

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Февраль 2017 г.

**Приложение к Среднесрочной программе
социально-экономического развития России
до 2025 г. «Стратегия роста»**

(Программа разработана в рамках поручения
Президента Российской Федерации
от 14 июля 2016 г. № Пр-1347)

Приложение № 18 из 19



- **Несмотря на заявляемые приоритеты по созданию рыночной модели экономики**, основанной на конкуренции и частном бизнесе, **сырьевая зависимость растет, доля государственного сектора существенно не уменьшается**, экономика существует в условиях высокой монополизации и слабых гарантий прав инвесторов и собственников, невысокого уровня доверия между субъектами хозяйственной деятельности.
- **Отсутствуют утвержденные на уровне Президента РФ и Правительства РФ единые цели и задачи социально-экономического развития**, что приводит к несогласованности денежно-кредитной, налоговой, бюджетной политик, нескоординированности действий органов власти, в том числе на федеральном и региональном уровнях.
- **Текущая бюджетная политика способствует дальнейшему ухудшению положения России в мировой экономике и общему снижению качества и уровня жизни в стране**. По своей сути она остается проциклической.
- **Отсутствует единая современная информационная среда, необходимая для принятия взвешенных управленческих решений и прогнозирования будущего состояния экономики и социальной сферы**. В мире начинают активно развиваться цифровые модели экономики, начинается переход от плановой к прогностической модели развития, но пока мы существенно отстаем.
- **На законодательном и правоприменительном уровнях не работает система обратной связи, позволяющая корректировать стратегические документы и госпрограммы** в соответствии с изменяющимися внешними и внутренними условиями.
- **Весь процесс государственного планирования и управления построен на несовершенной, опаздывающей, неполной и необоснованно изменяющейся статистике**.
- **Министерства и ведомства перегружены работой по текущим поручениям и задачам** и не занимаются стратегическим управлением и развитием. **В России отсутствует ведомство, отвечающее за стратегическое развитие**.

Системные проблемы (1)

Система стратегического управления на базе 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. так и не заработала.

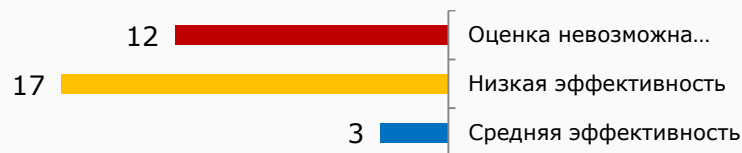
Федеральный закон от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

- Стратегический прогноз Российской Федерации должен был быть утвержден **до 1 января 2017 – НЕ ИСПОЛНЕНО**
- Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации – перенос сроков **до 1 января 2018** (срок перенесен с 1 января 2017 г.)

Последствия отсутствия прогноза и целей:

1. Принятый бюджет на 2017-2019 гг. влечет дополнительные потери в экономической динамике, снижение базы доходов бюджета, отказ от целей развития экономики и повышения качества человеческого капитала.
2. Налоговая политика на 2017-2019 гг. ориентируется на наполнение бюджета в краткосрочном периоде и не имеет задач по стимулированию отраслей экономики с последующим увеличением доходов бюджета.
3. **Денежно-кредитная политика на 2017-2019 гг. ориентирована на таргет по инфляции, при этом нормативного определения инфляции и ее таргета нет.**
4. Все программы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях действуют рассинхронизированно. Отсутствуют критерии объективного контроля за определением целей, показателей и результатов госпрограмм.

Оценка Счетной палатой РФ исполнения государственных программ РФ в 2014 г.



По оценкам Минэкономразвития:

2014 год: из 1 704 показателей 32 госпрограмм исполнено 979 (57,4%).
2015 год: из 1 546 показателей 42 госпрограмм достигнуто 734 показателя (47,5%).

В ОТСУТСТВИЕ ЦЕЛЕЙ – ОСНОВНОЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ – ПОРУЧЕНИЯ

В 2016 году:

2 591 поручений Президента Российской Федерации (в 1 поручении может быть до 10 пунктов) – **7 ПОРУЧЕНИЙ В ДЕНЬ**

7 000 поручений Председателя Правительства РФ и вице-премьеров – **19 ПОРУЧЕНИЙ В ДЕНЬ**



Объективного контроля за их исполнением нет.

Майские указы – из 175 поручений, которые должны были быть выполнены к 30 апреля 2016 года, исполнено:

- по оценкам Правительства РФ – 154 поручения (88%).
- по оценкам ОНФ – 24 поручения (14%) из 154, которые исполнены по докладам Правительства.

Системные проблемы (1)

Административная реформа не была до конца реализована

С 2003 года Правительственной комиссией по проведению административной реформы было проанализировано 5 634 функций госорганов – из них признано избыточными и дублирующими 25 %. Но это только часть работы!

По экспертным оценкам, **только в сфере экологии более 2 тысяч полномочий** органов власти по взаимодействию с бизнесом и межведомственным взаимодействиям!

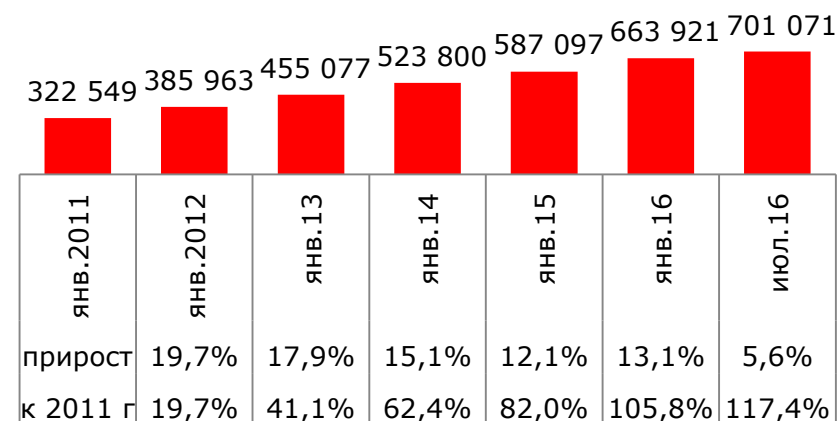
По экспертным оценкам в России действует более **2 млн обязательных требований**.

По оценкам ВШЭ:

- издержки государства на контрольные мероприятия составляют 1,5% ВВП;
- нагрузка на бизнес от соблюдения избыточных требований составляет до 6% ВВП.

Общее количество НПА в Российской Федерации в 2011-2016 гг. удвоилось

Действующих НПА, содержащихся в Федеральном регистре



Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности в Российской Федерации – 2015 г., рублей



Уровень зарплат госслужащих находится на высоком, относительно общего, уровне, при этом общая эффективность остается низкой

ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ

Адаптация системы управления стратегическим развитием России к задаче обеспечения выхода на темпы роста выше среднемировых к 2019–2020 гг. с дальнейшим переходом на последующих этапах к высоким темпам и качеству экономического роста и устойчивому развитию в долгосрочном периоде.

Создание системы управления экономикой и государством, основанной на базе новой электронной (цифровой) экономики.

ЭТАПЫ

Этап 1: восстановление экономического роста (2017–2019 гг.)

На первом этапе необходимо отделить систему управления стратегическим развитием от текущего, утвердить единые цели социально-экономического развития на уровне Президента РФ и Правительства РФ в рамках стратегической цели по выходу на темпы роста выше среднемировых к 2019 г. Создать Штаб реформ (delivery unit) организатора, проводника и координатора реализации программы «Стратегия Роста» с другими структурами власти, бизнесом и обществом.

Этап 2: выход на высокие темпы и качество экономического роста (2020–2025 гг.)

На втором этапе необходима оценка результатов достижения стратегических целей, оценка изменяющихся внутренних и внешних параметров и внесение корректировок в стратегические документы.

	2015	2019	2025
Индекс доверия бизнеса – АСИ (опросный показатель)			
Доля услуг для бизнеса, оказываемых в электронном виде, %	5	20	100
Связанность вновь принимаемых федеральных, региональных и отраслевых программ с программой социально-экономического развития России, %	0	90	100
Связанность вновь принимаемых муниципальных программ с федеральными, региональными и отраслевыми программами, программой социально-экономического развития России, %	0	80	100
Доля программ, признанных реализованными (с учетом оценки каждого этапа), %	Нет данных	30	70
Международный индекс – Bertelsman Shiftung (Management Index)			
Q14 Steering Capability	4,3	6	8

ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ (1)

1. На первом этапе **отказаться от реализации масштабной административной реформы**, которая имеет малые шансы на успех и будет создавать высокие риски торможения реальных изменений в экономической и социальной политике. **Необходимо идти по пути создания очагов эффективного управления.**
2. **Отделить управление развитием от управления текущим функционированием.**
 - Для этого создать Штаб реформ, который должен сыграть роль **delivery unit** организатора, проводника и координатора реализации «Стратегии роста» с другими структурами власти, бизнесом и обществом.
 - Штаб реформ не должен брать на себя роль принципала в реализации решений, подменять другие органы власти, а только продвигать, координировать их работу – он должен выполнять роль Facilitator.
 - Штаб реформ возможно создать на базе Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте РФ. Исполнительный директор Совета должен занимать должность первого вице-преьера по развитию.
 - Штаб реформ должен стать ключевым институтом в рамках координации перехода к новой электронной (цифровой) экономике России и ее интеграции в пространство цифровой экономики государств – членов ЕАЭС и мировой экономики.
3. **В свою очередь, в Правительстве основной структурой для проведения реформ должно стать Минэкономразвития.** Для этого необходимо освободить министерство от текучки и сосредоточить функционал **на задаче стратегического управления:** анализе тенденций развития мировой экономики и России, формировании прогнозов, бюджетных прогнозов, разработке стратегий и программ, нацеленных на активизацию роста, **синхронизации** территориальных и отраслевых программ развития.
4. **Разработать и утвердить национальную программу («Стратегию Роста»), ориентированную на обеспечение выхода на темпы роста экономики выше среднемировых к 2019–2020 гг. с дальнейшим переходом на последующих этапах на высокие темпы и качество экономического роста и устойчивое развитие в долгосрочном периоде.**
5. **Контрольные показатели работы новой системы стратегического управления – реализация и развитие целей, заложенных в Майских указах Президента РФ:** о создании 25 млн новых высокопроизводительных рабочих мест и повышении производительности труда в 1,5 раза по отношению к уровню 2011 г.

6. Создание и развитие системы стратегического управления на базе возможностей новой модели электронной (цифровой) экономики:

- Внедрить систему **бюджетно-программного и индикативного планирования**, способную в том числе с использованием межрегиональных и межотраслевых балансов (динамических межотраслевых моделей) прогнозировать объемы производства и потребления, определять потребности в инфраструктуре, ресурсах. В рамках новой системы стратегического управления должны быть внедрены, помимо индикативного плана управления экономикой, директивные планы для компаний с государственным участием.
 - **В стратегическом управлении должны использоваться новые информационные технологии** на основе big data – в первую очередь данные ФНС, Казначейства. Нужно сформировать распределенный реестр активов, выйти на новое качество моделей межотраслевых балансов, перевести на блокчейн реестры и базы данных (Росимущества, Роспатента, гражданский реестр и др.).
 - **Реформировать систему государственной статистики**, интегрировав данные Росстата, ФНС, Росреестра, Банка России и других ведомств, обеспечив достоверность и полноту раскрытия информации о состоянии экономики страны. В том числе развить интерфейсы для внешних пользователей.
 - Создать эффективную **проектную** систему управления развитием: обеспечить стабильность финансирования приоритетных государственных программ в соответствии с их паспортами, создать механизм гибкой **увязки госпрограмм с контрактной системой**, ввести систему **профессиональной экспертизы** ключевых проектов; внедрить **KPI** для ведомств – координаторов программ, институтов развития и госкорпораций, участников их реализации, ориентированных на достижение экономически обоснованных целевых показателей и сроков реализации проектов.
7. Перейти к снижению массива нормативных актов по правилу **«один акт вводим – два отменяем»**. Установить лимиты на выпуск подзаконных нормативных актов.
8. **Выявить и устранить избыточные государственные функции в управлении текущим состоянием.**
9. **Установить предельные лимиты расходов бюджета на поддержание административного аппарата. Лимитировать расходы на госаппарат на всех уровнях.**