

УДК 332:338.26

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОЦЕССОВ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ ПЛАНИРОВАНИЕМ

Рязанова В.А.

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского, Арзамасский филиал, Арзамас, e-mail: vr.09@mail.ru*

В статье определены цели и методы исследования; рассматриваются проблемы управления стратегическим планированием на государственном, региональном и муниципальном уровнях; исследуется состав документов в области целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования; выявляются тенденции документального сопровождения стратегического планирования. Формулируются проблемы в сложившейся системе управления стратегическим планированием и использования информационно-телекоммуникационных технологий органами местного самоуправления, обусловленные значительным различием в уровне развития цифрового пространства регионов нашей страны, в результате чего сформировались центры, обладающие полным, неограниченным доступом к информационным ресурсам, и периферийные территории информационного пространства, не имеющие таких возможностей, что сдерживает развитие таких регионов и в целом экономики страны. В работе формулируются результаты исследования трансформации процессов управления стратегическим планированием; дается характеристика этапов трансформации процессов и описывается функционал цифровой платформы в сфере стратегического управления; дается оценка промежуточных результатов выполнения национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и федеральных проектов в сфере цифровизации экономики; формулируются первоочередные задачи в государственном и муниципальном управлении в области стратегического планирования. Сделано заключение, что переход к цифровому управлению позволит сократить цикл принятия управленческих решений и повысить их эффективность, а также сконцентрировать ограниченные ресурсы на «точках роста» территорий.

Ключевые слова: документы стратегического планирования, трансформация процессов стратегического управления, цифровая платформа стратегического управления, оборот документов, оборот данными

DIGITAL TRANSFORMATION OF STRATEGIC PLANNING MANAGEMENT PROCESSES

Ryazanova V.A.

*N.I. Lobachevsky National Research Nizhny Novgorod State University,
Arzamas Branch, Arzamas, e-mail: vr.09@mail.ru*

The article defines the goals and methods of research; discusses the problems of strategic planning management at the state, regional and municipal levels; examines the composition of documents in the field of goal-setting, forecasting, planning and programming; identifies trends in documentary support of strategic planning; formulates problems in the current system of strategic planning management and the use of information and telecommunication technologies by local governments, caused by a significant difference in the level of development of the digital space of the regions of our country, as a result of which centers with full, unlimited access to information resources and peripheral territories of the information space that do not have such opportunities have been formed, thereby hindering the development of such regions and the country's economy as a whole; the results of the study of the transformation of strategic planning management processes are formulated; the stages of process transformation are characterized and the functionality of the digital platform in the field of strategic management is described; the interim results of the implementation of the national program «Digital Economy of the Russian Federation» and federal projects in the field of digitalization of the economy are evaluated; priority tasks in state and municipal management in the field of strategic planning are formulated; the conclusion is made that the transition to digital management will reduce the cycle of managerial decision-making and increase their efficiency, as well as concentrate limited resources on the «growth points» of territories.

Keywords: strategic planning documents, transformation of strategic management processes, digital strategic management platform, document turnover, data turnover

Сложная геополитическая ситуация явилась причиной выдвигания в ряд наиболее актуальных вопроса обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов. Изменения, происходящие в российской экономике, требуют совершенствования государственного управления и обуславливают необходимость более глубокого осмысления сложившейся системы выполнения программ и планов по обеспечению устойчивого

перспективного развития. По сути, вопрос ставится о разработке комплекса стратегических документов, которые должны приниматься при условии общественного согласия и непротиворечивости интересов бизнеса, власти и общества (гражданских институтов) [1].

Целью работы является исследование развития системы управления стратегическим планированием в Российской Федерации.

Материалы и методы исследования

В работе использованы методы анализа и измерения статистической информации. Основными источниками информации являются открытые данные профильных министерств и ведомств РФ и нормативно-правовые акты, регламентирующие процессы стратегического планирования.

Результаты исследования и их обсуждение

В любой стране мира человека волнуют уровень его благосостояния, условия жизнедеятельности, доступность и качество медицинского обслуживания и образования. Учитывая глобальность этих проблем, в 2015 г. ООН заключила договор, в котором установлены 17 Целей устойчивого развития (ЦУР), а также определены задачи и индикаторы их достижения на срок до 2030 г. При формулировании целей и задач учитывалось наличие тесной взаимосвязи устойчивого развития с ситуацией в экономической, социальной и экологической сферах. Цели и задачи устойчивого развития ООН имеют долгосрочный глобальный характер и являются ориентиром при установлении в каждой стране собственных целей и задач, обеспечивая при этом возможность учитывать национальную идентичность.

В России глобальные цели устойчивого развития учитываются в процессах разработки нормативно-правовых актов, государственного планирования и стратегиях. За период с 2015 по 2021 гг. сформирован пакет нормативно-правовых документов, в рамках которых должны осуществляться процессы стратегического планирования, мониторинга и контроля. В качестве базы, обеспечивающей достижение целей и решение приоритетных задач социально-экономического развития (СЭР), выступает Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Национальные цели формулируются на основании Указов Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Согласно этим документам в нашей стране на период до 2030 г. в качестве приоритетных целей национального развития установлены:

- а) сохранение населения РФ, его здоровья и благополучия;
- б) обеспечение условий для самореализации и развития талантов;
- в) создание комфортной и безопасной среды жизнедеятельности;

г) достижение высокой эффективности труда и предпринимательской деятельности;

д) реализация цифровой трансформации [1].

Программно-целевое управление на федеральном уровне реализуется через систему документации стратегического планирования, которая включает стратегии пространственного развития, СЭР, экономической и национальной безопасности РФ и др. Аналогичная система документации формируется и на уровне регионов, и на уровне субъектов местного самоуправления.

Система стратегического планирования охватывает все уровни государственного и муниципального управления, число ее участников неуклонно растет (в настоящее время число субъектов, задействованных на всех уровнях системы стратегического планирования, превышает 24 тысячи).

В процессе стратегического планирования разрабатывается целый ряд документов, охватывающих этапы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования как на уровне государственного и муниципального управления, так и на уровне отдельных хозяйствующих субъектов [2].

Президентом и Правительством РФ, согласно закрепленным за ними компетенциям, осуществляется координация разработки и реализации документации стратегического планирования. В Минэкономразвития РФ осуществляется разработка пакета системообразующих документов стратегического планирования, в первую очередь таких, как стратегия СЭР, стратегическое прогнозирование в РФ, приоритетные направления деятельности правительственных органов РФ и др.

Современные тенденции свидетельствуют о росте количества документации и показателей, которые необходимо не только разработать, но и осуществить их мониторинг и оценку их выполнения. Так, по данным Минэкономразвития, в сформированном реестре федеральной информационной системы стратегического планирования зарегистрировано 55 018 документов, в которых отражено более 450 тысяч различных показателей. Подробный перечень документов, разрабатываемых всеми участниками процесса, представлен в схеме на рисунке 1.

По мере расширения охвата стратегическим планированием наблюдается рост ежегодных затрат на выполнение функций, связанных со стратегическим планированием на всех уровнях управления (по оценкам экспертов, их величина составляет более 5 млрд рублей), система становится слабоуправляемой.

Федеральный уровень	
Количество документов – 94	<p style="text-align: center;"><i>Документы СП (сфера целеполагания):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию; – Стратегия СЭР РФ; – Стратегия национальной безопасности РФ, в том числе приоритеты госполитики, и прочие документы в области обеспечения нацбезопасности РФ; – Стратегия научно-технологического развития РФ
	<p style="text-align: center;"><i>Документы СП (сфера целеполагания отраслевого и территориального):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – документы СП РФ по отраслевому признаку; – стратегия пространственного развития РФ; – стратегии СЭР макрорегионов
	<p style="text-align: center;"><i>Документы СП (прогнозирование):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Прогноз научно-технологического развития РФ; – Стратегический прогноз РФ; – Прогноз СЭР РФ на долгосрочный период; – Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; – Прогноз СЭР РФ на среднесрочный период
	<p style="text-align: center;"><i>Документы СП (планирование и программирование):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – основные направления деятельности Правительства РФ; – государственные программы РФ; – государственная программа вооружения; – схемы территориального планирования РФ; – планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
Уровень субъектов РФ	
Количество документов – 2172	<p style="text-align: center;"><i>Документ СП (сфера целеполагания):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Стратегии СЭР субъектов РФ
	<p style="text-align: center;"><i>Документы СП (прогнозирование):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – прогнозы СЭР субъектов РФ на долгосрочный период; – бюджетные прогнозы субъектов РФ на долгосрочный период; – прогнозы СЭР субъектов РФ на среднесрочный период
	<p style="text-align: center;"><i>Документы СП (планирование и программирование):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – планы мероприятий по реализации стратегий СЭР субъектов РФ; – государственные программы субъектов РФ; – схемы территориального планирования двух и более субъектов РФ, схемы территориального планирования субъектов РФ
Уровень муниципального образования	
Количество документов – 52725	<ul style="list-style-type: none"> – стратегии СЭР МО; – планы мероприятий по реализации стратегий СЭР МО; – прогнозы СЭР МО на среднесрочный или долгосрочный периоды; – бюджетные прогнозы МО на долгосрочный период; – муниципальные программы

Рис. 1. Система формирования в РФ документов стратегического планирования [3]

Исследование сложившейся системы стратегического планирования позволяет сделать вывод, что ей присущ ряд недостатков, выражающихся в:

- низкой эффективности системы документов на бумажных носителях;

- противоречивости взглядов различных ведомств;
- отсутствии согласованности в целеполагании;
- отсутствии опыта и компетенций при работе с массивом данных;

– формальном подходе к разработке и мониторингу документов стратегического планирования.

Вполне очевидно, что невозможно решить указанные проблемы простым уменьшением или увеличением количества документов стратегического планирования. Наличие множества разрозненной документации диктует необходимость перевода управления стратегическим планированием в практическую плоскость – от многочисленных стратегических планов и программ к управлению обратными связями в системе стратегического управления [4].

В связи с этим в рамках решения первоочередных задач в государственном и муниципальном управлении необходимо:

– выявить и устранить излишние документы и процессы в системе стратегического планирования;

– существенно снизить количество и виды документов стратегического планирования;

– перевести оставшиеся рутинные и организационные процессы в цифровую плоскость на всех стадиях жизненного цикла документооборота.

Решение этих задач обуславливает необходимость создания механизма взаимодействия участников в процессе разработки и реализации документации стратегического планирования, призванного повысить эффективность функционирования системы на любом из уровней и обеспечить переход государственного управления этими процессами в цифровой формат.

В своем развитии система стратегического планирования должна пройти ряд последовательных стадий – от оборота документов к обороту данных. Выделяют традиционный, электронный и цифровой этапы трансформации.

Как уже было отмечено ранее, для традиционной системы характерно формирование массива документов стратегического планирования на бумажных носителях, что является очень трудоемкой работой.

Электронный этап трансформации начал реализовываться в связи с созданием посредством ГАИС «Управление» федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП), которая образует сеть распределенных ИС: Системы первичных данных, Электронный бюджет, ИС федеральной налоговой службы России, Региональные ИС, Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС), Автоматизированная информационная система «Государственные программы» (АИС ГП), федеральная государственная информационная система территориального плани-

рования (ФГИС ТП). Эта система позволяет сформировать и обработать данные на основе распределенной информации, которая генерируется федеральными, региональными и муниципальными информационными ресурсами и системами, статистическими данными, сведениями, необходимыми для принятия рациональных управленческих решений в области государственного и муниципального управления. В настоящее время уже имеется возможность формирования в рамках ФИС СП федерального реестра документов стратегического планирования, проведения общественного обсуждения предложенного проекта того или иного документа, оцифровки отчетных сведений по документам, организации процессов мониторинга, контроля за реализацией документов стратегического планирования и анализа выполнения плановых индикаторов развития на всех уровнях государственного и муниципального управления.

Автоматизация процессов и процедур управления стратегическим планированием позволяет снизить трудоемкость и свести к минимуму участие человека в осуществлении рутинных процедур. Необходимо отметить, что наиболее серьезные проблемы применения информационно-телекоммуникационных технологий в настоящее время сложились на уровне органов местного самоуправления. Информационное пространство в нашей стране характеризуется значительным различием в уровне развития цифрового пространства российских регионов, обуславливающим формирование центров и периферийных зон информационного пространства, в которых доступность информационных ресурсов ограничена, тем самым сдерживается развитие таких регионов и в целом экономики страны. По оценкам экспертов, порядка 10% муниципальных образований соответствуют установленным законодательством РФ требованиям по уровню цифровизации. В целом уровень информатизации и автоматизации функций стратегического планирования в РФ составляет около 50%.

Переход к цифровой стадии управления стратегическим планированием заложен принятием в 2018 г. национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», включающей в настоящее время семь федеральных проектов (рис. 2), а также положениями Послания Президента РФ по развитию системы стратегического государственного управления в Российской Федерации.

НП «Цифровая экономика Российской Федерации»			
Федеральный проект			
Нормативное регулирование цифровой среды	Информационная инфраструктура	Кадры для цифровой экономики	
Информационная безопасность	Цифровые технологии	Цифровое государственное управление	Искусственный интеллект

Рис. 2. Комплекс ФП НП «Цифровая экономика Российской Федерации»

Все эти проекты реализуются с разной степенью успешности. В частности, в ФП «Цифровое государственное управление» признаны невыполнимыми 20 проектов из 74, в результате чего бюджет этого проекта секвестирован на 2 млрд руб. Несмотря на сокращение финансирования, работа над проектом продолжается.

В целях повышения эффективности реализации национальной программы приняты решения о включении в национальную программу с 2020 г. еще одного федерального проекта – «Искусственный интеллект» – и объединении в ФП «Цифровое государственное управление» программ, направленных на информационное обеспечение стратегического планирования, во вновь разработанном проекте «Цифровое стратегическое планирование».

Следующим этапом развития ФИС СП стало создание цифровой платформы стратегического управления, реализуемой посредством технических мощностей ГАИС «Управление».

Цифровая платформа стратегического управления включает следующие объекты:

1) блок аналитики, выполняющий функции оценки и сравнительного анализа, при этом обеспечивающий динамическую визуализацию экономических связей анализируемых факторов;

2) блок сервисный, обеспечивающий возможность разработки и согласования стратегических планов, а также комплекса работ в процессе реализации планов и программ. В его состав включены конструкторы, позволяющие формировать документы; «коробочные решения», облегчающие решение унифицированных задач стратегического планирования; портфель методик и лучших практик, которые могут быть использованы и внедрены на соответствующем уровне управления;

3) блок аудита и отчетности, функциональным назначением которого являются стратегический аудит и формирование от-

четности в цифровом формате; кроме того, он позволяет проводить мониторинг и контроль реализуемой стратегии;

4) сервис имитационных моделей – предназначен для обеспечения вскрытия разнонаправленности и противоречивости принятия решений в процессе моделирования;

5) система управления рисками – предусматривает управление рисками в экономической сфере на всех уровнях управления стратегическим планированием;

6) сервис обеспечения общественных коммуникаций и краудсорсинговая площадка – обеспечивают привлечение общественности к выбору, мониторингу и контролю стратегических решений;

7) ИТ-сервис для бизнеса – предназначен для преобразования данных с использованием различных математических функций; кастомизированной агрегации, позволяющей работать с большим объемом информации; осуществления предиктивного анализа, дающего возможность строить прогнозы, в основу которых положены прошлые события;

8) блок энциклопедических данных, призванный удовлетворить потребности разработчиков стратегий в знаниях в сфере стратегического управления, предусматривающий возможность повышения квалификации дистанционно [5].

Динамическое развитие цифрового управления позволит минимизировать количество ошибок в документах стратегического планирования, сократить цикл принятия управленческих решений и повысить их эффективность, а также сконцентрировать ограниченные ресурсы на «точках роста» территорий.

Заключение

В заключение необходимо отметить, что успешный переход к цифровому управлению возможен только при ликвидации цифрового неравенства регионов страны и отдельных муниципальных образований,

так как доступность цифровых технологий оказывает большое влияние на темпы социально-экономического роста территории. Снижение цифрового неравенства регионов и наращивание темпов применения технологий цифрового формата как в экономической, так и в социальной сферах обеспечат благоприятные условия для ведения высокоэффективного бизнеса, повышения конкурентоспособности территорий, укрепления национальной экономической безопасности и, как следствие, положительно отразятся на качестве жизни людей.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71937200/> (дата обращения: 25.05.2022).
2. Рязанова В.А. Механизмы управления реализацией муниципальных программ // материалы XI Международной научно-практической конференции Государство и бизнес. Экосистема цифровой экономики. Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. 2019. С. 29-32.
3. Федеральный закон №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 27.06.2022).
4. Андрианов К.Н. Развитие стратегического планирования социально-экономического развития В Российской Федерации: анализ состояния и направления развития // Государственное стратегическое планирование: состояние, перспективы и пути развития: сборник аналитических материалов фракции политической партии Справедливая Россия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. 2020. С. 5-18.
5. Концепция развития федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП), в части цифровой трансформации стратегического управления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/9b0a513bb42eb526564a8178e813cec2/konceptsiya_razvitiya_cifrovoy_platforny_strat_plan.pdf (дата обращения: 25.05.2022).