УДК 338

Липина С.А.[1]
Беляевская-Плотник Л.А.[2]
Бочарова Л.К.[3]
Сорокина Н.Ю.[4]

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. В статье обоснована необходимость проведения регулярной оценки результативности реализации документов стратегического планирования. Авторами представлена методика анализа достижения национальных целей развития Российской Федерации, сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В работе отмечено, что утвержденная и действующая методика по оценке результативности документов стратегического планирования позволит не только повысить эффективность государственного управления, но и станет частью мониторинга рисков и угроз экономической безопасности страны.

Ключевые слова: стратегическое планирование, документы стратегического планирования, ФИС СП, национальные цели, Указ 204, экономическая безопасность, угрозы и риски экономической безопасности, мониторинг экономической безопасности, модель экономической безопасности, цифровое стратегическое планирование.

Lipina S.
Belyaevskaya-Plotnik L.
Bocharova L.
Sorokina N.

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS FOR THE ECONOMIC SECURITY

Abstract. The paper justifies the need for a regular assessment of the effectiveness of the implementation of strategic planning documents. The authors present a methodology for analyzing the

[1] *Светлана Артуровна Липина*, доктор экономических наук, Руководитель отделения «Мировой океан и Арктика», Заместитель Председателя Совета по изучения производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России, г. Москва
Svetlana Lipina, Doctor of Economics, Head of the Department “World Ocean and the Arctic”, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of the Russian Federation, Moscow
[2] *Любовь Александровна Беляевская-Плотник*, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучения производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России
Lyubov Belyaevskaya-Plotnik, Ph.D. in Economics, Senior Researcher of the Department “World Ocean and the Arctic”, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of the Russian Federation, Moscow
[3] *Лина Константиновна Бочарова*, кандидат экономических наук, научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучения производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России
Lina Bocharova, Ph.D. in Economics, Researcher of the Department “World Ocean and the Arctic”, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of the Russian Federation, Moscow
[4] *Наталья Юрьевна Сорокина*, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Отделения «Мировой океан и Арктика» Совета по изучения производительных сил ФГБОУ ВО «Всероссийская академия внешней торговли» Минэкономразвития России
Natalia Sorokina, Ph.D. in Economics, Senior Researcher of the Department “World Ocean and the Arctic”, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of the Russian Federation, Moscow

achievement of national development goals of the Russian Federation formulated in Presidential Decree of 07 May 2018 No. 204 “On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024”. It is noted that the approved and existing methodology for assessing the effectiveness of strategic planning documents will not only improve the efficiency of public administration, but will also become a part of monitoring risks and threats to the economic security of the country.

Keywords: strategic planning, strategic planning documents, national goals, Decree 204, economic security, threats and risks to economic security, economic security monitoring, economic security model, digital strategic planning.

Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2] (далее Указ 204) определил стратегические приоритеты национального развития в среднесрочной перспективе. В рамках Указа 204 Президентом сформулирована необходимость внесения коррективов в методологические основы оценки достижения стратегических приоритетов социально-экономического развития, в частности, формирования методических рекомендаций по мониторингу рисков недостижения целевых ориентиров и оценке результативности достижения стратегических приоритетов.

Кроме того, в утвержденной 13 мая 2017 г. Указом Президента РФ № 208 «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [1] провозглашена необходимость разработки системы непрерывного контроля и мониторинга экономической безопасности с целью раннего выявления, анализа и оценки влияния каких-либо внешних или внутренних воздействий на национальную экономику.

С учетом отмеченного, а также принимая во внимание необходимость организации мониторинга реализации документов стратегического планирования, направленных на достижение поставленных Президентом РФ целей развития, необходима разработка системы показателей, основанная на принципах декомпозиции и агрегирования [5], которая должна лечь в основу регулярного мониторинга, а также формирование предложений по визуализации достигнутых результатов и созданию информационно-аналитических справок о достижении стратегических приоритетов для различных участников стратегического планирования, генерируемых федеральной информационной системой стратегического планирования.

Динамично изменяющиеся условия ведения хозяйственной деятельности обусловливают необходимость корректировать подходы к управлению. Одним из ключевых элементов такого управления является оценивание реализации намеченных стратегических ориентиров в сфере социально-экономического развития, сформулированных в соответствующих документах стратегического планирования.

Обычно оценивание в научной литературе рассматривается как совокупность мероприятий, нацеленных на изучение эффектов принятых управленческих решений и предпринятых действий и встраивание этой информации в процесс принятия решений. В конечном итоге, в том числе и на основе оценок эффективности, производится планирование и создается стратегия развития.

Международный опыт методологий и практик оценки реализации документов стратегического планирования имеет богатую историю, в том числе и в России [4]. Однако в нашей стране оценивание проводилось на иной методологической основе, что обусловлено было самой системой планирования.

В странах, где существует централизованная система оценки реализации национальных стратегий социально-экономического развития, в том числе и в России, очень часто показатели, используемые для мониторинга, выступают в качестве элементов системы управления развитием национальной экономики. Поэтому с уверенностью можно пола-

гать, что на период до 2024 года показатели, используемые для мониторинга достижения поставленных национальных целей развития, будут выступать в качестве индикаторов макроэкономического развития страны. Это подтверждается так же и тем, что Основные направления деятельности Правительства на период до 2024 года, утвержденные Председателем Правительства РФ 29 сентября 2018 года [3] сосредоточены именно на достижении стратегических целей Указа Президента РФ № 204 [2]. В целом «национальные цели одновременно обозначают и вектор развития, и принципиальные условия движения в избранном направлении» [6].

Именно поэтому разработка критериев и выбор на их основе показателей, отражающих достижение национальных целей и стратегических приоритетов развития, должны лечь в основу системы индикативного мониторинга социально-экономического развития на ближайшие годы. Такая система может быть построена на основе принципа взаимосвязанности целей и задач документов стратегического планирования федерального уровня, а соответственно и показателей, их характеризующих, с национальными целями развития, определенными в Указе Президента РФ № 204. Такой подход будет способствовать оценке тех ресурсных возможностей, которые существуют в национальной экономике для выполнения поставленных стратегических задач.

Под результативностью (effectiveness) понимается ориентация индивидуальной и коллективной деятельности человека на получение результата – конечного итога какого-либо действия, функции или работы [7]. При реализации управленческих решений в сфере публичного управления оценивается, в первую очередь, степень достижения поставленных общественно значимых целей, поэтому оценка результативности является важнейшей функцией в системе государственного и муниципального управления.

Для оценки результативности документов стратегического планирования, предлагается использовать трехуровневую систему индикаторов, когда каждый показатель соответствующего уровня направлен на реализацию цели более высокого уровня. Так, показатели 1-го уровня оказывают наибольшее влияние на цель и представляют собой функциональные подсистемы наибольшего уровня обобщения. Показатели 2-го уровня также представляют собой функциональные подсистемы, но выделенные по критерию прямой методологической или логической связанности с первым уровнем. Показатели 3-го уровня могут представлять собой как самостоятельные подсистемы, так и единичные показатели, прямо влияющие на показатели 2-го уровня, и зачастую косвенно влияющие на показатели 1-го уровня.

Таким образом, в основание иерархии показателей положен признак межобъектного взаимодействия элементов системы, а именно:

а) 1-й уровень – прямое отражение национальной цели;
б) 2-й уровень – прямая взаимосвязанность с вышестоящим уровнем;
в) 3-й уровень – прямая связь со вторым уровнем и косвенная связь с первым уровнем показателей.

Следует отметить, что при выделении показателей, отражающих каждый из уровней иерархии, могут встречаться, как численные параметры (заданные количественные значения показателей), так и категориальные (значения показателей без заданного количественного выражения, выступающие в документах стратегического планирования с такими формулировками, как «улучшение», «совершенствование», «создание» и пр.). Мониторинг достижения численных показателей в процессе оценки результативности документов стратегического планирования сводится к сравнению целевых (плановых) показателей с фактическими значениями. А для мониторинга категориальных показателей необходима их оцифровка, то есть перевод в численное значение. Для решения данной задачи предлагается использовать методику интегрального анализа, позволяющего свести в единый агрегированный показатель совокупность разноразмерных индикаторов, которые путем логического подбора описывают соответствующий категориальный показатель.

Таким образом, интегральный показатель количественной оценки соответствующей национальной цели представляет собой разноразмерную величину, равнодействующую всех признаков, описывающих данную цель через перечень характеризующих ее индикаторов, колеблющуюся в диапазоне от 0 до 1. Экономическая интерпретация значений интегрального показателя сводится к следующему: результативность достижения той национальной цели выше, интегральный показатель которой наиболее приближен к 1.

Общий алгоритм расчета оценки результативности достижения национальных целей социально-экономического развития Российской Федерации представлен следующими этапами:

Этап 1. Оцифровка категориальных показателей в случае отсутствия численных параметров путем расчета интегральных показателей.

Этап 2. Оценка вклада показателей в достижение национальных целей Российской Федерации путем построения корреляционно-регрессионных уравнений.

Для удобства восприятия и интерпретации результатов оценки достижения национальных целей предлагается использовать такие интервалы диапазона оценок (Табл. 1).

Таблица 1. Интервалы диапазона оценок результативности достижения национальных целей социально-экономического развития Российской Федерации

Значения интегрального показателя	Оценка результативности	Рекомендация
0–0,33	низкая результативность	Корректирующие действия
0,34–0,70	средняя результативность	Предупреждающие действия
0,71–0,90	результативность выше средней	Стимулирующие мероприятия
более 0,91	высокая результативность	Поддерживающие мероприятия

В случае если значение интегрального показателя оценки результативности ниже 0,33 следует рекомендовать проведение корректирующих действий, поскольку столь низкие значения показателя свидетельствуют, что национальные целине достигнуты (либо в существенной степени не достигнуты) и требуется реализация срочных мер для выявления и устранения причин, приведших к сложившейся ситуации.

Если интегральный показатель находится в интервале 0,34–0,70 целесообразно проведение предупреждающих действий, поскольку отдельные показатели, характеризующие национальные цели социально-экономического развития не достигнуты, и требуется выработка мер для устранения сложившейся ситуации.

Если интегральный показатель находится в интервале 0,71-0,90, это характеризует приближение показателей национальных целей социально-экономического развития к целевым значениям и требуется ряд стимулирующих мер для их полного достижения.

Значения интегрального показателя выше 0,91 свидетельствует о высокой степени достижения показателей национальных целей социально-экономического развития, следовательно, процесс достижения целей может быть признан результативным. На данном этапе со стороны органов государственного управления необходимы поддерживающие мероприятия для недопущения снижения уровня плановых или целевых индикаторов.

С целью принятия эффективных государственных решений, направленных на достижение определенной национальной цели, необходимо выявить те факторы, которые оказывают на нее наибольшее влияние. Представляется, что «точечное» воздействие на наиболее влияющие на достижение цели параметры приведет к большей результативности, нежели совокупная проработка сразу всех факторов. Речь идет о приоритетности выбора тех мер государственной политики, которые наибольшим образом повлияют на достижение определенной национальной цели, что далее будет рассмотрено на примере такой национальной цели, как снижение два раза уровня бедности в РФ.

Так, на достижение такой национальной цели, как «снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации» влияют следующие факторы:

- системная поддержка и повышения качества жизни граждан старшего поколения, в том числе совершенствование системы пенсионного обеспечения;
- социальная поддержка малообеспеченных семей и детей оставшихся без попечения родителей;
- меры поддержки людей с ограниченными физическими возможностями (положение инвалидов);
- меры, направленные на совершенствование механизма определения и установления прожиточного минимума;
- создание условий для роста доходов населения.

Путем подбора к данной совокупности факторов перечня характеризующих их показателей, сформирован свод показателей второго уровня. Далее, при выделении системы показателей, которые логически или методологически связаны с показателями второго уровня, формируется система показателей третьего уровня.

Так, согласно экономической логике, основным параметром, характеризующим достижение указанной цели, является уменьшение доли граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, который принимается за показатель первого уровня. Далее по данным официального статистического наблюдения необходимо выделить показатели третьего уровня, которые согласуются с перечнем показателей первого и второго уровней. Исходя из этого, получена следующая схема взаимосвязей между показателями и факторами, характеризующими достижение такой национальной цели, как снижение в два раза уровня бедности в РФ (Рис. 1).

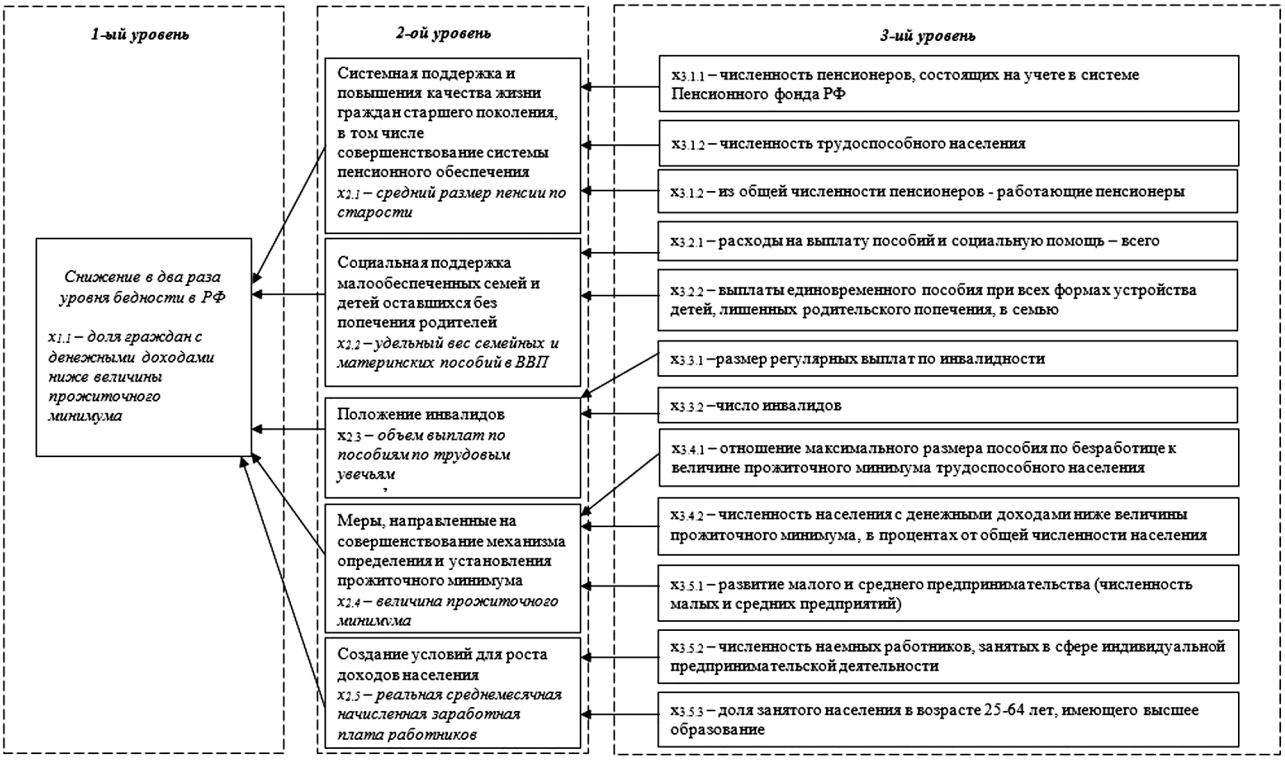


Рисунок 1 – Взаимосвязь показателей, влияющих на достижение цели по снижению в два раза уровня бедности в РФ

Для показателей второго уровня подобраны соответствующие количественные показатели из сферы официального статистического наблюдения ($x_{2.1}$ – $x_{2.5}$), отражающие их суть или уточняющие их содержание. Аналогичным образом, с целью демонстрации проведе-

ния расчетов подобраны показатели третьего уровня из перечня официального статистического наблюдения.

Как было отмечено ранее в работе, для повышения эффективности принятых государственных решений в сфере определения национальных приоритетов социально-экономического развития необходима количественная оценка вклада каждого показателя в достижение соответствующей национальной цели. Для решения этой задачи построено корреляционно-регрессионное уравнение зависимости доли граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (показатель, характеризующий национальную цель по снижению в два раза уровня бедности в РФ) от влияющих на нее факторов:

$$x_{1.1} = -3,22 + 0,00015x_{2.1} - 3,47x_{2.2} + 0,0065x_{2.3} - 0,00002x_{2.4} + 0,00004x_{2.5}$$

Таким образом, экономическая интерпретация полученной функциональной зависимости оценки вклада каждого показателя второго уровня в снижении бедности в два раза в РФ, представленного в данной работе таким показателем, как «Доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума», выглядит следующим образом:

- при увеличении на 1000 руб. среднего размера пенсии по старости ($x_{2.1}$), доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума вырастет на 0,15% (возможно, такая прямая зависимость обусловлена тем, что повышение пенсии влечет за собой неминуемый рост инфляции, что обесценивает предшествующий рост пенсии и доля бедного населения продолжает расти);
- при увеличении на 1% удельного веса семейных и материнских пособий в ВВП ($x_{2.2}$), доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума снизится на 3,47%;
- при росте на 1 млн. руб. объема выплат по пособиям по трудовым увечьям и профессиональным заболеваниям ($x_{2.3}$), доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума вырастет на 0,0065% (при таком минимальном значении коэффициента данный вид зависимости следует признать незначительным и не привлекать в дальнейший анализ);
- при росте на 1000 руб. величины прожиточного минимума ($x_{2.4}$), доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума снизится на 0,02%;
- при росте на 1000 руб. реальной среднемесячной начисленной заработной платы работников ($x_{2.5}$), доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума вырастет на 0,00004% (при таком минимальном значении коэффициента данный вид зависимости следует признать незначительным и не привлекать в дальнейший анализ).

С учетом отмеченного, наибольшее влияние на изменение доли граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума имеет такой показатель, как удельный вес семейных и материнских пособий в ВВП, который имеет наибольшее расчетное значение коэффициента при $x_{2.2}$ в представленном выше уравнении. Следовательно, акцент в государственном управлении в части решения проблем бедности должен быть направлен на такую функциональную сферу государственного управления, как социальная поддержка малообеспеченных семей и детей, оставшихся без попечения родителей, что в данном примере характеризуется показателем удельного веса семейных и материнских пособий в ВВП.

Принимая во внимание необходимость решения задач, поставленных Президентом РФ по стимулированию цифрового развития, представленные выше рекомендации могут быть использованы в процессе создания автоматизированного программного продукта не только для мониторинга достижения на-

циональных целей, но и для сценарного моделирования возможных появлений рисков и угроз в области экономической безопасности [8]. В частности, подход к оцифровке категориальных показателей, а также оценка вклада показателей в достижение национальных целей может быть использована для построения имитационной модели состояния экономической безопасности, в возможности которой входит проведение причинно-следственного анализа влияния внешних воздействий на состояние экономической безопасности, а также предварительная оценка влияния принятых государственных решений на уровень социально-экономического развития в стране и экономической безопасности еще до момента их официального принятия.

Кроме того, немаловажной проблемной задачей в ходе оценки результативности документов стратегического планирования является непосредственно процесс подбора показателей, характеризующих или описывающих достижение соответствующей национальной цели, а также установления взаимосвязи между целью (целями) документа стратегического планирования и задачами, направленными на реализацию целей. От правильности и обоснованности подбора показателей для характеристики выбранного объекта (национальной цели, цели документа и пр.) зависит корректность оценки эффективности принятых государственных решений через соответствующий документ стратегического планирования.

Так, для составления перечня показателей, влияющих на достижение определенной цели в документе стратегического планирования необходимо экспертно выделить в каждой цели те составляющие (сферы, области и пр.), которые связаны с достижением данной цели, используя принцип декомпозиции [5]. Например, в Стратегии экономической безопасности РФ до 2030 года [1] есть такая цель, как «Повышение уровня и улучшение качества жизни населения», достижение которой укрупненно связано с такими сферами, как, Доходы населения, Занятость. Далее из перечня показателей Стратегии экономической безопасности (ст. 27) следует детально проанализировать каждый показатель на предмет того, на какую составляющую цели он направлен (Рис. 2).

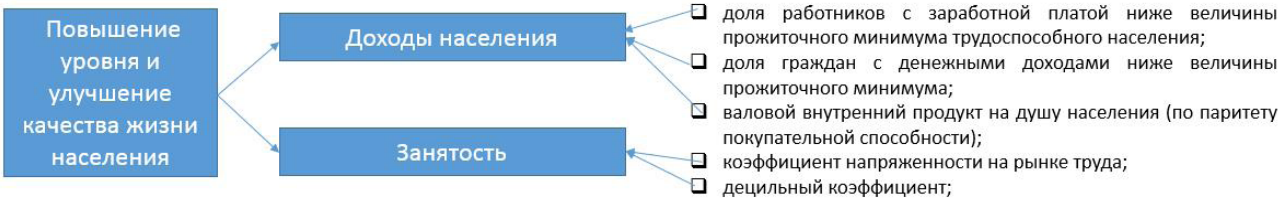


Рисунок 2 – Пример установления взаимосвязи между целью и показателями документа стратегического планирования по принципу декомпозиции

Использование данного подхода для соотнесения показателей национальных целей с показателями документов стратегического планирования федерального уровня позволит не только выстроить дерево показателей, но и определить перечень показателей, на основании которых необходимо осуществлять мониторинг достижения поставленных национальных приоритетов.

Выводы: Предлагаемые рекомендации по оценке результативности документов стратегического планирования, а также достижения национальных целей социально-экономического развития Российской Федерации может быть использован:

- при формировании системы мониторинга результативности достижения стратегических приоритетов социально-экономического развития;
- при проведении анализа степени достижения национальных приоритетов, отраженных в документах стратегического планирования;
- при проведении мониторинга состояния экономической безопасности, в части создания превентивного инструмента оценки возможного появления и влия-

ния рисков и угроз на экономику и социальную сферу страны;

– для обоснования проектов управленческих решений в системе государственного и муниципального управления, направленных на обеспечение условий достижения стратегических приоритетов и целей развития;

– при разработке отчетов о степени достижения стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, в частности, с использованием ресурсов Федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1) Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/ (дата обращения 21.03.2019).
2) Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/57420. (дата обращения 21.03.2019).
3) Основные направления деятельности Правительства на период до 2024 года. Утверждены Председателем Правительства РФ 29 сентября 2018 года [Электронный ресурс]. URL: http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQjlGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf (дата обращения 21.03.2019).
4) Липина С.А., Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю. Стратегическое планирование в России: возможность и необходимость применения зарубежного опыта // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 44–52.
5) Липина С.А., Сорокина Н.Ю., Беляевская-Плотник Л.А, Бочарова Л.К. Методические аспекты декомпозиции и агрегирования показателей социально-экономического развития в документах стратегического планирования // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 4. С. 44–54.
6) Медведев Д.А. «Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития» // Вопросы экономики 2018. № 10. С. 5–28.
7) Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., М., 1997. 944 с.
8) Смирнова О.О., Липина С.А., Беляевская-Плотник Л.А, Бочарова Л.К., Сорокина Н.Ю., Яковенко О.Ю. Подходы к построению федеральной системы управления рисками в области экономической безопасности // Сб. матер. Всероссийск. симпозиума «Проблемы стратегического управления», Москва, 20 февраля 2018 г. / Под ред. С.Н. Сильвестрова. М.: Когито-Центр. 2018. С. 45–56.