

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**Елена Александровна Шумаева¹,
Татьяна Александровна Выголко²,
Денис Александрович Стасинчук³**

¹Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донецкий национальный технический университет», Институт последипломного образования, кафедра менеджмента и хозяйственного права, г.о. Донецк, г. Донецк, Россия, e-mail: ea.shumaeva@gmail.com

²Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донецкий национальный технический университет», кафедра экономической теории и государственного управления, г.о. Донецк, г. Донецк, Россия, e-mail: kafetigu@gmail.com

³Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донецкий национальный технический университет», кафедра экономической теории и государственного управления, г.о. Донецк, г. Донецк, Россия, e-mail: donntu.info@mail.ru

Аннотация. В статье выявлены недостатки существующей системы управления стратегическим планированием в Донецкой Народной Республике, выделены направления формирования и предложена модель системы управления стратегическим планированием, в которую входят четыре подсистемы: обеспечение оптимизации и проектирования программно-целевого комплекса показателей «цель – задача – действие – целевой индикатор»; комплекс инновационных механизмов управления, включая механизмы реагирования на отклонения и формирование компенсационных мер; организационные и институциональные инструменты; комплекс информационных средств, предназначенных для поддержки принятия управленческих решений и обеспечения оперативной обратной связи, рассмотрены принципы формирования системы институтов развития. В рамках внедрения и реализации предложенных мероприятий будет обеспечиваться оптимизация структуры государственных расходов и результатов использования бюджетных средств, то есть повысится эффективность и сбалансированность бюджетного планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, целеполагание, система управления, программно-целевой подход, государственное управление, институт развития.

Информация о финансировании: данное исследование выполнено без внешнего финансирования.

Для цитирования: Шумаева Е.А., Выголко Т.А., Стасинчук Д.А. Программно-целевой подход к формированию системы государственного стратегического планирования. Государственное управление и право. 2024. № 1(01). С. 29-38.

A PROGRAM-ORIENTED APPROACH TO THE FORMATION OF A SYSTEM OF STATE STRATEGIC PLANNING

**Elena A. Shumaeva¹,
Tatyana A. Vygolko²,
Denis A. Stasinchuk³**

¹Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Donetsk National Technical University", Institute of Postgraduate Education, Department of Management and Business Law, Donetsk, Russia, e-mail: ea.shumaeva@gmail.com

²Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Donetsk National Technical University", Department of Economic Theory and Public Administration, Donetsk, Russia, e-mail: kafetigu@gmail.com

³Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Donetsk National Technical University", Department of Economic Theory and Public Administration, Donetsk, Russia, e-mail: donntu.info@mail.ru

Annotation. The article identifies the shortcomings of the existing strategic planning management system in the Donetsk People's Republic, identifies the directions of formation and proposes a model of the strategic planning management system, which includes four subsystems: ensuring optimization and design of a program-target set of indicators "goal – task – action – target indicator"; a set of innovative management mechanisms, including mechanisms for responding to deviations and the formation of compensatory measures; organizational and institutional tools; a set of information tools designed to support management decision-making and provide operational feedback, the principles of forming a system of development institutions are considered. As part of the implementation and implementation of the proposed measures, the optimization of the structure of public expenditures and the results of the use of budget funds will be ensured, that is, the efficiency and the balance of budget planning will increase.

Keywords: strategic planning, goal setting, management system, program-target approach, public administration, development institute.

Funding information: This research received no external funding.

For citation: Shumaeva E.A., Vygolko T.A., Stasinchuk D.A. A program-oriented approach to the formation of a system of state strategic planning. Public administration and law, 1(01), 29-38.

Введение

Актуальность избранной темы исследования обусловлена тем, что программно-целевой подход к формированию системы стратегического планирования в рамках реализации государственного управления позволяет обеспечить

взаимоувязанное целеполагание, сбалансированность и концентрацию всех ресурсов для достижения поставленных целей, консолидацию усилий всех субъектов экономики (государства, бизнеса, институтов гражданского общества) для

достижения целей социально-экономического развития, ориентировать регионы на деятельность, отвечающую интересам государства в целом, определить траекторию перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому, обозначить долгосрочные ориентиры для бизнеса.

Несмотря на то, что стратегическое планирование в государственном управлении берёт своё начало из сферы бизнеса, о чём свидетельствует, например, перенос управленческих методов, технологий и приёмов из коммерческой сферы в государственную, существует и ряд особенностей, присущих только государственному стратегическому планированию: масштабы планирования, высокий уровень ответственности, перенесение внимания планирования с микро- на макроуровень экономики и т. д.

Государственное стратегическое планирование в Донецкой Народной Республике должно быть стержневым, фундаментальным фактором обеспечения устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития.

Цель и задачи исследования

Изучить применение программно-целевого подхода к формированию системы государственного стратегического планирования в Донецкой Народной Республике.

Методы исследования

Теоретико-методологическую основу стратегического планирования изначально заложили И. Ансофф, М. Портер, Э. Чендлер, К. Эндрюс, А.А. Томпсон и А. Дж. Стрикленд, Дж. Штейнер, которые по праву считаются основателями школы стратегического планирования [1]. Затем, начиная с середины 80-х годов двадцатого века, интерес к стратегическому планированию начал проявляться со стороны местных органов власти, которые поняли, что для создания

новых рабочих мест уже недостаточно привлекать какие-либо частные предприятия на свою территорию [2, с. 65]. Современные отечественные исследователи – Мордвинцев А.И., Соколов А.А., Дубов Р.С., Булетова Н.Е. [3] в своих работах рассмотрели вопросы нормативно-правового регулирования государственного стратегического планирования, практические вопросы и направления реализации инструментов и методов стратегического планирования. В то же время вопрос реализации программно-целевого подхода к формированию системы управления стратегическим планированием остаётся недостаточно раскрытым.

Результаты исследования и их обсуждение

С момента создания Донецкая Народная Республика формировалась как независимое государство с самостоятельным, хоть и ориентированным на Российскую Федерацию, законодательством, а также характеризовалось оперативным управлением ключевыми сферами государственной деятельности.

В связи с вхождением Донецкой Народной Республики в состав Российской Федерации в качестве субъекта и действием на территории Донецкой Народной Республики Федерального конституционного закона от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики», создание и совершенствование правового регулирования государственного стратегического планирования Республики должно проводиться в соответствии с законодательством Российской Федерации в рамках её правового поля, то есть согласно Федеральному закону ФЗ-172, при условии рассмотрения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в области стратегического

планирования, а также их применения в субъектах Российской Федерации.

Закон Донецкой Народной Республики № 431-ІІНС «О стратегическом планировании Донецкой Народной Республики», принятый 27.01.2023 г., стал важным нормативным правовым актом, который вместе с федеральным законодательством стал основой всей нормативной правовой базы Донецкой Народной Республики в области стратегического планирования. Принятие этого закона позволит впоследствии правильно сформировать специализированные нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики в области стратегического планирования, внедрить систему стратегического планирования на уровне субъекта и на муниципальном уровне и обеспечит интеграцию системы стратегического планирования Республики в федеральную систему стратегического планирования Российской Федерации, позволит обеспечить взаимодействие документов стратегического планирования Донецкой Народной Республики и документов стратегического планирования Российской Федерации.

Разработка и принятие нормативной правовой основы формирования и функционирования системы государственного стратегического планирования является начальным этапом [4].

Следующий практический этап – «запуск» процесса государственного стратегического планирования в ДНР, внедрение его в практику государственного и муниципального управления. Речь идёт о дальнейшей деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления по трём составляющим государственного стратегического планирования: по прогнозированию (разработка наиболее вероятных направлений развития), целеполаганию (установка стратегических направлений развития, целей,

задач), планированию и программированию (программно-целевой метод) социально-экономического развития Республики, её отдельных административно-территориальных единиц (муниципальных образований), отраслей экономики и иных сфер управления.

Кроме того, существует ряд недостатков существующей системы управления, среди которых можно выделить: наличие нескольких центров принятия решений (Глава Республики и Правительство Республики), нестабильность, недостаток инициативы, ориентация только на исполнение, «слабость», в том числе финансовая, муниципального уровня управления, отсутствие проектного управления, нацеленность, прежде всего, на бумажный, а не реальный результат; несформированность либо изменчивость приоритетов; отсутствие электронного межведомственного взаимодействия, дублирование баз данных, их несвоевременная актуализация, затруднения в обмене данными и т. д., которые обуславливают потребность внедрения проактивного управления, ориентированного на повышение эффективности действующей системы управления в Республике (через достижение запланированных долгосрочных результатов на основе проектного подхода) и на формирование её устойчивости (обеспечение высокого качества функционирования системы управления за счёт использования передовых российских практик и методов управления и привлечения квалифицированных специалистов).

В данном смысле крайне важно с критической точки зрения подойти к таким ключевым «точкам» при формировании системы управления стратегическим планированием, как:

- результаты, которые необходимо получить, для этого необходимо выработать методику

построения многоуровневой системы конечных и промежуточных целей и установить критерии на различных уровнях управления;

- выбор приоритетных областей (программ) и проектов развития, которые обеспечат достижение желаемых результатов, то есть оценку потенциала для достижения целей и вклад в достижение конечных результатов на 80-85 %;

- механизмы управления развитием;

- субъекты управления, то есть организационная структура управления развитием, функции органов власти, распределение ответственности и полномочий и др.

Предлагается рассмотреть модель системы управления стратегическим планированием Донецкой Народной Республики (далее – СУСП), состоящую из четырёх подсистем. СУСП образуется в три последовательных этапа следующим образом: на первом этапе формируется подсистема 1, на втором этапе – подсистема 2, на третьем этапе формируются параллельно подсистемы 3 и 4. Рассмотрим каждую из подсистем в отдельности.

Подсистема 1, обеспечивающая оптимизацию и проектирование программно-целевого комплекса показателей «цель – задача – действие – целевой индикатор», важна тем, что она предназначена для обеспечения создания разумной системы целей и задач с соответствующей им единой системой показателей и мероприятий, а также для разработки и контроля за выполнением программно-целевых документов. Кроме того, она позволяет создавать программы, которых не хватает или отдельные мероприятия, избегая дублирования действий отдельных программ.

Подсистема 2 представляет собой комплекс инновационных механизмов управления, включая механизмы реагирования на отклонения и формирование компенсационных мер. Можно

рассмотреть следующие механизмы:

- механизм комплексной оценки состояния разрабатываемой системы (комплексная оценка состояния территории, в соответствии с целями развития, взаимная оценка основных факторов развития, оценка выполнения мероприятий программы, оценка затрат на их реализацию);

- механизм реагирования на отклонения и формирования компенсационных мероприятий (своевременное выявление критических отклонений значений от плановых показателей, выявление и классификация этих отклонений, разработка рекомендаций по выбору компенсационных мероприятий по результатам мониторинга, оценка эффективности системы компенсационных мероприятий на основе расчёта суммарного эффекта всех мероприятий);

- механизмы экономической мотивации результата (призванные повысить объективность и актуальность поступающей информации о ходе реализации программы и отдельных её мероприятиях).

Применение комплексного подхода гарантирует, что поставленные цели будут достигнуты вовремя с минимальными затратами или, что максимальный подход к поставленным целям будет достигнут в условиях ограниченных ресурсов [5].

Организационные и институциональные инструменты формируют Подсистему 3 СУСП (рисунок 1).

Среди организационных и институциональных инструментов следует выделить республиканской орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством ДНР в области стратегического планирования и отвечающий за создание и функционирование всей системы стратегического планирования. По аналогии с Российской Федерацией и, согласно мировой практике, таким исполнительным органом должно

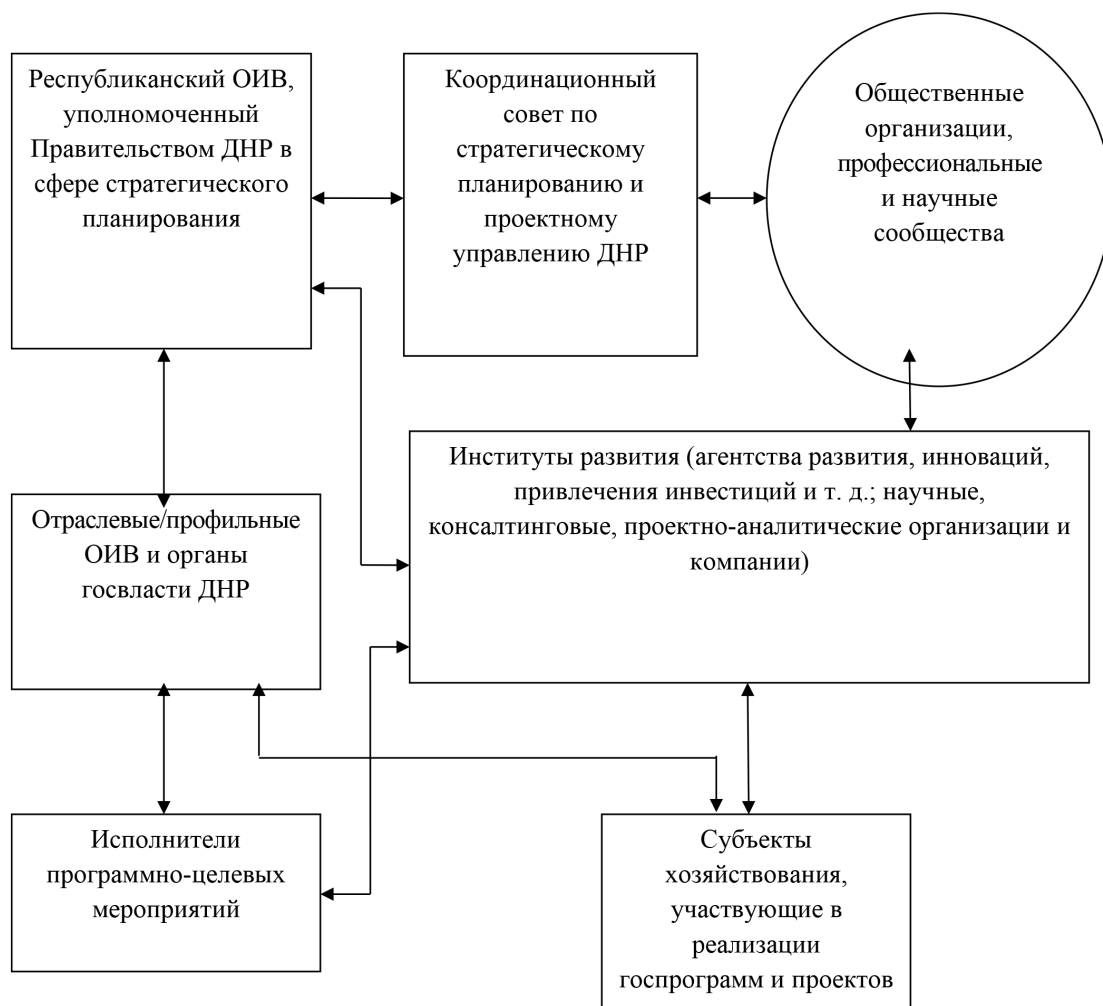


Рисунок 1. Организационные и институциональные инструменты системы управления стратегическим планированием

Figure 1. Organizational and institutional tools of the strategic planning management system

стать Министерство экономического развития ДНР (далее – Минэкономразвития ДНР).

В связи с этим предлагается функции Минэкономразвития ДНР в сфере стратегического планирования переформатировать следующим образом:

- обеспечение реализации единой государственной политики в области стратегического планирования в Донецкой Народной Республике;

- подготовка проектов нормативных правовых актов по вопросам разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в Донецкой Народной Республике;

- осуществление координации деятельности органов исполнительной власти Донецкой Народной Республики в вопросах разработки, корректировки, контроля и мониторинга за выполнением документов стратегического планирования в Донецкой Народной Республике;

- разработка документов стратегического планирования (прогноз социально-экономического развития Донецкой Народной Республики на долгосрочный и среднесрочный периоды, стратегия социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, план мероприятий по реализации стратегии и государственные программы Донецкой Народной Республики);

Республики в ее границах), внесение предложений по их корректировке;

- контроль и координация соблюдения принципов непрерывности и сбалансированности в системе стратегического планирования муниципалитетов, включая согласование документов стратегического планирования;
- контроль и мониторинг выполнения документов стратегического планирования Донецкой Народной Республики и контроль предоставления отчётов об исполнении документов стратегического планирования;
- методологическая реализация разработки, корректировки, контроля и мониторинга документов стратегического планирования;
- создание и ведение республиканского реестра документов стратегического планирования;
- обеспечение создания и функционирования республиканской информационной системы стратегического планирования;
- осуществление контроля за соблюдением нормативно-методических требований к документам стратегического планирования в Донецкой Народной Республике, включая требования согласованности процедуры их разработки и корректировки;
- составление ежегодного сводного отчёта о реализации и оценке эффективности государственных программ Донецкой Народной Республики;
- экспертиза государственных программ Донецкой Народной Республики;
- контроль, анализ и оценка реализации государственных программ, их структурных элементов, а также национальных и региональных проектов для достижения поставленных целей, задач, показателей и результатов, оценивать риски и выявлять проблемные вопросы,

возникающие при реализации государственных программ и национальных (региональных) проектов;

- выполнение в пределах своих границ функции ответственного исполнителя государственных программ Донецкой Народной Республики (например, госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»);

- предоставление информации о процессах разработки и реализации государственных программ Донецкой Народной Республики, цифровая трансформация процессов мониторинга государственных программ.

Особое внимание также следует уделять институциональным инструментам СУСП, таким как институты развития (например, агентства развития, инновационные агентства, инвестиционные фонды, научные, консалтинговые, проектные и аналитические организации и корпорации). Формирование системы институтов развития должно основываться на следующих принципах:

- институт развития создаётся для содействия развитию одной из выбранных ключевых областей экономики и/или социальной сферы;

- институт развития использует подход к проектированию, который работает на результат, определяемый как выполнение целей документов стратегического планирования (стратегия, план стратегической деятельности, государственные программы, национальные (региональные) проекты);

- институт развития – это своего рода «центр компетенций», в котором накапливаются лучшие практики достижения результатов с целью их тиражирования в рамках приоритетных мероприятий и проектов;

- институт развития создаётся при участии ведущих экспертов и отраслевых экспертов;

- институт развития финансируется за счёт ежегодных фиксированных траншей из бюджета (на основе государственных контрактов) и вознаграждений за достижение результатов (выполнение поставленных задач, запуск инвестиционных проектов, достижение ключевых показателей эффективности).

Система институтов развития должна обеспечивать реализацию «флагманских» проектов, ключевых экономических комплексов и ключевых приоритетных направлений, предусмотренных в документах стратегического планирования [6].

Подсистема 4 СУСП содержит комплекс информационных средств, предназначенных для поддержки принятия управленческих решений во время функционирования СУСП и обеспечения оперативной обратной связи, позволяющей своевременно проводить компенсационные мероприятия в случае критических отклонений.

Основным информационным инструментом СУСП является информационно-аналитическая система управления, обеспечивающая сбор и хранение информации (целевые, плановые и фактические значения показателей, аналитические отчёты и справки и т. д.); автоматическое внедрение унифицированных и стандартизированных алгоритмов аналитических вычислений и обработки данных, включая мониторинг по показателям, выявление отклонений, оценку их критичности и обоснование; унифицированный документооборот между основными пользователями СУСП (включая первичные, промежуточные и итоговые документы), формирование отчётно-аналитических документов о социально-экономическом положении региона и тенденциях его развития; ограничение прав доступа к возможностям получения и изменения информации (разный доступ в зависимости от уровня принятых решений).

Предлагаемые СУСП позволят решить такие важные проблемы при осуществлении стратегического планирования в рамках государственного управления, как несвязанность или слабость и несоответствие стратегических и программных целевых документов; неэффективное использование бюджетных средств (в частности, недопущение использования средств на текущие ведомственные расходы, не связанные с разработкой или решением ключевых задач, предусмотренных программной документацией); отсутствие чёткого определения целей, задач, а также несоответствие целей и задач, и неопределённость и неизмеримость программной деятельности (что в конечном итоге приводит к нереализуемости); отсутствие немедленного реагирования на изменения ситуации, задержки и неэффективность управленческих решений.

ВЫВОДЫ

Таким образом, следующие результаты и положительные эффекты будут наблюдаться благодаря применению рекомендованной СУСП:

- реформирование системы управления – система управления направлена на создание условий для устойчивого развития, повышения конкурентоспособности экономики Республики и качества жизни населения;

- экономия финансовых ресурсов, предоставляемых для программно-ориентированных мероприятий;

- возможность практической реализации достоинств программно-целевого метода управления не только по форме, но и по сути;

- влияние существующих стратегических и программных решений на реализацию целей и задач социально-экономического развития, их оценка с точки зрения их соответствия реальным проблемам развития Республики;

- корректировка существующих стратегических и программных решений с

точки зрения повышения конкретности, гибкости и жизнеспособности;

- применение принципов комплексного и системного подходов к развитию Республики;

- концентрация средств и ресурсов на приоритетных направлениях развития Республики, возможность их оперативного перераспределения для более эффективного использования и экономии;

- обеспечение участия власти, бизнеса и общества в решении проблем развития Республики в рамках проектных платформ;

- повышение управляемости процессов развития территорий и качества принимаемых управленческих решений;

- повышение инвестиционной привлекательности региона.

В рамках внедрения и реализации программно-целевого метода будет обеспечиваться оптимизация структуры государственных расходов и результатов использования бюджетных средств, то есть повысится эффективность и сбалансированность бюджетного планирования, в частности:

- результативность расходов через экономию бюджетных средств за счёт сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов и последующее перераспределение, сосредоточение ресурсов на

достижение наиболее важных для общества задач;

- результативность расходов отдельных распорядителей и получателей бюджетных средств за счёт улучшения качества отраслевого планирования и исполнения бюджета;

- эффективность управления расходами за счёт перехода от планирования и контроля за исполнением бюджета по большому количеству мелких статей расходов к формированию бюджета и контролю за его исполнением по целям, задачам и функциям государства, программам и группам программ отраслевых распорядителей бюджетных средств с выделением статей укрупнённой экономической классификации (трансферты, административные расходы, прочие текущие расходы и капитальные расходы);

- качество бюджетного планирования за счёт повышения качества информации, используемой при принятии стратегических политических решений, решений о распределении расходов на отдельные социально-экономические и отраслевые программы, развитие культуры стратегического планирования, управления расходами и ответственностью за результаты деятельности на всех уровнях власти.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Минтцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. Санкт Петербург: Издательство «Питер», 2000. 330 с.
2. Муниципальный менеджмент: справочное пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. Москва: ИНФРА-М, 2002. 718 с.
3. Стратегическое планирование регионального развития: учебное пособие / под ред. А.И. Мордвинцева; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2022 110 с.
4. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/70684666/#ixzz6bU3mn9Lf>.
5. Выголко Т.А. Особенности системы государственного стратегического планирования в Донецкой Народной Республике // Менеджер. 2023. № 1(103). С. 56-65. DOI 10.5281/zenodo.7797402. EDN APLCPO.

6. Шумаева Е.А. Особенности применения программно-целевого подхода к развитию государственной системы образования // Экономика и управление народным хозяйством: сборник научных работ серии «Государственное управление». Донецк: ДонАУиГС, 2023. Вып. 32. С. 97-108.
7. Волкова Е.Ю. Место программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2021. № 19. С. 167-191.

Информация об авторах

Елена Александровна Шумаева – кандидат наук по государственному управлению, доцент

Татьяна Александровна Выголко – кандидат экономических наук, доцент

Денис Александрович Стасинчук – аспирант

REFERENCES

1. Arapov, S.V., Kurochkina, A.A., Petrova, E.E. (2021) Regional management and territorial planning. St. Petersburg, 460. (In Russ.)
2. Golovanova, L.A. (2022) A programmatic approach to labor market management in the region // Bulletin of the Pacific State University. 2(65). 77-86. (In Russ.)
3. Vasetskaya, N.O. (2019) Program-target management as a tool for the financial implementation of federal target programs // Economic sciences. 3. 160-169. (In Russ.)
4. Kupryashin, G.L. (2017) Theory and mechanisms of modern public administration. Moscow: Moscow University Press. 642. (In Russ.)
5. Fedorova, O.B. (2006) The use of program-targeted technologies in the management of regional development // Electronic scientific journal Oil and gas business. 2. 98. (In Russ.)
6. Gegedyush, N.S. et al. (2024) Project management in government: textbook for universities. Moscow: Yurait Publishing House. 223. (In Russ.)
7. Dobrolyubova, E.I. (2020) Improving the quality of public administration in regional government programs // Bulletin of the Perm University. Series: Economics. 15. 2. 231-252. DOI 10.17072/1994-9960-2020-2-231-252. (In Russ.)

Information about the authors

Elena A. Shumaeva – Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor

Tatiana A. Vygolko – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor

Denis A. Stasinchuk – postgraduate student

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

Поступила в редакцию (Reserved) 22.09.2024

Поступила после рецензирования 27.09.2024

Принята к публикации (Accepted) 30.10.2024