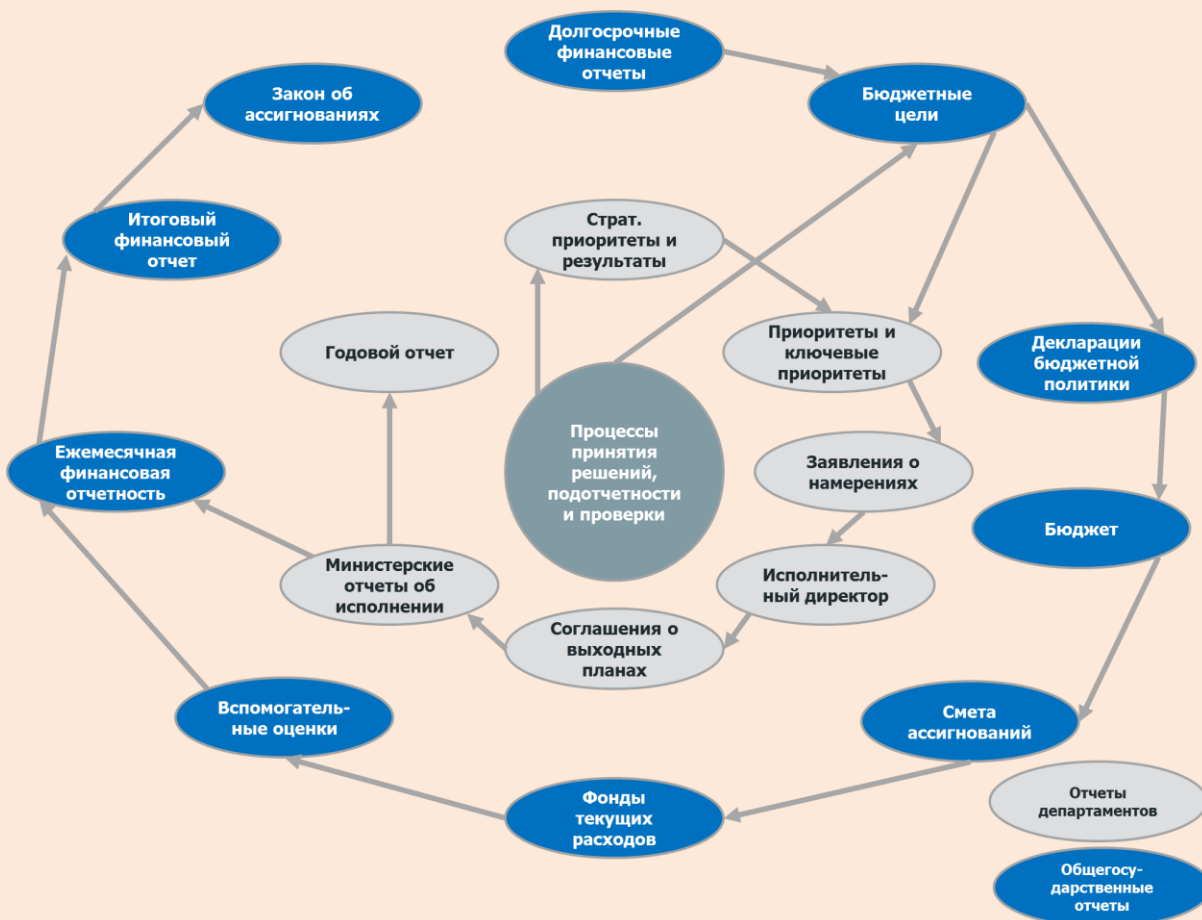
Выводы и рекомендации. Система стратегического планирования Новой Зеландии является типичной, её элементы обнаруживаются у большинства осуществляющих стратегическое планирование стран. Важным преимуществом сложившейся системы является гибкий законодательный процесс, делающий возможным своевременную корректировку целей в соответствии с изменением социально-экономического и политического положения государства.



*Инвестиционно-активные агентства также имеют долгосрочные инвестиционные планы, которые вытекают из Стратегических намерений в 4УР

Источник: составлено авторами.

Рисунок 10. Структура процесса прогнозирования и стратегического планирования в Новой Зеландии



Источник: составлено авторами.

Рисунок 11. Цикл ключевых документов стратегического планирования в Новой Зеландии



Форма правления	Абсолютная монархия
Форма гос. устройства	Унитарная
Рейтинг эффективности гос. управления	69
Доля гос. расходов в экономике	33%
Цикл стратегического планирования	5 лет
Ответственный орган за стратегическое планирование	Консультативный совет, Совет по экономическим вопросам и вопросам развития

Саудовская Аравия важна для сформированной в настоящем исследовании картины кейсов, поскольку она является единственной абсолютной монархией из числа рассмотренных стран, при этом стратегическое планирование в Саудовской Аравии показывает достаточно высокую эффективность.

Главой государства и высшей инстанцией исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти является король. Роль конституции выполняет Коран, основы законодательной системы — шариат.

Законодательная власть представлена Консультативным советом (Меджлис аш-Шура), члены которого высказывают мнение об актах, предложенных для рассмотрения. Окончательное решение об актах принимает король. 150 членов совета назначаются королем на 4 года.

Исполнительная власть представлена Советом министров, при этом должность премьер-министра занимает король, он же принимает решения о составе Совета министров, назначая на посты родственников королевской семьи.

В 2015 году ответственность за разработку и реализацию стратегии национального развития была передана созданному Советом министров органу — Совету по экономическим вопросам и вопросам развития. В Совет входят Король как председатель, три

министра без портфелей и 17 портфельных министров.

В апреле 2016 года в Саудовской Аравии была запущена масштабная программа развития страны «Видение 2030», подготовленная Советом по делам экономики и развития и одобренная кабинетом министров. Была разработана комплексная модель управления, направленная на институционализацию и активизацию работы по достижению Видения, облегчающая координацию усилий между заинтересованными сторонами и позволяющая отслеживать процесс достижения целей.

«Видение 2030» включает три основных направления:

- создание «живого общества» (a vibrant society, рис. 12) — развитие городов, индустрии развлечений, культуры, спорта, туризма, увеличение продолжительности жизни;

- процветающая экономика (a thriving economy) — повышение уровня занятости, международной конкурентоспособности, развитие частного сектора и не-нефтяного экспорта, создание условий для привлечения иностранных инвестиций;

- амбициозная нация (an ambitious nation) — повышение эффективности работы правительства, цифровизация государственных институтов, увеличение уровня дохода и

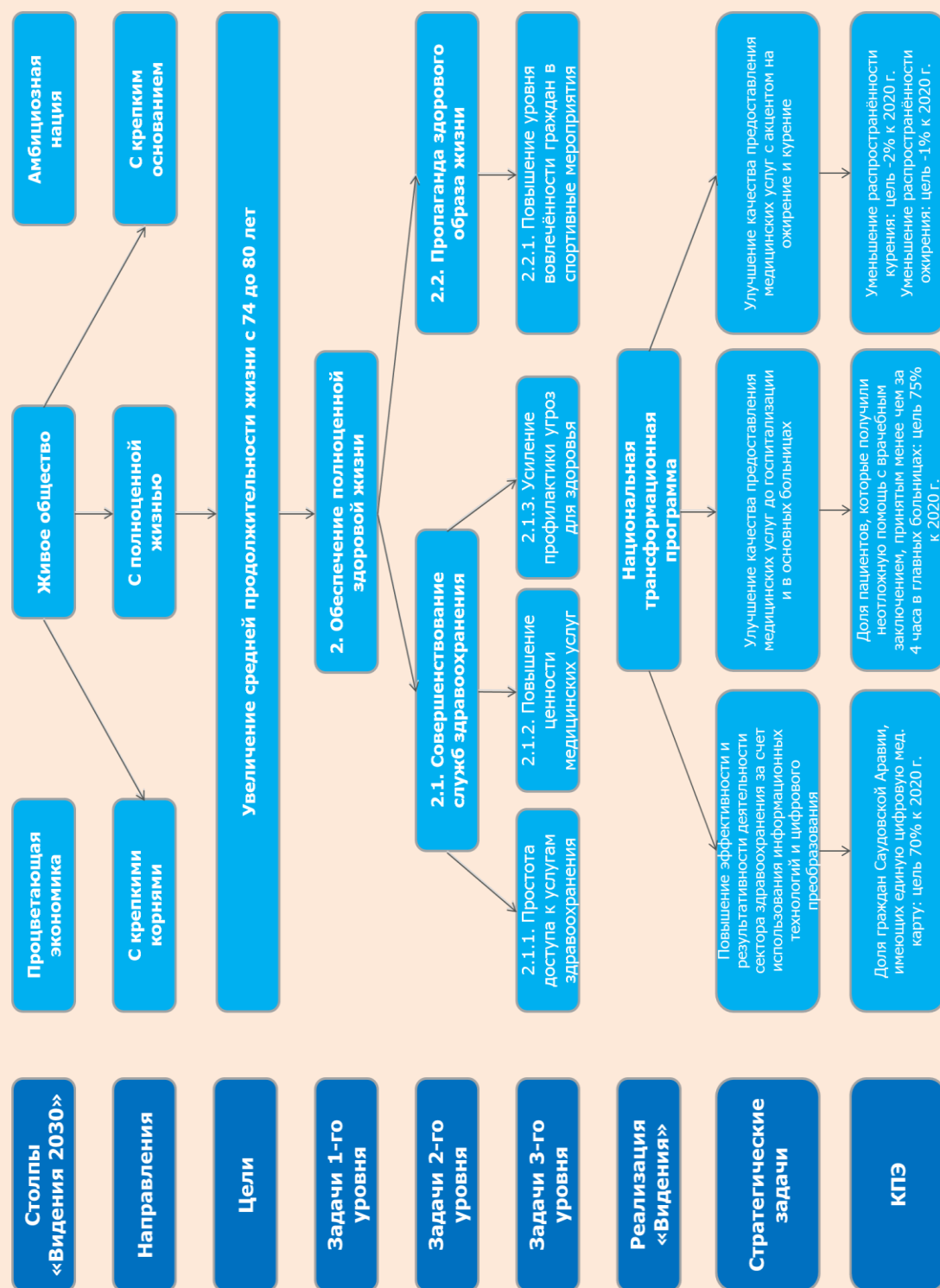
сбережений домохозяйств, развитие некоммерческого сектора и волонтерства.

Каждое направление подразделяется на несколько поднаправлений с количественно-измеримыми целями. Для стратегических целей были установлены планируемые измеримые результаты, определены заинтересованные стороны и их роль в достижении целей, установлены взаимосвязи между целями, и, наконец, цели были структурированы в соответствии с направлениями «Видения».

На пути к достижению «Видения 2030» министерства и другие исполнительные органы несут основную ответственность за разработку и реализацию программ, проектов и инициатив.

Национальный центр управления эффективностью «Adaa» («Adaa» National Center for Performance Management) содействует реализации принципа прозрачности во взаимодействиях заинтересованных сторон путем отслеживания прогресса реализации программ и инициатив, а также проводит оценку прогресса, подтверждая вовлеченность заинтересованных сторон в достижение общих национальных планов, выявляет задержки и проблемы, препятствующие прогрессу инициатив. Центр вовлекает общественность в контроль за выполнением программ по реализации «Видения 2030»: совместно с Коммуникационной группой публикует регулярные отчеты по достигнутым результатам, устанавливает механизмы оценки и мониторинга результатов деятельности учреждений, ответственных за реализацию программ и инициатив.

Выводы и рекомендации. Саудовская Аравия стремится к реализации амбициозного плана преобразования страны «Видение 2030». Развитая иерархическая система осуществляющих стратегическое планирование органов исключает возникновение «пробелов» в ответственности за реализацию стратегического планирования, а высокая детализация плана реализации программ в рамках «Видения 2030» снижает вероятность их невыполнения. Этот опыт, а также внедрение принципов прозрачности во взаимодействии государственных учреждений и общества, могут быть использованы при осуществлении процесса стратегического планирования в Российской Федерации.



Источник: составлено авторами.

Рисунок 12. Программа развития Саудовской Аравии «Живое общество»

Заключение

Стратегическое планирование способствует устойчивому и контролируемому росту национального благосостояния. Грамотное внедрение процедур планирования в современном обществе становится комплексной задачей, зависящей от множества факторов. Проведенный Центром междисциплинарных исследований анализ показал, что развитие российских институтов стратегического планирования требует внедрения лучших практик развитых стран в сферах коммуникации государства и общества, синхронизации циклов бюджетирования и стратегического планирования, повышения эффективности проектного управления, развития стратегического аудита и кадрового потенциала.

Коммуникация государства и общества. Стратегическое управление зрелыми обществами и децентрализованными экономическими системами требует тонкой настройки механизмов обратной связи между гражданским обществом и государством: взаимодействия экспертного сообщества, бизнес-среды и государственного аппарата. Опыт таких стран, как США, Великобритания и Малайзия, показывает, что привлечение внешних экспертов к процессам стратегического планирования позволяет повысить качество принимаемых решений (рис. 29). Эксперты не только являются носителями знаний и навыков, востребованных разработчиками национальной стратегии и бюджета, но и играют важную роль в получении государственными органами обратной связи со стороны общества.

Для России необходимость развития кооперации государства, бизнеса и общества является серьёзным вызовом не только для государства, но и для гражданского общества, активность которого ниже европейского уровня.

Синхронизация циклов бюджетирования и стратегического планирования. Одной из ключевых проблем российской системы стратегического планирования является сложность синхронизации бюджетного и стратегического циклов, снижающая эффективность реализации национальных проектов. Так, 7 мая 2018 года В.В. Путин подписал указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», призванный определить план работ настоящего президентского цикла. На момент подписания Указ не был увязан ни с госпрограммами, ни с приоритетными проектами 2018 года, ни с бюджетным процессом, ни с другими документами стратегического планирования. Значительная часть усилий, прилагаемых сформированным кабинетом министров в первые месяцы работы, заключалась в увязке планов, возникавших в различные периоды.

Примером страны, решившей задачу синхронизации бюджетного и стратегического циклов, является США, в которой конечным этапом разработки документов стратегического планирования являются билли, закрепляющие бюджетную основу разработанных стратегий и имеющие статус законов. Другим успешным примером является Франция, где разногласия по вопросам распределения бюджета решаются на стадии корректировки законопроектов в двух палатах парламента, а роль агрегатора стратегических инициатив, увязанного с бюджетом, играет «органический закон» LOLF.

Эффективность проектного управления. Проектное управление зарекомендовало себя как ключевой инструмент реализации стратегических инициатив. Его основные преимущества — возможность чёткого планирования ресурсов и результатов, а также технологическая увязка раз-

личных участников стратегического планирования, включая государственные корпорации, частный бизнес и экспертные площадки. Внедрение проектного управления способствовало бы многостороннему развитию российской системы стратегического планирования.

Однако применение методов проектного управления в российской системе стратегического планирования вызывает ряд вопросов, решение которых неочевидно на данный момент. В их числе вопросы интеграции частного, государственного, федерального, регионального и муниципального финансирования в интересах реализации проектов; участие в разработке и реализации проектов бизнеса, компетенции и квалификации кадров в государственном аппарате. Существенным для России является риск необоснованного причисления к проектам стандартных государственных функций.

Наиболее органичное решение в области государственного проектного управления реализовано в США, где на государственном уровне представлены проекты двух типов. Первый тип проектов: крупные национальные проекты, реализуемые под контролем государственного аппарата. Наравне с ними существуют частные проектные инициативы, ответственность за исполнение которых несут конкретные лица, инициировавшие проект, в то время как роль государства ограничивается выборочным субсидированием заявок, соответствующих национальной стратегической директиве.

Стратегический аудит. Независимый мониторинг процессов и оценка результатов стратегического планирования со стороны общества повышают уровень ответственности государственного аппарата перед гражданами страны. Высокого уровня развития достигла британская система стратегического аудита. Кроме государственных органов стратегический аудит включает большое

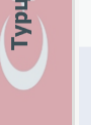
количество независимых агентств, участвующих в разработке стратегий. Развитие стратегического аудита в России — сложный процесс формирования диалога между гражданским обществом и государством — со временем приводит к формированию института, не только повышающего подотчетность государства обществу, но и увеличивающего уровень ответственности гражданского общества за собственную судьбу.

Развитие кадрового потенциала.

Роль квалифицированных специалистов в экономике постоянно растёт, и без эффективного решения кадрового вопроса проведение реформ может не достичь результата. Примером эффективного решения является опыт Сингапура, где высокая горизонтальная и вертикальная мобильность госслужащих достигнута за счет системы мониторинга знаний и навыков.

Исследование показало, что российская система стратегического планирования, являясь достаточно развитой по общемировым меркам, существенно отстает от систем стратегического планирования в развитых странах. От того, в какой форме и в какие сроки удастся перенести лучшие элементы зарубежного опыта на отечественную почву, прямым образом зависит место России в экономике и обществе не только отдаленного, но и ближайшего будущего.

Мотивация бизнеса реализовывать государственную стратегию. Для решения системной проблемы низкой ответственности бизнеса за реализацию стратегических инициатив государства можно использовать опыт США и внедрить инструмент прямого кредитования из бюджета на привлекательных условиях взамен инструмента субсидирования.

Страны	Орган СП	Документы СП	Ключевые особенности СП
 Австралия	— Государственная комиссия по планированию	- Комплексный план транспорта и землепользования 30-летний план	Широкая вовлеченность граждан в процесс СП, стратегия направлена на улучшение условий жизни населения, сохранения экологии и развитие регионов
 Великобритания	— Нет отдельного органа СП — Исполнительная власть	- План роста на 5 лет - Планы реализации - Отраслевые планы	Высокая роль уделяется внешнему аудиту и научному экспертному консультированию. Стратегические решения подлежат глубокой экспертизе общественности
 Германия	— Федеральный правительственный кабинет — Комитет статс-секретарей — Совет по устойчивому развитию	- Стратегия устойчивого развития - План регионального развития - План отраслевого развития	Все министерства несут совместную ответственность за осуществление Стратегии устойчивого развития. Тесная кооперация между федерал. и региональным уровнями
 Греция	— Министерство административной реформы и электронного управления	- Закон 3230/2004 - методология системы страт. управления - Ежегодный отчет деятельности	Создание удобной IT среды взаимодействий G2C и G2G. Гос. учреждения имеют свои собственные подразделения СП, опирающиеся на единую методологию
 Малайзия	— Группа экономического планирования (EPU)	5-летний план - Новая экономическая модель - Программы трансформации	Восходящий и нисходящий подходы к СП. Стратегия направлена на оптимизацию ресурсов. Развитие между регионами полностью интегрируется с развитием страны
 Новая Зеландия	— Нет отдельного органа СП — Исполнительная власть	- Разработка страт. намерений (SOI) 4-летний план - Долгосрочный план	Гибкий подход к пересмотру целей, заявленных в документах СП. Горизонт прогнозирования основных показателей составляет 40 лет
 Саудовская Аравия	— Совет по экономическим вопросам и вопросам развития (CEDA) — Отдел стратегического управления	- Ежеквартальный отчет - Ежегодный отчет «Видения» - Ведомственные отчеты	Жесткая иерархия осуществляющих СП органов, высокая детализация плана реализации программ в рамках стратегии «Видение 2030»
 Сингапур	— Центр по разработке стратегий будущего (CSF)	- Supply Act - Рекомендации CSF	Развитие человеческого капитала, достижение синергии между государством и бизнесом в процессе планирования и реализации стратегии
 США	— Нет отдельного органа СП — Конгресс, Президент, министерства, Congressional Research Service (CRS)	- План работы министерств - Стратегия нац. безопасности	Управление мотивацией бизнеса в части исполнения стратегических инициатив через отказ от инструмента субсидирования в пользу целевого кредитования
 Турция	— Юниты разработки стратегии — Органы исполнительной власти — Внутренние аудиторы	- План национального развития - Ежегодная программа	Стратегическое планирование нераздельно связано с бюджетным и финансовым контролем
 Франция	— Комиссариат «Стратегия Франции»	- Доклад о перспективах на 4 года - Ежегодные отчеты LOLF - План по новому LOLF на след. год	Единый орган координации всех участников СП позволяет сформировать гармонизированную политику и синхронизировать циклы СП

Источник: составлено авторами.

Рисунок 29. Составление систем стратегического планирования

IRC IPAG

ТЕХНОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



И.о. директора IRC IPAG

Двинских Дарья Юрьевна

Email: ddvinskikh@hse.ru Тел.: +7 (985) 114-45-16

101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 11, каб. 521

Центр междисциплинарных исследований ИГМУ НИУ ВШЭ