

Цифровые платформенные решения в системе стратегического планирования Российской Федерации

Digital Platform Solutions in the Strategic Planning System Russian Federation

DOI 10.12737/2587-9111-2023-11-1-67-72

Получено: 24 октября 2022 г. / Одобрено: 28 декабря 2022 г. / Опубликовано: 27 февраля 2023 г.

Беляевская-Плотник Л.А.

Канд. экон. наук, старший научный сотрудник,
Институт экономики РАН,
Россия, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32
e-mail: belyaevskaya@inbox.ru

Belyaevskaya-Plotnik L.A.

Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher,
Institute of Economics of Russian Academy of Sciences,
32, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218, Russia
e-mail: belyaevskaya@inbox.ru

Аннотация

Заявленные тренды на цифровизацию экономики РФ предопределили необходимость разработки способов автоматизации сбора и передачи ведомственных и прочих данных, которые после соответствующей аналитической обработки могут быть использованы в качестве инструмента поддержки принятия решений органами власти в сфере государственного управления. Реализация данной задачи возможна при помощи создания цифровых платформенных решений, в том числе в системе стратегического планирования, что составляет цель настоящего исследования. В работе определено, что в существующем сегодня реестре документов стратегического планирования отсутствует система взаимосвязанных элементов; не представлена возможность количественной оценки вклада документа в достижение национальных целей и стратегических национальных приоритетов. Показано, что одним из направлений повышения эффективности системы стратегического планирования представляется переход от существующего формата реестра документов к совокупности документов в формате взаимосвязанной системы элементов «цель-задача-мероприятие-показатель» строго в соответствии с принятой архитектурой, что может быть реализовано путем создания единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления. В результате отмечено, что для учета большого количества взаимосвязей между элементами документов стратегического планирования с одной стороны и ресурсным обеспечением социально-экономического развития и национальной безопасности с другой стороны, взаимосвязи внутри цифровых платформенных решений должны быть выражены в виде математических зависимостей, что позволит обеспечить преемственность, сбалансированность и непротиворечивость между элементами документов стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, цифровые платформенные решения, государственные информационные системы, единая цифровая информационно-аналитическая платформа, национальные цели развития, национальные проекты, архитектура документов стратегического планирования.

Постановка проблемы. Принятые в 2021 г. такие важные документы стратегического планирования, как Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633) [1] (далее — Основы) и Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400) [2] с одной стороны предопределили необходимость внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее 172-ФЗ) [3], а с другой, указали на необходимость трансформации системы стратегического управления, которая должна быть основана на перманентном контроле и мониторинге достижения стратегических национальных целей развития и стратегических националь-

Abstract

The stated trends in the digitalization of the Russian economy have predetermined the need to develop ways to automate the collection and transmission of departmental and other data, which, after appropriate analytical processing, can be used as a decision support tool by authorities in the field of public administration. The implementation of this task is possible by creating digital platform solutions, including in the strategic planning system, which is the purpose of this study. The paper determines that there is no system of interrelated elements in the existing register of strategic planning documents; the possibility of quantifying the contribution of the document to the achievement of national goals and strategic national priorities is not presented. It is shown that one of the ways to improve the effectiveness of the strategic planning system is the transition from the existing format of the register of documents to a set of documents in the format of an interconnected system of elements "goal-task-event-indicator" strictly in accordance with the accepted architecture, which can be implemented by creating a single digital information and analytical platform for strategic management. As a result, it is noted that in order to take into account a large number of relationships between the elements of strategic planning documents on the one hand and the resource provision of socio-economic development and national security on the other hand, the relationships within digital platform solutions should be expressed in the form of mathematical dependencies, which will ensure continuity, balance and consistency between the elements of strategic planning documents.

Keywords: strategic planning, digital platform solutions, government information systems, unified digital information and analytical platform, national development goals, national projects, architecture of strategic planning documents.

ных приоритетов путем автоматизированной системы сбора и оперативной обработки данных.

Наиболее существенными нововведениями, которые зафиксированы в указанных документах, являются закрепление понятия архитектуры документов стратегического планирования, под которой понимается «иерархическая система последовательно связанных документов стратегического планирования, обеспечивающая преемственность целей, сбалансированная по задачам и их ресурсному обеспечению» [1] (ст. 9, п. в), а также определение цикла стратегического планирования для «строгого соблюдения последовательности разработки и утверждения документов стратегического планирования» [1] (ст. 34–35), который состоит из следующих этапов: прогнозирование, целеполагание, планирование и программирование. Особо отметим приздание места

национальным проектам в архитектуре системы стратегического планирования на уровне планирования и программирования.

Немаловажным является требование об обязательной корректировке документов стратегического планирования нижестоящего уровня на основании внесения корректировок в документы вышестоящего уровня, на основе которого этот документ был разработан (ст. 38 Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации). Представляется, что закрепление указанного требования приведет к соблюдению последовательности изменений в документах, а также обеспечит согласованность в положениях документов стратегического планирования соответственно их месту в архитектуре документов.

Вместе с тем действующая система стратегического планирования Российской Федерации сегодня содержит около 60 000 документов федерального, регионального и муниципального уровней (стратегии, прогнозы, программы, проекты, планы и пр.), а также включает порядка 450 000 показателей.

При этом документы стратегического планирования:

- не образуют собой систему взаимосвязанных элементов в формате «цель-задача-мероприятие-показатель»;
- не показывают причинно-следственные связи между принятым государственным решением и уровнем социально-экономического развития и национальной безопасности;
- не дают возможность количественно оценить вклад документа стратегического планирования в достижение национальных целей и стратегических национальных приоритетов.

Кроме того, усиливающееся санкционное давление, а также вхождение в состав РФ новых субъектов увеличит количество документов стратегического планирования и число входящих в них показателей.

На сегодняшний день слабые возможности и низкую информативность имеют программно-аналитические механизмы поддержки принятия решений в сфере государственного управления и местного самоуправления на основании мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах.

Таким образом, одним из направлений повышения эффективности системы стратегического планирования сегодня представляется переход от существующего формата реестра документов к совокупности документов в формате взаимосвязанной

системы элементов «цель-задача-мероприятие-показатель» строго в соответствии с принятой в Основах архитектурой, что может быть реализовано путем создания единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления в Российской Федерации.

Анализ публикаций по теме исследования. В настоящее время учеными и практиками разработаны и опубликованы множество рекомендаций о необходимости цифровой трансформации системы государственного управления, в том числе системы стратегического планирования.

Среди нормативно-правового обеспечения развития цифрового государственного управления можно отметить Национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации», а также входящий в нее Федеральный проект «Цифровое государственное управление», раскрывающий необходимость «внедрения цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей» [4].

К числу авторитетных научных подходов в сфере цифровизации экономики следует отнести труды Е.Н. Ведуты, раскрывающие особенности применения искусственного интеллекта в системе государственного управления, в том числе на основании построения динамической модели межотраслевого-межсекторного баланса [5–6].

Важно отдельно выделить труды ученых по применению инструментов моделирования процессов цифровой трансформации как на национальном уровне [7], так и на уровне отдельных компаний [8].

Следует также отметить, что настоящая работа является продолжением многолетних исследований автора данной публикации в области разработки направлений совершенствования системы стратегического планирования, в том числе при помощи развития цифровых инструментов [9–11].

Вместе с тем наработанный массив теоретических подходов не в полной мере раскрывает совокупный алгоритм формирования цифрового пространства стратегического планирования, в том числе при помощи создания отдельных платформенных решений.

Методология исследования. Основу исследования составляет интегративный подход, основанный на синтезе логико-аналитических инструментов изучения нормативных, научных и других открытых источников информации в области цифровизации стратегического планирования, а также с привлече-

нием инструментов экономико-математического моделирования для практической реализации разработанных рекомендаций путем создания соответствующих государственных информационных систем (ГИС).

Результаты исследования. В настоящее время система государственного и муниципального управления Российской Федерации ориентирована на достижение национальных целей развития, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее Указ № 474) [12]. Условием успешной реализации указанного документа является его взаимоувязка с целями федеральных, региональных и муниципальных документов стратегического планирования. Это предопределяет необходимость внесения соответствующего раздела или подраздела в новые и/или действующие документы стратегического планирования, где указывается вклад документа в достижение соответствующих национальных целей развития.

Вместе с тем документы субъектов РФ должны также быть направлены на достижение национальных целей развития, закрепленных в Указе Президента РФ № 474 и детализированных другими документами системы стратегического планирования. С учетом межотраслевой специфики, национальные цели развития являются основанием для внесения изменений в действующие и/или разработки новых документов стратегического планирования в целях обеспечения преемственности их целей, задач, мероприятий и прочих элементов [9] (рис. 1).

В сложившейся практике стратегического планирования достижение национальных целей развития Российской Федерации осуществляется посредством реализации национальных проектов, целевые показатели которых декомпозированы в федеральные проекты. Федеральные проекты, в свою очередь,

декомпозируются на уровень субъектов РФ в формате региональных проектов, цели которых формируются в результате учета целей федеральных проектов согласно региональной специфике. Построенные таким образом региональные проекты содержат мероприятия из состава федеральных проектов, а также мероприятия, разрабатываемые и реализуемые в рамках конкретного региона, которые могут быть прямо не связаны с целями федеральных проектов, но косвенно способствовать их более полной реализации. Вместе с тем полагаем, что декомпозиция федеральных проектов на региональные составляющие является одним из перспективных инструментов совершенствования системы стратегического планирования. Подход, при котором федеральная цель является обязательной для региона, но количественный параметр цели устанавливается исходя из особенностей региона, и при этом сохраняется возможность включения в проект целей, направленных на решение «местных» проблем, обеспечивает с одной стороны сохранение и реализацию федеральных целей на уровне региона, а с другой — дает регионам возможность реализовывать собственные цели [9].

Таким образом, действующим законодательством нормативно определена необходимость взаимосвязи целей документов стратегического планирования федерального и регионального уровня, направленных на реализацию поставленных национальных целей, что соответствующим образом должно быть отражено в содержании указанных документов.

Решение указанных вопросов лежит в плоскости формирования единого цифрового информационного пространства в интересах стратегического управления с использованием возможностей существующих ГИС и различных информационных ресурсов органов власти. Данная задача по созданию платформенных решений в сфере стратегического

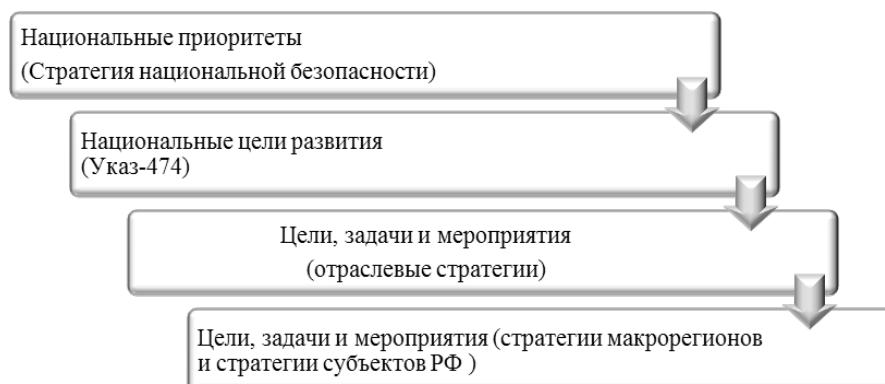


Рис. 1. Последовательность учета национальных целей развития в документах целеполагания

планирования на сегодняшний день закреплена в ряде документов, а именно:

«в целях информационного обеспечения стратегического планирования создается обеспечивающая формирование и обработку данных федеральная информационная система стратегического планирования ...» (п. 1 Ст. 14 172-ФЗ) [3];

«сбор, комплексная аналитическая обработка данных, оценка динамики реализации стратегических национальных приоритетов и документов стратегического планирования, информационная поддержка участников стратегического планирования при принятии управленческих решений обеспечиваются посредством единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления в Российской Федерации ...» (Ст. 46 Основ) [1].

Таким образом, формирование единого цифрового информационного пространства в интересах стратегического управления может быть достигнуто созданием Единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического планирования (ЕЦИАП СП) (рис. 2).

Создание такого цифрового платформенного решения, как ЕЦИАП СП, приведет к повышению эффективности государственного управления в части принятия оперативных решений на основе доступа к соответствующим данным, что позволит:

- проводить анализ достаточности мероприятий для обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития;
- обеспечивать непротиворечивость целей и задач в документах стратегического планирования;
- обнаруживать избыточные элементы в документах стратегического планирования;
- осуществлять мониторинг достижения целевых индикаторов;
- оценивать обеспеченность документами стратегического планирования государственной по-

литики в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

Для учета большого количества взаимосвязей между элементами документов стратегического планирования с одной стороны и ресурсным обеспечением социально-экономического развития и национальной безопасности с другой стороны, взаимосвязи внутри цифровых платформенных решений должны быть выражены в виде математических зависимостей, например, на основании привлечения аппарата имитационного моделирования и построения когнитивных моделей. К числу рекомендуемых приоритетных областей использования когнитивных моделей можно отнести:

- сферу реализации 172-ФЗ, где существует объективная необходимость построения четких взаимосвязей между элементами документов стратегического планирования на всех уровнях власти;
- сферу мониторинга и контроля состояния национальной безопасности, которая после вступления в силу в 2021 г. Стратегии национальной безопасности РФ [2] также нуждается в определении formalизованных взаимосвязей между стратегическими национальными приоритетами мероприятиями по их реализации.

Заключение. К числу ожидаемых результатов создания ЕЦИАП СП можно отнести:

- обеспечение преемственности, сбалансированности и непротиворечивости целей, задач и мероприятий в документах стратегического планирования, что может быть достигнуто на основании использования интеллектуальных встроенных инструментов (лингвистический, семантический, логический анализ) проверки связанных и преемственности обязательных атрибутов документов стратегического планирования (цели, задачи и показатели) строго в соответствии с утверж-

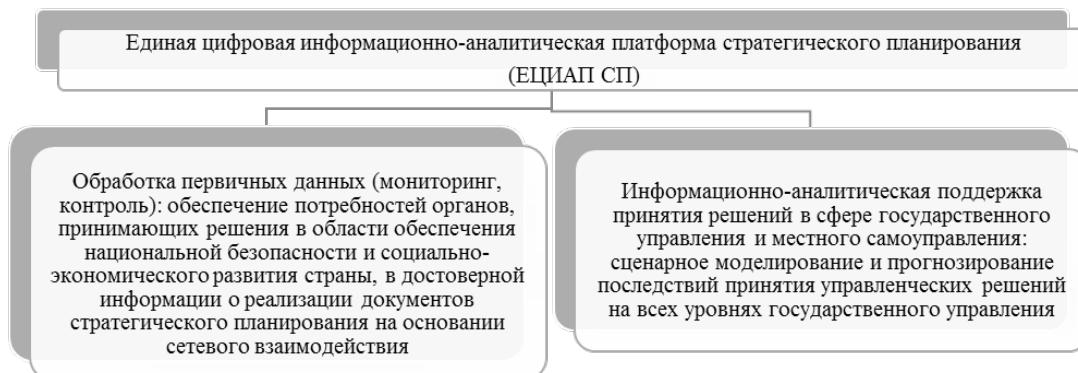


Рис. 2. Предлагаемая структура единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического планирования

- денной архитектурой документов стратегического планирования;
- реализация мониторинга и контроля достижения поставленных целей и задач в документах стратегического планирования, что может быть достигнуто путем разработки информационных аналитических панелей, предоставляющих органам власти информацию об уровне достижения целевых показателей документа на выбранную дату;
 - выявление рисков и угроз недостижения целевых показателей, что может быть реализовано путем графической визуализации отслеживания динамики показателей в границах целевых и пороговых значений в режиме реального времени;
 - повышение контроля реализации документов стратегического планирования, что может быть реализовано путем указания в отдельном блоке информации о персональной ответственности должностных лиц за достижение контрольных точек реализации документа;
 - обоснование разработки новых и корректировки действующих документов стратегического планирования путем оцифровки и ввода в систему изменений в документах уровня целеполагания и/или на основании доказанной невозможности достижения целевых показателей в заданные сроки на основании недостаточности ресурсов;
 - прогнозирование и сценарное моделирование рисков и угроз национальной безопасности и социально-экономического развития;
 - автоматический конструктор документов стратегического планирования;
 - экспертиза документов стратегического планирования;
 - поддержка принятия управленческих решений, в том числе с использованием методов математического моделирования и/или технологий искусственного интеллекта.

Таким образом, предложенный подход по формированию цифровых платформенных решений в системе стратегического планирования путем создания единой цифровой информационно-аналитической платформы может быть использован для обоснования решений по достижению стратегических национальных целей развития и реализации стратегических национальных приоритетов.

Литература

1. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/403015816/>

2. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/
3. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
4. «Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7) — Режим доступа: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/<http://www.tadviser.ru/images/a/af/9gFM4FHj4PsB79l5v7yLVuPg u4bvR7M0.pdf>.
5. Ведута Е.Н. Цифровая экономика приведет к экономической киберсистеме // Международная жизнь. 2018. № 10. С. 87.
6. Ведута Е.Н., Джакубова Т.Н. Экономические модели в цифровой экономике // В сборнике: Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. Материалы 15-й Международной конференции. 2018. С. 86–91.
7. Дятлов С.А., Лобанов О.С., Гильманов Д.В. Цифровая нейросетевая экономика: институты и технологии развития: монография. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. 325 с.
8. Бауэр В.П., Еремин В.В., Сильвестров С.Н., Смирнов В.В. Экономическое моделирование процессов цифровой трансформации // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 3. С. 428–443.
9. Беляевская-Плотник Л.А., Бочарова Л.К., Сорокина Н.Ю. Развитие подходов к мониторингу рисков недостижения национальных целей развития Российской Федерации и ее регионов // Региональная экономика. Юг России. 2021. Т. 9. № 2. С. 71–82. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volus.2021.2.8>
10. Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю. Развитие подходов к мониторингу рисков недостижения национальной цели развития «цифровая трансформация» в системе стратегического планирования Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2021. Т. 17. № 12 (405). С. 2379–2396. DOI: 10.24891/nii.17.12.2379
11. Липина С.А., Сорокина Н.Ю., Беляевская-Плотник Л.А., Бочарова Л.К. Принципы формирования системы цифровой отчетности о реализации документов стратегического планирования // Инновации. 2018. № 4. С. 43–48.
12. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63714.html>/

References

1. Decree of the President of the Russian Federation No. 633 of November 8, 2021 «On approval of the Fundamentals of State policy in the field of strategic planning in the Russian Federation» // URL: <https://base.garant.ru/403015816/>
2. Decree of the President of the Russian Federation of 02.07.2021 № 400 «On the National Security Strategy of the Russian Federation» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/
3. Federal Law No. 172-FZ of 28.06.2014 «On Strategic Planning in the Russian Federation» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

4. «Passport of the national project «National Program «Digital Economy of the Russian Federation» (approved by the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and National Projects, Protocol No. 7 dated 04.06.2019) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/http://www.tadviser.ru/images/a/af/9gFM4FHj4PsB79l5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf.
5. Veduta E.N. The digital economy will lead to an economic cybersystem // International Life. 2018. no. 10. pp. 87.
6. Veduta E.N., Dzhakubova T.N. Economic models in the digital economy // In the collection: Public administration of the Russian Federation: challenges and prospects. Materials of the 15th International Conference. 2018. Pp. 86–91.
7. Dyatlov S.A., Lobanov O.S., Gilmanov D.V. Digital neural network economy: institutes and technologies of development: monograph. St. Petersburg: Publishing House of SPbGEU, 2018. 325 p.
8. Bauer V.P., Eremin V.V., Silvestrov S.N., Smirnov V.V. Economic modeling of digital transformation processes // Journal of Economic Theory. 2019. vol. 16. no. 3. Pp. 428–443.
9. Belyaevskaya-Plotnik L.A., Bocharova L.K., Sorokina N.Yu. Development of approaches to monitoring risks of non-achievement of national development goals of the Russian Federation and its regions // Regional Economy. South of Russia. 2021. Vol. 9. no. 2. pp. 71–82. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2021.2.8>
10. Belyaevskaya-Plotnik L.A., Sorokina N.Yu. Development of approaches to monitoring the risks of failure to achieve the national development goal «digital transformation» in the strategic planning system of the Russian Federation // National interests: priorities and security. 2021. vol. 17. no 12 (405). pp. 2379–2396. DOI: [10.24891/ni.17.12.2379](https://doi.org/10.24891/ni.17.12.2379)
11. Lipina S.A., Sorokina N.Yu., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Bocharova L.K. Principles of forming a digital reporting system on the implementation of strategic planning documents // Innovation. 2018. no. 4. pp. 43–48.
12. Decree of the President of the Russian Federation of 21.07.2020 № 474 «On national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030» // URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63714.html/>