

УДК 338.24.01

Э.Н. Брагина

ФГБОУ ВО «Тюменский индустриальный университет», г. Тюмень,
email: braginaen@tyuiu.ru

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Ключевые слова: механизм формирования и реализации государственной экономической политики, эффективное целеполагание, технологическая платформа.

Низкая результативность процесса государственного стратегирования обоснована перманентным невыполнением целей социально-экономического развития, частой их сменой как на государственном, так и на субфедеральном уровне, отсутствием механизма их согласования с получателями результатов государственного стратегирования, что обуславливает необходимость развития механизма государственного управления, заключающееся в разделении его на два блока: механизм формирования государственной экономической политики и механизм реализации государственной экономической политики и выделения двух уровней его инструментария: инструменты целеполагания (как инструменты базового уровня) и инструменты стимулирования реализации государственной экономической политики. Механизм формирования государственной экономической политики необходимо реализовать с помощью платформенных решений, которые могут быть основой для формирования государственной платформы управления социально-экономическим развитием территории.

E.N. Bragina

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Industrial University of Tyumen», Tyumen, email: braginaen@tyuiu.ru

DEVELOPMENT OF THE MECHANISM FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE ECONOMIC POLICY

Keywords: mechanism for the formation and implementation of state economic policy, effective goal setting, technology platform.

The low effectiveness of the state strategizing process is justified by the constant failure to fulfill the goals of socio-economic development, their frequent change both at the state and at the regional level, the lack of a mechanism for their coordination with the recipients of the results of state strategic management, which necessitates the development of the mechanism of public administration, which consists in dividing it into two blocks: the mechanism for the formation of the state economic policy and the mechanism for the implementation of the state economic policy and the allocation of two levels of its tools: goal-setting tools (as basic level tools) and tools to stimulate the implementation of state economic policy. The mechanism of formation of the state economic policy must be implemented with the help of platform solutions, which can be the basis for the formation of the state technological platform for managing the socio-economic development of the territory.

Стратегическое управление возникло как реакция субъекта управления социально-экономическими системами на необходимость учитывать внешние для системы факторы, описывающие все более усложняющуюся и непредсказуемую внешнюю среду и преодолело четыре этапа в развитии: от управления на основе контроля, через управление на основе экстраполяции и управления на основе предвидения изменений, к управлению на основе гибких экстренных решений (от долгосроч-

ного планирования к стратегическому управлению) [1]. Одновременно с этим усложняется и сам объект управления – социально-экономическая система, как на микроуровне, так и на уровне управления отраслями, территориями, регионами, государствами и т.п. Усложнение управляемых систем требует адекватного усложнения и механизмов управления ими, при этом процесс развития механизма управления в случае функционирования систем в государственном управлении (от уровня муни-

ципалитетов до федерального уровня) весьма уступает подобному процессу в корпоративном секторе, что, безусловно, имеет свои причины, такие как, жесткие правовые ограничения по ряду вопросов управления, очень высокая степень формализма и бюрократии в принятии управленческих решений, инертность организационных структур управления и т.д.

Под механизмом управления понимается наиболее активная часть системы управления, обеспечивающая новое состояние управляемой системы, описываемое целями управления (формула 1) [2].

$$\text{МехУ} = (\text{ЦУ}, \text{КУ}, \text{ФкУ}, \text{МУ}, \text{РУ}) \quad (1)$$

где МехУ – механизм управления,

ЦУ – цели управления,

КУ – критерии управления,

ФкУ – факторы управления,

МУ – методы воздействия на данные факторы управления,

РУ – ресурсы управления.

Таким образом, эффективное целеполагание определяет качество управления. При этом, в системе стратегического управления отсутствует предположение, что будущее обязательно должно быть лучше прошлого, поэтому в качестве первого этапа при целеполагании используют анализ перспектив состояния социально-экономической системы для оценки тенденций и рисков, которые способны изменить сложившиеся тенденции [1, 8].

Стратегическое управление государством осуществляется в соответствии с положениями действующего Федерального Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [6]. Закон регламентирует формирование на федеральном уровне пяти стратегических документов, характеризующих процесс целеполагания (ежегодное послание президента федеральному собранию, стратегия социально-экономического развития, документы в сфере обеспечения национальной безопасности, стратегия национальной безопасности, стратегия научно-технологического развития), три стратегических документа в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу (отрас-

левые документы стратегического планирования, стратегия пространственного развития, стратегии социально-экономического развития макрорегионов), пять стратегических документов прогнозирования развития государства (прогноз научно-технологического развития, стратегический прогноз, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период, прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период) и пять стратегических документов в рамках планирования и программирования реализации стратегических документов (основные направления деятельности правительства, государственные программы, государственная программа вооружения, схемы территориального планирования, план деятельности федерального органа исполнительной власти). На субфедеральном уровне пакет документов стратегического развития состоит из стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (целеполагание), прогнозов социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный период, а также бюджетного прогноза (прогнозирование) и плана мероприятий по реализации стратегии, государственных программы, через которые собственно и осуществляется реализация и схем территориального планирования (планирование и программирование). На уровне муниципального образования законом регламентируется формирование лишь документов стратегического планирования, необходимых для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Представленный закон был призван систематизировать весь процесс стратегического управления в Российской Федерации, при этом, не смотря на емкость документации, описывающей этот процесс, результативность стратегического управления снизилась, что отразилось на основных макроэкономических показателях Российской Федерации (таблица 1). В таблице представлены средние значения за пять лет до принятия закона и за пять лет после принятия закона.

Таблица 1

Динамика основных макроэкономических показателей до и после принятия закона о стратегическом планировании, средние значения

Показатель	Значение, %	
	До 2015 г	После 2015 г
Темп роста валового внутреннего продукта РФ на душу населения	109,7	107,7
Индексы физического объема валового внутреннего продукта РФ на душу населения	101,5	101
ВВП России на душу населения по паритету покупательной способности	110,6	104,3



Рис. 1. Динамика основных макроэкономических показателей РФ, %

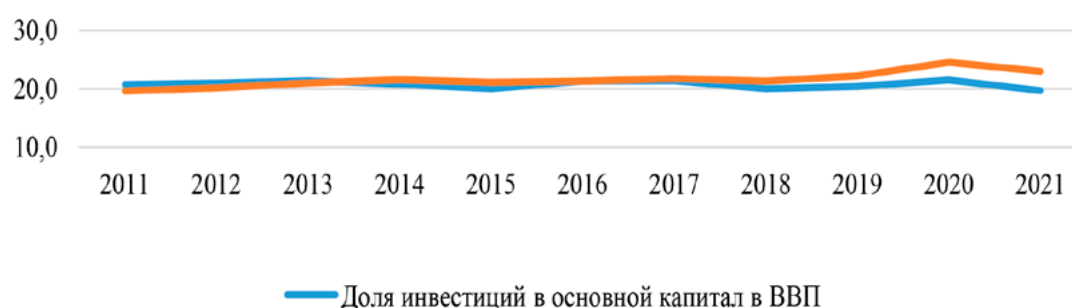


Рис. 2. Динамика основных макроэкономических показателей РФ, характеризующих изменение технологической составляющей в экономике

Это связано, прежде всего, с высоким уровнем формализма при составлении и реализации стратегических документов, поскольку фактически реализуется иной механизм формирования и реали-

зации стратегических целей Российской Федерации, закрепленный указами Президента РФ от 7 мая 2018 г № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации

на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Согласно Указу №204, разрабатываются собственные механизмы достижения национальных целей, а также ресурсное обеспечение этого процесса, представлен и основной инструмент механизма достижения национальных целей – национальные проекты (программы). При этом, в Федеральном Законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не существует понятия «национальный проект (программа)», а программные мероприятия представлены, как уже упоминалось выше, государственными программами РФ.

Необходимо отметить и тот факт, что на данный момент утвержденной Стратегии социально экономического развития Российской Федерации до 2030 года нет, не смотря на то, что в 2020 году Торгово-промышленной палатой РФ были представлены принципы Стратегии экономического развития России, а председателем Правительства РФ был сформирован график подготовки Стратегии социально экономического развития Российской Федерации до 2030 года с внесением проекта на обсуждения в мае 2021 года, которое не состоялось.

Результативность процесса стратегического управления можно оценить с помощью анализа динамики макроэкономических показателей (рисунок 1,2) (источник данных: Федеральная служба государственной статистики, режим доступа <https://rosstat.gov.ru/>).

Необходимо отметить значительные колебания темпов роста ВВП, что может свидетельствовать о низком уровне управляемости экономикой РФ, а значения показателей, характеризующих изменение технологической составляющей в экономике, после некоторого подъема вернулись к значениям 2011 года несмотря на акцентирование внимания органов власти на инновационные процессы в экономике, что свидетельствует о низкой результативности процесс государственного стратегирования.

Выводы о низкой результативности процесса государственного стратегического управления подтверждается и низкой результативностью реализации го-

сударственных программ (рисунок 3) (источник данных: Портал госпрограмм РФ, режим доступа https://programs.gov.ru/Portal/analytics/achieving_indicators?year=2020&grouping=byProgram).

По мнению автора, основная причина недееспособности стратегии состоит в отсутствии эффективного механизма реализации стратегии, что привело к потере системных свойств управляемой системы, прежде всего самоорганизации и упорядоченного функционирования и может привести к риску потери ее целостности и устойчивости.

Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития государства имеет строго выраженный иерархический характер, определенный уровнем централизации государственного управления и закреплённый в полномочиях государственных органов на федеральном, субфедеральном и муниципальном управлении. Так на федеральном уровне происходит формирование стратегии социально-экономического развития государства и определяются основные инструменты механизма ее реализации. На субфедеральном уровне государственного управления выполняется полный управленческий цикл: формирование стратегии развития территории на основе целей, установленных на федеральном уровне и детальная разработка механизмов их реализации с последующим мониторингом результативности. На уровне публичного управления муниципалитетами, в рамках существующих полномочий публичных органов местной власти можно говорить лишь об исполнении положений государственных федеральных и региональных программ, формирование целеполагающих стратегических документов опционарно.

Низкая результативность государственного стратегического управления, определяется системными ошибками в стратегировании, скорее всего связанными с низкой эффективностью целеполагания. Стратегические цели часто меняются в течении стратегического лага [4, 5, 7], что снижает возможность контроля их выполнения. Кроме того, в методических указаниях к разработке стратегических документов не представлен механизм согласования целей между участниками реализации страте-

гии социально-экономического развития, ее выгодоприобретателями. Общественное обсуждение проектов стратегических документов целеполагания весьма слабо, что свидетельствует, в том числе, об отсутствии мотивации в участии в процессе стратегирования. Так с 2017 года в ходе общественного обсуждения проектов документов стратегического развития Тюменской области поступило всего пять предложений по корректировке и ни одно из них не было учтено. В свою очередь, малая эффективность целеполагания оценивается как результат некачественного использования инструментов целеполагания, а также их планирования, прогнозирования, программирования, мониторинга и т.п.

В связи с этим, по мнению автора необходимо сместить акцент с этапа реализации

государственной стратегии социально-экономического развития, на этап ее формирования, сбалансировав, таким образом, весь процесс формирования и реализации стратегии социально-экономического развития государства. Неэффективное целеполагание определяет низкую результативность стратегии и методы повышения качества ее реализации окажутся неспособны исправить ситуацию. Применительно к субфедеральному уровню государственного управления необходимо механизм управления государственных развитием разбить на два уровня: механизм формирования государственной экономической политики и механизм реализации государственной экономической политики, выделив, таким образом, базовые и стимулирующие инструменты (таблица 2).

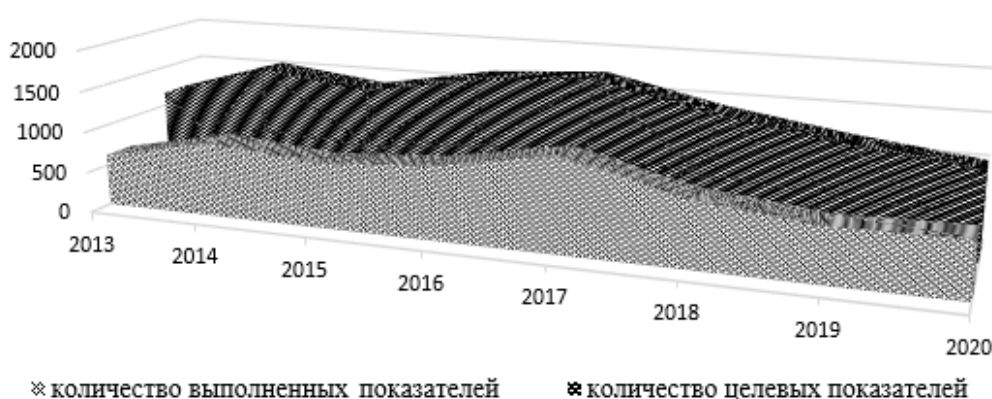


Рис. 3. Степень достижения плановых значений показателей государственных программ в разрезе года реализации, ед.

Таблица 2

Характеристики концептуальной модели механизма формирования и реализации государственной экономической политики

Уровень	Назначение	Инструментарий	Временной уровень	Блок механизма
Инструменты базового уровня (обеспечивающие)	Обеспечение системного и комплексного экономического развития в соответствии с основными целями экономической политики	Инструменты долгосрочного целеполагания; стратегического планирования, прогнозирования и программирования; стратегического мониторинга и т.п.	Постоянные временные уровни – стратегическое планирование	Механизм формирования государственной экономической политики
Стимулирующие инструменты	Усиление воздействия на ключевые параметры экономического развития по направлениям экономической политики	Инструменты денежно-кредитной политики; инструменты бюджетно-налоговой политики; инструменты инвестиционной политики; инструменты промышленной политики; инструменты политики в области труда и занятости, рынка рабочей силы, регулирования доходов; инструменты внешнеэкономической политики и др.	Уровень ad hoc (ситуативный временный уровень) – индикативное планирование	Механизм реализации государственной экономической политики



Рис. 4. Уточненный механизм формирования и реализации государственной экономической политики на субфедеральном уровне

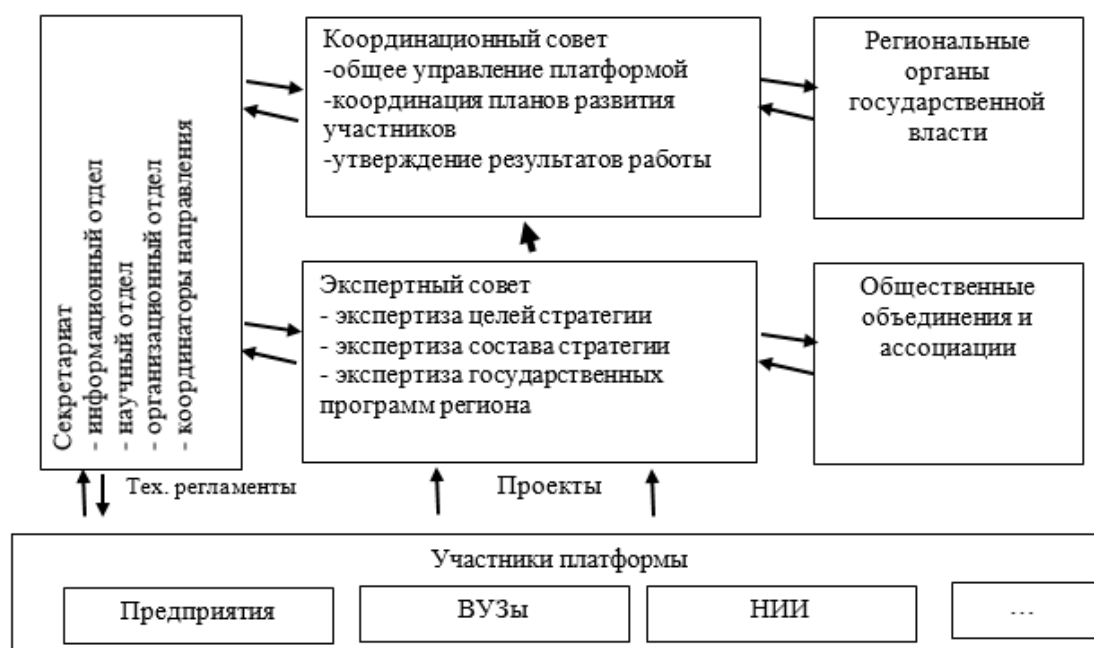


Рис. 5. Структура электронной платформы общественного участия

Таблица 3

Состав стейкхолдеров для формирования стратегии социально-экономического развития региона

Раздел стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и плана мероприятий по ее реализации (в соответствии с Методическими рекомендациями по ее разработке и корректировке)	Основные агенты
Приоритеты, цели и задачи	Научное сообщество
Целевой сценарий социально-экономического развития	Научное сообщество
Основные направления развития человеческого капитала и социальной сферы	Образование, Здравоохранение, Культура
Основные направления экономического развития	Основные налогоплательщики региона
Основные направления развития научно-инновационной сферы	Научное сообщество, Бизнес
Основные направления рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности	Экологические организации Тюменской области, экологические подразделения организаций
Основные направления развития межрегиональных и внешнеэкономических связей	Предприятия-экспортеры, тюменская таможня
Основные направления пространственного развития	Жители ТО и муниципалитеты
Сведения о кадровом обеспечении экономики	Образование, кадровые агентства, кадровые подразделения предприятий

Исходя из предложенной выше трансформации механизма управления, уточнен механизм формирования и реализации государственной экономической политики (на субфедеральном уровне) (рисунок 4).

Кроме того, эффективность функционирования механизма управления социально-экономическим развитием территории в части механизма формирования ГЭП можно существенно повысить, используя платформенные цифровые технологии. Электронные платформы общественного участия [3]. могут быть первым этапом в реализации этого решения, но необходимо развитие платформенных инструментов до уровня технологических платформ (рисунок 5). В соответствии с определением правительства РФ – технологическая платформа – коммуникационный инструмент [9], который может быть развит с помощью перспективных цифровых технологий до мощного инструмента поддержки принятия решений и обеспечить платформенную основу государственного управления в перспективе.

Структура технологической платформы зависит от характера выполняемых ею задач, так на первом этапе

ее развития (электронная платформа общественного участия) важна лишь коммуникационная часть, затем в платформу необходимо будет интегрировать базы данных и базы знаний, модули разработки и принятия управленческих решений и т.д.

На первом этапе, по мнению автора, использование платформы как коммуникационного инструмента должно быть сегментировано в соответствии с разделом обсуждаемой стратегии или ее прогноза и доступ к сегментам должны получить стейкхолдеры принимаемых государственных решений (таблица 3). Состав стейкхолдеров необходимо определять с помощью формализованных методик, то есть количественно и качественно обосновывать.

Технологическая сложность сегментов зависит от характера решаемых задач, так учет общественного мнения жителей территории по ряду вопросов решится с помощью инструментов голосования, в то время как участие бизнес-структур, научных и образовательных сфер может быть эффективно, если предоставить инициативу по формулировке и конкретизации некоторых целей, для этого технически необходимо реализо-

вать возможность внесения такого рода инициатив на обсуждение.

Таким образом, для повышения эффективности государственного стратегирования, необходимо развитие механизма государственной экономической политики, заключающееся в разделении его на два блока: механизм формирования государственной экономической политики и механизм реализации государственной экономической политики и выделении двух уровней его инструментов – инструменты целеполагания

и инструменты стимулирования эффективной реализации стратегии. При этом, инструменты целеполагания носят прерогативный, базовый характер, поскольку качество их использования обуславливает эффективность всего процесса стратегирования. Реализация выделенного блока – механизма эффективного целеполагания, возможна через использование платформенных цифровых инструментов, что обеспечит все его критерии качества, которые на данный не выполняются.

Библиографический список

1. Ансофф И. Стратегическое управление / Пер. с англ. / Науч. ред. и авт. вступ. ст., с. 11-32, Л. И. Евенко. М.: Экономика, 1989. 519 с.
2. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией: учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. и технол. спец. М.: Рус. деловая лит., 1998. 767 с.
3. Ревякин С.А. Функциональность электронных платформ общественного участия: при чем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 88-106.
4. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения 29.11.2022).
5. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения 29.11.2022).
6. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения 29.11.2022).
7. Шилова Н.Н., Брагина Э.Н. Документарный анализ результативности процесса стратегического планирования региона // Вестник Академии знаний. 2020. № 40 (5). С. 475-482.
8. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. направлениям и специальностям. М.: Европ. комис., 2000. 364 с.
9. Порядок формирования перечня технологических платформ. Утвержден решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/data/2010/11/03/1223349306/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%BD%D1%8F%20%D0%A2%D0%9F.pdf> (дата обращения 29.11.2022).