

НАУЧНЫЕ  
РАЗРАБОТКИ



## ИДЕАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: МЕТОДОЛОГИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА

**Вячеслав Марача,**  
*научный руководитель проектов ООО «Научные разработки»,  
советник управляющего директора Консорциума  
Леонтьевский центр – AV Group, вице-президент Национальной  
гильдии профессиональных консультантов, к.ф.н.*  
E-mail: [maratcha@yandex.ru](mailto:maratcha@yandex.ru)



**Татьяна Красникова,**  
*исполнительный директор ООО «Научные разработки», к.э.н.*  
E-mail: [info@nrzr.ru](mailto:info@nrzr.ru)



**Серия онлайн-семинаров «Стратегирование до и после 2020»**  
29 июня 2020 года

# Аннотация

**Доклад состоит из двух частей:** настоящей презентации и презентации результатов экспертного опроса представителей органов публичной власти и научного сообщества, публикуемой отдельно: [https://www.researchgate.net/publication/342638585\\_Kak\\_izmenautsa\\_prioritety\\_stratplanirovania\\_v\\_2020\\_godu\\_rezultaty\\_oprosa](https://www.researchgate.net/publication/342638585_Kak_izmenautsa_prioritety_stratplanirovania_v_2020_godu_rezultaty_oprosa)

Данный опрос, проведенный в мае 2020 года, показал, что абсолютное большинство респондентов отмечает **повышение значимости стратегического планирования на фоне турбулентности 2020 года**. В докладе обсуждаются **характеристики процесса стратегического планирования развития регионов и муниципальных образований**, осуществляемого в настоящее время в России, и изменения, которые в нем необходимы для ответа на современные вызовы. Авторы доклада полагают, что **изменения должны затронуть содержательное ядро стратегического планирования – его методологию**. А это, в свою очередь, требует **обновления организации взаимодействия основных участников процесса стратегического планирования**: команды разработчиков, заказчика и ключевых стейкхолдеров.

Авторы доклада являются выходцами из компании **«РОЭЛ Консалтинг»**, которая в 2005–2008 гг. самостоятельно и в партнерстве с другими организациями разработала стратегии социально-экономического развития Краснодарского и Алтайского краев, Липецкой, Владимирской и Саратовской областей. Компания вместе с ЦСР «Северо-Запад» приняла участие в создании первого нормативного документа, устанавливающего требования к региональному стратегическому планированию в России: «Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», утвержденных Приказом Минрегиона России от 27 февраля 2007 года № 14. Данный документ остается действующим, и, как ни удивительно, принятие в 2014 году Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», определив формальные требования к стратегическим документам, почти ничего не добавило к действующей методологии стратегического планирования. Кратко эта методология описана здесь:

[https://www.researchgate.net/publication/337811663\\_Regionalnoe\\_strategiceskoe\\_planirovanie\\_osnovnye\\_podhody\\_i\\_uslovia\\_realizacii](https://www.researchgate.net/publication/337811663_Regionalnoe_strategiceskoe_planirovanie_osnovnye_podhody_i_uslovia_realizacii), более подробно и с предысторией здесь:

[https://www.researchgate.net/publication/337769272\\_Regionalnoe\\_strategirovanie\\_kak\\_metod\\_povylenia\\_effektivnosti\\_gosudarstvennogo\\_upravlenia\\_regionalnym\\_razvitiem\\_v\\_Rossijskoj\\_Federacii](https://www.researchgate.net/publication/337769272_Regionalnoe_strategirovanie_kak_metod_povylenia_effektivnosti_gosudarstvennogo_upravlenia_regionalnym_razvitiem_v_Rossijskoj_Federacii)

**Данные описания мы будем использовать как «точку отсчета» для движения в сторону «идеального стратегического планирования», отвечающего современным вызовам.**

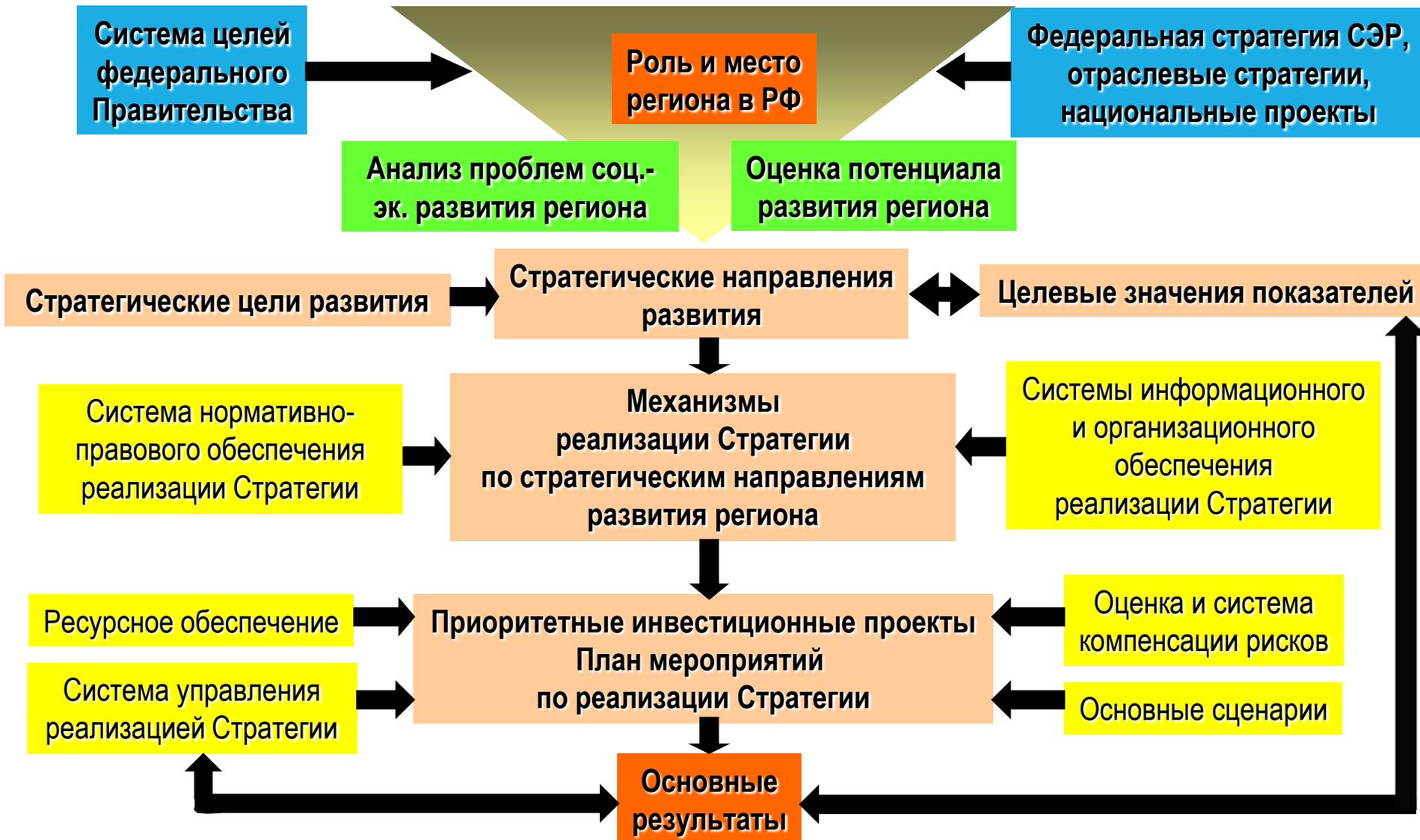
В настоящее время авторы доклада продолжают сотрудничать в проектах **ООО «Научные разработки»**, где Татьяна Красникова является исполнительным директором, а Вячеслав Марача – научным руководителем проектов. Также Вячеслав Марача участвует в проектах **Консорциума Леонтьевский центр – AV Group**, где является советником управляющего директора. Кроме того, он занимает позиции ведущего научного сотрудника **РАНХиГС** и вице-президента **Национальной гильдии профессиональных консультантов**.

# Принципы разработки Стратегии развития субъекта РФ



# Структура документа

## «Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ»



# Содержание стратегии социально-экономического развития субъекта РФ / муниципального образования (МО)

## Стратегическая диагностика:

- анализ состояния дел и тенденций;
  - анализ действующих мер;
- выявление проблем и рисков.

## Сценарии социально-экономического развития региона / МО. Выбор базового сценария.

## Стратегическая доктрина (целеполагание):

- миссия, видение будущего;
- стратегические направления и приоритеты;
- стратегические цели и задачи.

## Механизмы реализации Стратегии

## Дорожные карты (План мероприятий по реализации Стратегии) и ресурсы

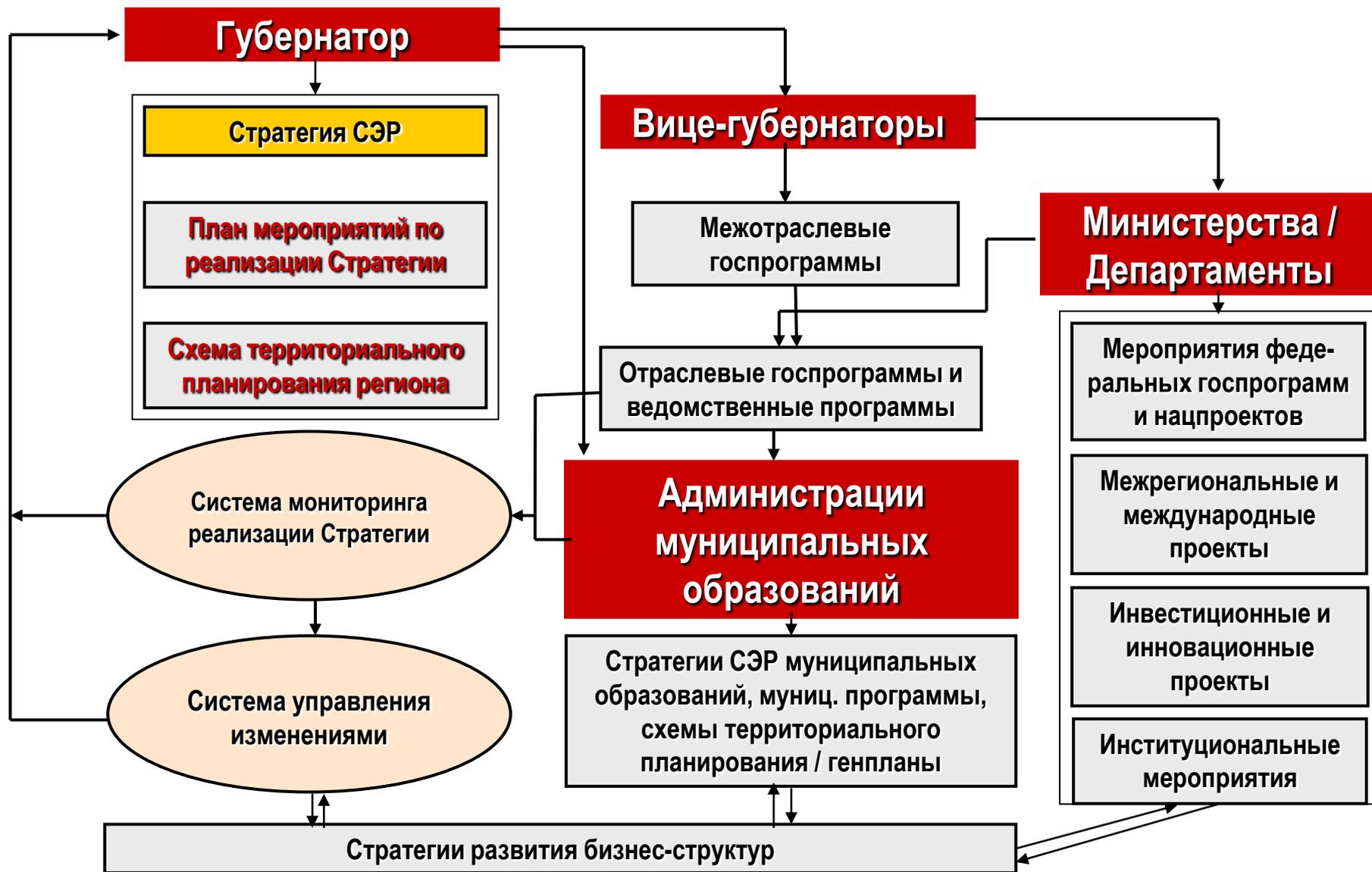
## Ожидаемые результаты реализации Стратегии и система показателей

## Система управления реализацией Стратегии (мониторинг, контроль, оценка критичности отклонений, коррекция)

# Система реализации Стратегии включает три уровня:

- 1) **стратегический** (нормативные, организационные и информационные условия реализации Стратегии, обеспечивающие выполнение плана мероприятий по реализации Стратегии);
- 2) **тактический – программно-проектный** (реализация госпрограмм и мероприятий национальных проектов; своевременная подготовка предложений по разработке и реализации новых региональных программ, а также стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и муниципальных программ, согласованных со Стратегией);
- 3) **оперативный – система мониторинга реализации Стратегии и управления изменениями** (осуществление плана мероприятий по реализации Стратегии; отслеживание отклонений от целевых значений контрольных показателей, их оценка и оперативное реагирование на эти отклонения; оценка эффективности использования ресурсов, привлеченных для реализации запланированных мероприятий).

# Схема реализации Стратегии на региональном и муниципальных уровнях



# Стратегические приоритеты развития реального сектора экономики



# Основные направления взаимодействия власти и бизнеса в регионе по повышению инвестиционной привлекательности

## Нефинансовые направления:

- создание благоприятного инвестиционного климата, повышение инвестиционной привлекательности отраслей экономики, инновационной деятельности и сферы образования региона (снижение административных барьеров, информационная открытость, территориальный маркетинг и брендинг, повышение качества государственного управления);
- создание инвестиционных площадок с подготовленной инженерной инфраструктурой, развитие рыночной и инновационной инфраструктуры;
- развитие региональной инвестпроводящей сети и системы сопровождения инвестпроектов;
- расширение применения инструментов ГЧП и государственной поддержки инвестиций в виды деятельности, способные играть роль «точек роста» в экономике региона.

## Финансовые направления:

- расширение инструментария и внедрение практики использования финансовых инструментов (фондовый рынок, кредитование), развитие инвестиционной банковской сети;
- совершенствование системы стимулирования и поддержки привлечения инвестиционных средств посредством ценных бумаг;
- обеспечение финансовой устойчивости и повышение капитализации предприятий, банков и страховых компаний;
- повышение доверия к финансовым институтам.

## Основные направления взаимодействия власти и бизнеса в регионе по развитию человеческого потенциала

Построение системы управления развитием региона с участием бизнеса включает:

- создание системы управления человеческим капиталом, человеческими и трудовыми ресурсами, совместные с бизнесом действия по построению эффективной системы регулирования рынка труда;
- участие бизнеса в реализации национальных проектов на территории региона;
- участие бизнеса в реализации государственного социального заказа (госзаказ на социальные услуги).

# Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия власти и бизнеса

## Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это:

взаимодействие бизнеса и государства при реализации крупных проектов в социальной сфере, национальных и региональных инфраструктурных проектов, проектов по созданию новых источников роста в сфере высоких технологий и «экономики знаний»

ГЧП относится к таким объектам хозяйственной деятельности, которые находятся в государственной собственности, и для развития которых необходимо привлечение частных инвестиций, "ноу-хау", механизмов негосударственного управления, но без изменения базовых отношений собственности.

### Государственная собственность

Контрактные формы: контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; поставка продукции для государственных нужд; контракты технической помощи; контракты на управление; лизинг (аренда)

Концессионные формы: соглашения о разделе продукции; инвестиционный контракт; концессии различных типов

Совместные предприятия: акционирование, доленое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия)

### Частная собственность

# Особенности реализации Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ / муниципального образования

1. Обеспечивается **целевая подготовка и переподготовка управленческих кадров** по «сквозным» направлениям Стратегии – региональное и муниципальное управление, маркетинг, финансы и инвестиции, ГЧП, развитие инновационного потенциала, международного и межрегионального сотрудничества и т.д., а при необходимости – и по отраслевой проблематике (например, создание транспортных хабов, модернизация ЖКХ, развитие энергетики, туризма, вопросы реформирования и финансового оздоровления предприятий, предпродажной подготовки обанкротившихся предприятий и т.д.).
2. Осуществляется **формирование команд**, необходимых для реализации Стратегии.
3. Разработка Стратегии и Плана мероприятий по ее реализации, а также сопровождение их реализации ведется **профессиональными экспертами и консультантами**, имеющими практический опыт.

# Современные вызовы в сфере стратегического планирования развития территорий:

- ❑ проблема (шоко)устойчивости, долгосрочной жизнеспособности и жизнестойкости территориальных экономических систем;
- ❑ необходимость учета мировых трендов в государственном управлении и особенностей российской ситуации;
- ❑ необходимость учета мировых трендов в экономике, социокультурной сфере и окружающей среде (цифровизация, «сетевизация», «глокализация» и новая регионализация, рост разнообразия субкультур и «меньшинств», изменения климата и др.

# Проблема (шоко)устойчивости, долгосрочной жизнеспособности и жизнестойкости территориальных экономических систем (ТЭС)

## Несколько определений (Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача)

**Устойчивое развитие (sustainable development) ТЭС** – развитие при сохранении равновесия между интересами настоящего и будущего поколений в использовании ресурсов и при ориентации на 17 целей устойчивого развития ООН. В данном случае корректнее, на наш взгляд, было бы использовать понятие «сбалансированное развитие».

**Устойчивость развития (sustainability) ТЭС** – способность ТЭС находиться на траектории устойчивого развития в течение долгосрочного периода времени.

**Долгосрочная жизнеспособность (viability) ТЭС** – способность ТЭС удерживаться на траектории устойчивого развития с минимальными отклонениями.

**Шокоустойчивость (resilience) ТЭС** – способность ТЭС противостоять шокам, включая способность предвидеть, предотвращать, сопротивляться, абсорбировать, реагировать, адаптироваться и восстанавливаться, в том числе способность с наименьшими потерями возвращаться на траекторию устойчивого развития, после кратковременных шоков природных, техногенных, экономических, социальных, финансовых шоков.

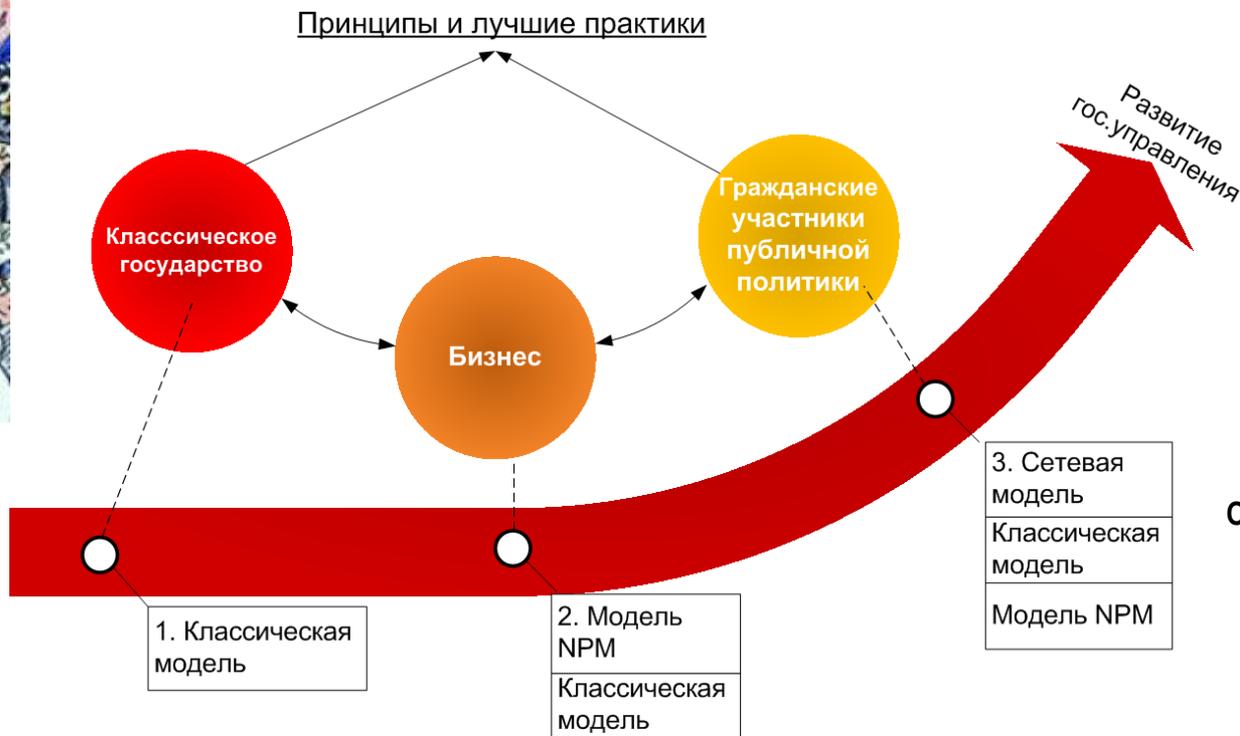
**Жизнестойкость (vitality) ТЭС** – «жизненная сила» ТЭС, ее способность в условиях шоковых воздействий сохранять свои системообразующие качества и удерживать ключевые социально-экономические характеристики в диапазоне значений, обеспечивающих возможность последующего восстановления.

# Мировые тренды в государственном управлении

Глобальный тренд в государственном управлении – переход к Госуправлению 3.0, основанному на идее «жизнеспособного» государства, соединяющего в себе качества «сильного», «эффективного» и «инклюзивного»



Классическая модель



New Public Management (NPM)



Общественно-сетевая



Мультимодальное ГУ

- Качества «сильного», «эффективного» и «инклюзивного» государства соответствуют **трем идеальным моделям государственного управления из практики развитых стран**: классической модели «рациональной бюрократии», New Public Management (NPM) и общественно-сетевой, соединяемых в «**мультимодальном**» государственном управлении.
- В этом случае **инструменты различных моделей используются в зависимости от характера решаемых задач и сочетаются для решения комплексных проблем**, для которых инструментов какой-либо одной модели недостаточно.

# Лучшие практики государственного управления развитых стран

Три идеальные модели современного государственного управления из практики развитых стран: ключевые принципы и характеристики

	Классическая модель «рациональной бюрократии»	Рыночно-ориентированная (New Public Management, NPM)	Общественно-сетевая (New Governance)
Принципы управленческой координации	Иерархия → Правила, приказы	Рынок → Договор, обмен	Сеть → Партнерство, согласование
Характер зависимости участников	Иерархическая зависимость	Относительная независимость	Взаимозависимость
Административная фокусировка модели	На процедуры	На достижение показателей	На участие и партнерство
Понимание качества	Отлаженные процессы, лояльные компетентные кадры	Дерегуляция, создание нового, трансформация, экспертиза	Обратная связь, учет мнений заинтересованных лиц при постановке и достижении целей

- ❑ Работа системы государственного управления должна отвечать **нескольким (иногда даже противоречивым) принципам**, которые **соединяются в «мультимодальном» государственном управлении**.

# Ведущие экономисты о ключевой роли государственного управления



«Современные технологии приводят к тому, что страны начинают конкурировать не природными ресурсами и не ценой труда, а качеством государственного управления».

В.А. Мау, ректор РАНХиГС при Президенте РФ

«Повышение качества государственного управления – одна из ключевых проблем, которая стоит перед Россией... Успех экономического развития зависит только от качества госаппарата. Если качество власти высокое – создаются качественные институты. Для России сегодня это является одной из наиболее существенных проблем».

Г.О. Греф, Президент ПАО «Сбербанк»



# Общая характеристика состояния государственного управления в России

- ❑ **Применение инструментов классической модели** ограничено исторической незавершенностью процессов формирования современной «рациональной бюрократии».
- ❑ **Внедрение новых моделей государственного управления** происходит в условиях нерешенности задач предыдущего исторического этапа: российская бюрократия отягощена «постсоветскими» проблемами и поражена характерным для большинства развивающихся стран «традиционализмом» неформальных связей, личным и клановым патронажем на нижнем и среднем уровнях государственного аппарата («неопатримониализм», в котором неформальная компонента институтов власти выполняет функцию ядра модели государственного управления).
- ❑ **Применение инструментов общественно-сетевой модели** связано политическими ограничениями:
  - ❖ коммуникация с населением и другими стейкхолдерами часто имеет формально-имитационный характер, при этом государство старается ограничиться «удобными» для себя партнерами по диалогу, а иногда даже создает их искусственно;
  - ❖ стратегические документы и решения, если и выносятся на общественное обсуждение, то обычно на финальной стадии их разработки, когда в них уже сложно что-либо поменять (подмена обсуждения по существу «всемирным одобрением»).
- ❑ **Внедрение рыночно-ориентированной модели NPM** происходит со следующими особенностями (**«три подмены»**):
  - 1) подмена постановки проблем «пиаром», стремление к «лакировке реальности»;
  - 2) подмена содержательной постановки целей определением целевых показателей;
  - 3) отсутствие независимых каналов обратной связи, подмена содержательной аналитики инфографикой.
- ❑ **Проектное и программно-целевое управление** используется не столько для достижения заявленных целей, сколько для «распила» бюджетов. Развитие и концентрация на приоритетах, ради чего создавались эти методы, не обеспечивается.
- ❑ **Привлечение на государственную службу специалистов** с высокой отраслевой специализацией и уникальными квалификациями ограничено недостаточной мотивацией. Ценится лояльность, а меритократическая система не выстроена.
- ❑ **Доминирование «технократического» подхода к цифровизации при недооценке роли человеческого фактора и механизмов неформальной коррекции властно-бюрократических решений:** если раньше «строгость российских законов» хотя бы «компенсировалась необязательностью их исполнения», то в результате цифровизации мы рискуем столкнуться с тем, что эта спасительная неформальная компонента российских институтов будет «отрезана» и мы окажемся в ситуации «цифрового идиотизма». Актуальность данного риска для России связана с «неопатримониальным» характером действующей модели государственного управления.

# Сравнение технологии стратегического планирования и положений ст. 32 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ

Элементы технологии (этапы) стратегического планирования	Элементы стратегии СЭР субъекта РФ согласно ст. 32 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ
<p><b>Стратегическая диагностика:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• анализ состояния дел и тенденций;</li> <li>• анализ действующих мер;</li> <li>• выявление проблем и рисков;</li> <li>• сценарирование.</li> </ul>	<p>Оценка достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.</p>
<p><b>Стратегическая доктрина (целеполагание):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• миссия, видение будущего;</li> <li>• стратегические направления и приоритеты;</li> <li>• стратегические цели и задачи.</li> </ul>	<p>Приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации.</p>
<p><b>Механизмы реализации стратегии</b></p>	<p>Иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации.</p>
<p><b>Дорожные карты (госпрограммы, система мероприятий) и ресурсы</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии;</li> <li>• информация о государственных программах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации стратегии.</li> </ul>
<p><b>Ожидаемые результаты и система управления реализацией стратегии (мониторинг, контроль, коррекция)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии;</li> <li>• ожидаемые результаты реализации стратегии.</li> </ul>

# Системно-методологические основания стратегического планирования

Технология и институт стратегического планирования пришел в государственное управление вместе с **внедрением инструментов рыночно-ориентированной модели NPM**, в значительной мере опиравшейся на **заимствования успешного управленческого опыта из бизнеса**.

В западных странах данный процесс начался в 1980-е гг., в России – со 2-й половины 1990-х гг.



Заимствование из бизнеса методов стратегического менеджмента в значительной мере опирается на **«мягкое системное мышление»** (У. Черчмен, Р. Акофф, П. Чекланд), в особенности – на **системную методологию «интерактивного планирования»** Р. Акоффа (1919–2009).

Далее рассмотрены основные принципы и этапы реализации данной методологии.

# Интерактивное планирование



Смена концепций мира и корпорации требует действовать с учётом нового мышления, и такой тип плановой работы получил название **интерактивного планирования**.

По Акоффу, планирование должно быть партисипативным (соучастным, коллективным) и позволять каждому эффективно планировать для самого себя.

Акофф противопоставляет **интерактивное** планирование трём другим типам планирования:

- реактивному;
- инактивному;
- проактивному.

# Принципы интерактивного планирования

Три рабочих принципа интерактивного планирования:

- ❑ партисипативность (соучастие);
- ❑ непрерывность (адаптивный цикл планирования);
- ❑ холистичность (координация + интеграция).



**Единство целей  
Слаженность действий**

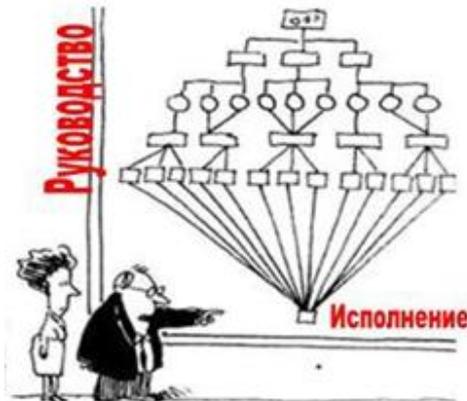
**Единоначалие**



**Единовластие**



**Ответственность  
за результат**



**Коллегиальность**



**Партисипация**

- (от лат. participatio — участие) — причастность;  
- участие работников в делах своей организации.

Партисипативность - уровень включенности, заинтересованности работников

# Принцип партисипативности

Принцип **партисипативности** (соучастия, коллективного планирования) основан на двух связанных идеях Акоффа.

Первая состоит в том, что **сам процесс планирования более важен, чем план, полученный в его результате**. Именно благодаря вовлечённости в процесс планирования члены организации достигают понимания организации и своих ролей в ней. Отсюда естественно следует, что никто не должен планировать за других, потому что это лишало бы планирование главной пользы.

Вторая идея – в **планировании должны принимать участие все, на кого повлияет реализация плана**. Для Акоффа это моральный императив, но это также прямо следует из философского положения о том, что объективность в социальных системах связана с субъективными ценностями членов социума.

Таким образом, принцип партисипативности требует, чтобы **в идеале все стейкхолдеры участвовали в процессе планирования на разных его этапах**. Чтобы помочь в реализации этого, Акофф разработал **проект организации партисипативного планирования**: на каждом уровне организационной иерархии создаются **плановые советы**, причём руководитель каждого подразделения является членом трёх советов: своего собственного и двух ближайших уровней – верхнего и нижнего в иерархии.

# Непрерывность и холистичность

Второй принцип – **непрерывность**. Ценности стейкхолдеров организации со временем меняются, и уже это делает необходимым соответствующее изменение планов. Кроме того, будут происходить непредвиденные события. План может срабатывать не так, как ожидалось, или перемены в окружающей среде организации могут изменить всю ситуацию. Никакой план не может предусмотреть всё, поэтому, согласно принципу непрерывности, **планы должны периодически пересматриваться** (это соответствует идее **адаптивного цикла планирования**).

Третий принцип – это принцип **холистичности (целостности)**. Планировать следует одновременно и для как можно большего числа частей и уровней организации и взаимосвязей между ними («системы»). Это можно разделить на:

**(а) «принцип координации»**, который гласит, что подразделения одного уровня должны планировать совместно и одновременно, поскольку именно «межведомственные» взаимодействия между ними, а не их отдельные действия порождают большинство трудностей;

**(б) «принцип интеграции»**, который настаивает на одновременном и совместном планировании подразделений разных уровней, поскольку решения, принятые на одном уровне, обычно оказывают влияние и на другие уровни.

Таким образом, смысл принципа холистичности состоит в том, что **деление организации на ведомства и по уровням не должно разрушать ее целостности**.

# Сравнение принципов стратегического и интерактивного планирования

Принципы стратегического планирования по ст. 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ	Принципы интерактивного планирования
единства и целостности	холистичность
сбалансированности системы стратегического планирования	
разграничения полномочий	холистичность как координация + интеграция
преемственности и непрерывности	непрерывность как адаптивный цикл планирования
ответственности участников стратегического планирования	партисипативность (соучастие)
прозрачности (открытости) стратегического планирования	
результативности и эффективности стратегического планирования	заложены в пятифазную технологию интерактивного планирования
реалистичности	
ресурсной обеспеченности	
измеряемости целей	
соответствия показателей целям	
программно-целевой принцип	

# Сравнение технологий стратегического и интерактивного планирования

Этапы стратегического планирования	Фазы интерактивного планирования
<p><b>Стратегическая диагностика:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● анализ состояния дел и тенденций;</li> <li>● анализ действующих мер;</li> <li>● выявление проблем и рисков;</li> <li>● сценарирование.</li> </ul>	<p><b>Формулирование проблемного месива:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● анализ существующей системы и ее отношений с окружающей средой;</li> <li>● анализ препятствий;</li> <li>● подготовка опорных проекций.</li> </ul>
<p><b>Стратегическая доктрина (целеполагание):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● миссия, видение будущего;</li> <li>● стратегические направления и приоритеты;</li> <li>● стратегические цели и задачи.</li> </ul>	<p><b>Планирование целей → идеализированное проектирование:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● определение миссии;</li> <li>● определение желательных свойств проекта;</li> <li>● проектирование системы.</li> </ul>
<p><b>Механизмы реализации стратегии</b></p>	<p><b>Планирование средств</b></p>
<p><b>Дорожные карты и ресурсы</b></p>	<p><b>Планирование ресурсов</b></p>
<p><b>Ожидаемые результаты и система управления реализацией стратегии (мониторинг, контроль, коррекция)</b></p>	<p><b>Проектирование воплощения в жизнь и контроля</b></p>

# Формулирование проблемного месива (problem mess<sup>1</sup>)

В ходе этой фазы выявляются **проблемы и перспективы, угрозы и возможности**, стоящие перед организацией. Рекомендуемый способ её выполнения – **описать будущее существующей системы**. Это – «**инерционный сценарий**», т.е. проекция будущего, которое ожидает систему, если она ничего не изменит в своей работе и если события в окружающей среде будут идти вполне предсказуемым образом. Согласно Акоффу, создание такой проекции потребует выполнить три вида исследований:

- 1) **анализ системы** – создание подробного описания системы и её работы, на кого и как она воздействует, каковы её отношения с окружающей средой;
- 2) **анализ препятствий** – выявление всех препятствий развитию организации;
- 3) подготовка **опорных проекций**, которые экстраполируют существующее поведение организации на будущее, в предположении, что в работе организации и в окружающей среде всё останется как сейчас.

Объединение результатов этих трёх исследований образует **опорный сценарий**, являющийся формулировкой проблемного месива, в котором находится организация.

<sup>1</sup> Mess (англ.) – беспорядок, бардак, путаница, месиво.

# Планирование целей

Планирование целей состоит в **определении идеалов, конечных и промежуточных целей организации**. Процесс начинается с **идеализированного проектирования**, которое является уникальной и наиболее существенной особенностью в подходе Акоффа. Идеализированный проект – это описание такого состояния организации, которым бы её стейкхолдеры заменили существующее состояние немедленно, если бы была такая возможность.

Идеализированный проект создаётся путём выполнения **трёх этапов**:

- 1) определение миссии** – формулировка высшей цели организации, содержащей обязанности организации перед стейкхолдерами и окружающей средой, и описывающей, какой должна стать организация; миссия должна порождать у работников преданность ей.
- 2) определение желательных свойств проекта** – исчерпывающий перечень желаемых качеств, которыми, по общему согласию стейкхолдеров, должна обладать система.
- 3) проектирование системы** – определение того, как можно обеспечить наличие желаемых свойств у идеализированного проекта.

Желательно **выполнить эти три этапа дважды**, чтобы **разработать два идеализированных проекта** – один **ограниченный**, в предположении неизменности объемлющей системы и окружающей среды, и второй **неограниченный**, предполагающий возможность осуществления изменений в объемлющей системе. Если разница между этими двумя версиями велика, то организации следует сосредоточить усилия на **планировании изменений в объемлющей системе**.

Идеализированное проектирование направлено на максимальное раскрытие творческих способностей стейкхолдеров, участвующих в планировании. Для этого накладывается всего **два ограничения на полёт воображения**. **Первое: проект должен быть физически реализуемым**, а не плодом научной фантастики, его можно осуществить с помощью существующих технологий или их усовершенствований; он не должен основываться, например, на телепатии. **Второе: будучи реализованным, проект должен быть жизнеспособным**. Существующие финансовые, политические, юридические и прочие внешние ограничения не должны помешать функционированию проектируемой системы.

# Планирование средств



Результатом первой фазы интерактивного планирования является **опорный сценарий**, описывающий, какое будущее ожидает организацию, если она будет работать по-прежнему и если окружающая среда останется прежней. Результатом второй фазы является **идеализированный проект**, подробно описывающий, какое будущее хотела бы иметь организация.

В ходе планирования средств (на третьей фазе) предлагаются **меры, способные помочь преодолеть разрыв между желаемым и предвидимым будущим.**

Для нахождения способов приведения системы в желаемое стейкхолдерами состояние требуются **творческие усилия**. Необходимо тщательно оценить различные средства достижения конкретных целей и сделать соответствующий **выбор.**

# Планирование ресурсов.

## Проектирование воплощения в жизнь и контроля



**Фаза «планирование ресурсов»** необходима, чтобы для каждого типа ресурсов (материальных, человеческих, финансовых и т.д.) определить его отношение к выбранным средствам:

- сколько нужно данного ресурса?
- когда он потребуется?
- как его получить в случае нехватки?

**Фаза «проектирование воплощения в жизнь и контроля»** сосредоточена на проверке того, чтобы все принятые ранее решения выполнялись:

- определяется, «кто должен делать, что, когда, где и как»;
- обеспечивается постоянное наблюдение за тем, как реализуются планы и достигаются ли желаемые результаты;
- эти сведения направляются обратно в процесс планирования, что позволяет обучаться и проектировать нужные поправки (**обратная связь**).

# Ответы на современные вызовы в сфере стратегического планирования развития территорий

**Повышение гибкости и адаптивности → более полная реализация принципов методологии интерактивного планирования и привлечение инструментов не только NPM, но и других моделей государственного управления:**

□ классическая модель → инструменты организационной кибернетики, подкрепленные достижениями цифровизации: Система Управления Развитием Региона (СУРР) как новая комплексная система мониторинга и управления изменениями, повышение внимания к анализу рисков и сценариям;

□ модель New Governance → инструменты модернизируемых коммуникаций, обеспечивающие вовлечение стейкхолдеров в процессы разработки и реализации Стратегии, их равноправный диалог и взаимодействие.

**Фактически речь идет о превращении стратегического планирования в полноценное стратегическое управление.**

# Система управления развитием региона (СУРР, 2010–12 гг., «РОЭЛ Консалтинг» совместно с ИПУ РАН, актуализировано в 2020 г.)

## Состав и этапы формирования

СУРР состоит из **четырёх подсистем** и последовательно формируется в **три этапа**.

**Подсистема 1.** Оптимизация и проектирование регионального программно-целевого комплекса «цели – задачи – мероприятия – целевые индикаторы» (закладывается в План мероприятий по реализации Стратегии).

**Подсистема 2.** Комплекс инновационных механизмов управления развитием, включая механизмы реагирования на отклонения и формирования компенсирующих мероприятий.

**Подсистема 3.** Организационные и институциональные инструменты СУРР.

**Подсистема 4.** Информационные инструменты СУРР.

Подсистемы формируются последовательно:

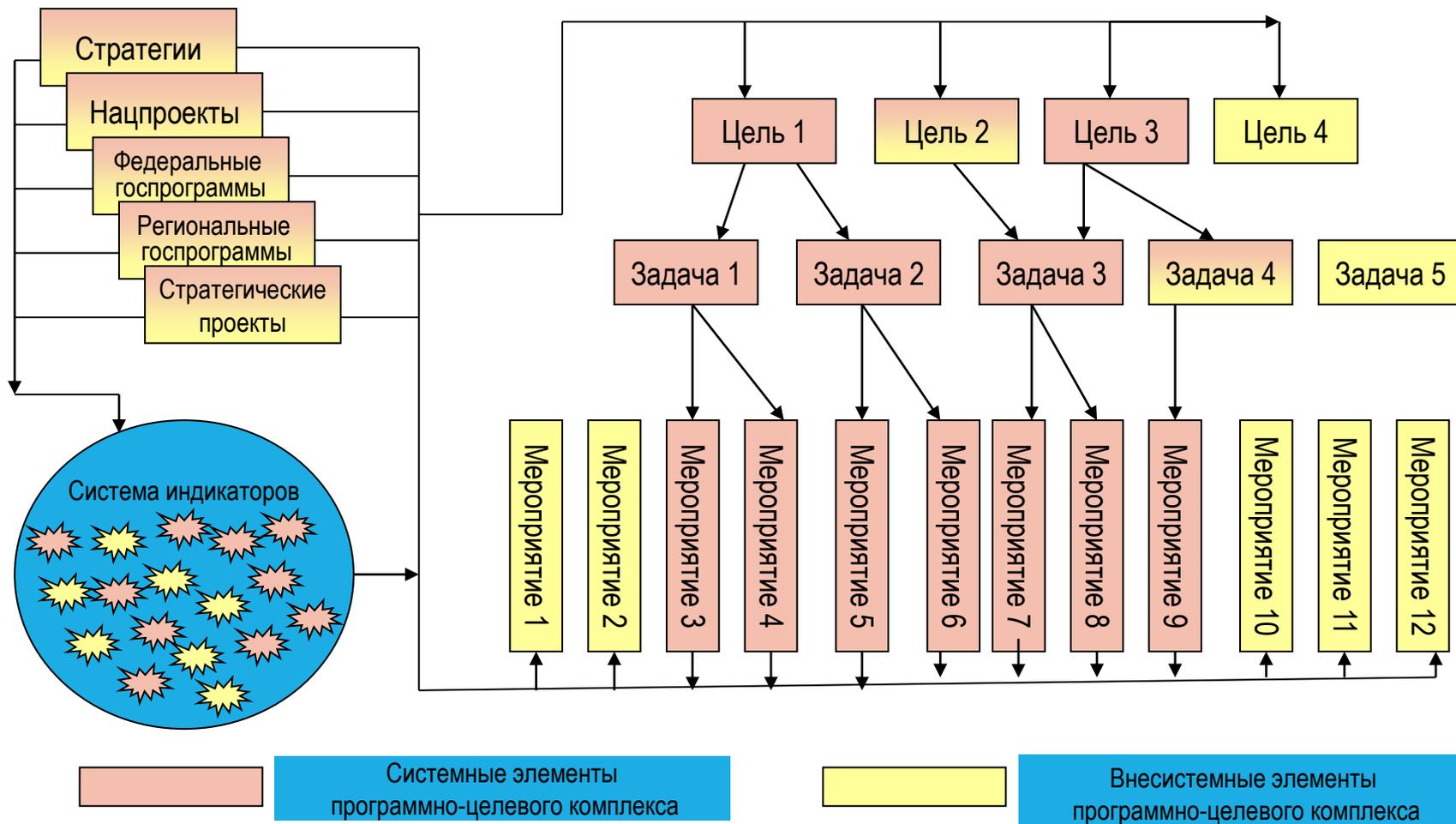
- на 1-ом этапе – подсистема 1;
- на 2-ом этапе – подсистема 2;
- подсистемы 3 и 4 формируются параллельно на 3-м этапе разработки СУРР.

Возможна отдельная реализация любой из первых 3-х подсистем.

# Система управления развитием региона

## Подсистема 1: Оптимизация и проектирование регионального программно-целевого комплекса

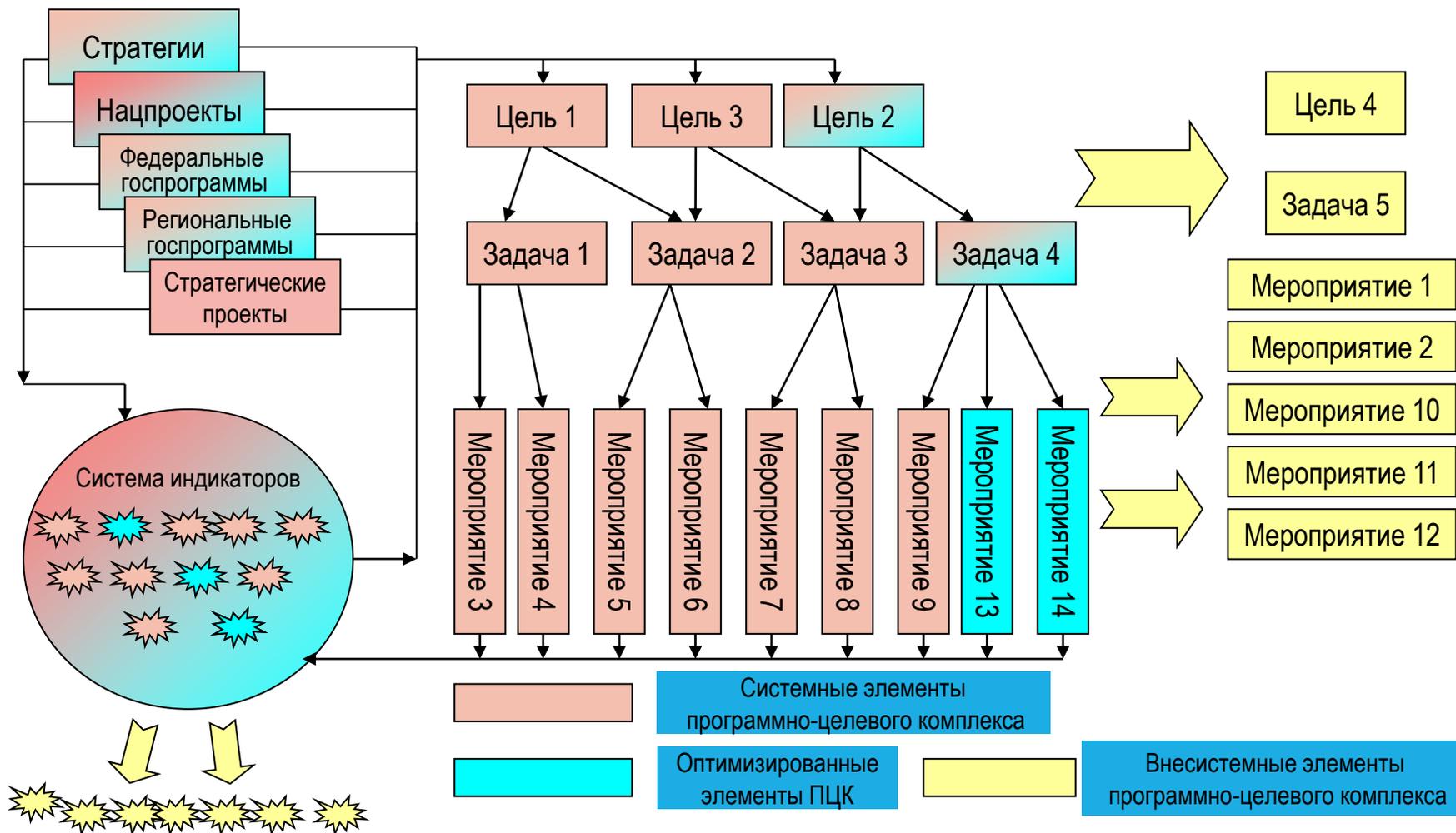
Действующий программно-целевой комплекс (заложенный в План мероприятий по реализации Стратегии):



# Система управления развитием региона

## Подсистема 1: Оптимизация и проектирование регионального программно-целевого комплекса

Оптимизированный программно-целевой комплекс (как основа для коррекции Плана мероприятий по реализации Стратегии):

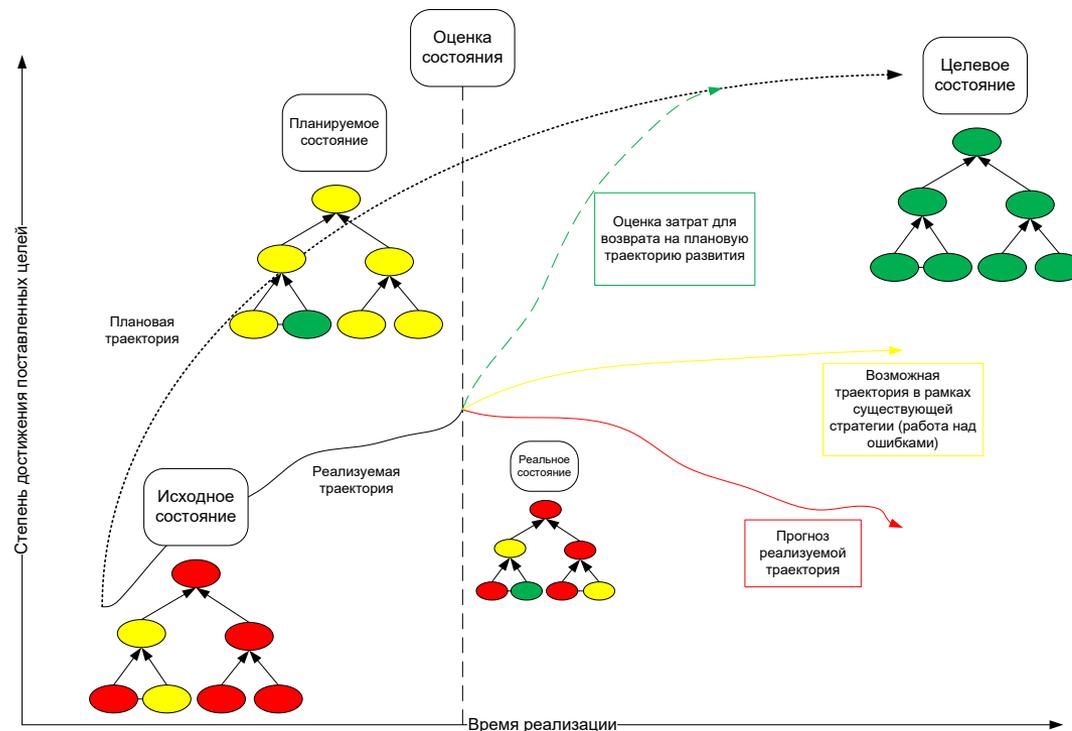


# Система управления развитием региона

## Подсистема 2: Комплекс инновационных механизмов управления развитием

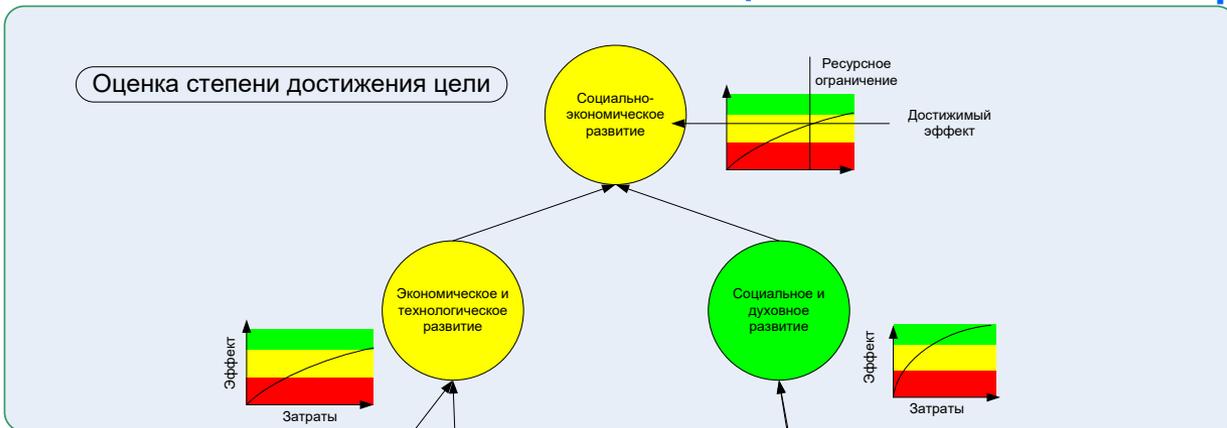
Для обеспечения результативности программы на этапе ее реализации предлагается следующий комплекс инновационных механизмов управления:

- ❑ механизм комплексного оценивания состояния развиваемой системы;
  - ❑ механизм реагирования на отклонения и формирования компенсирующих мероприятий;
  - ❑ механизмы экономической мотивации на результат.
- ✓ Применение комплексного подхода позволяет обеспечить своевременное достижение поставленных целей с минимальными затратами или обеспечить максимальное приближение к поставленным целям в условиях ограниченных ресурсов.

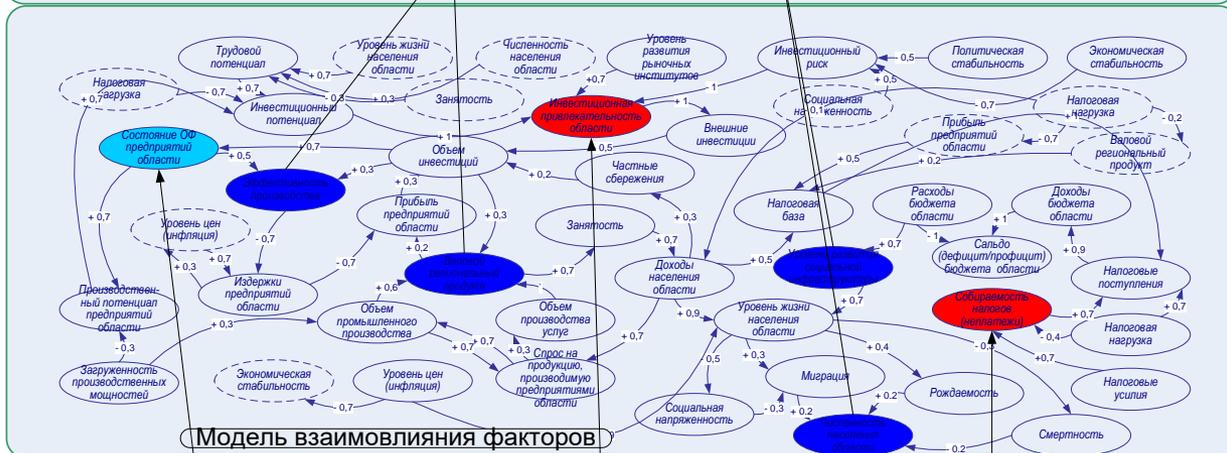


# Система управления развитием региона

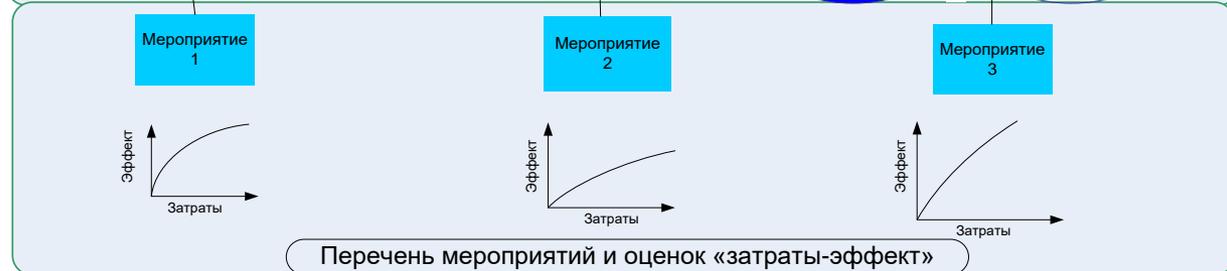
## Механизм комплексного оценивания состояния развиваемой системы



Комплексная оценка состояния региона, согласованная с целями развития



Модель взаимовлияния основных факторов развития региона



Мероприятия программно-целевого комплекса, оценка затрат на их реализацию

# Система управления развитием региона

## Механизм реагирования на отклонения и формирование компенсирующих мероприятий

Механизм реагирования на отклонения и формирования компенсирующих мероприятий предназначен для:

- ✓ своевременного выявления критичных отклонений значений целевых индикаторов от плановых;
- ✓ идентификации и классификации этих отклонений;
- ✓ выработки рекомендаций по выбору компенсирующих мероприятий.

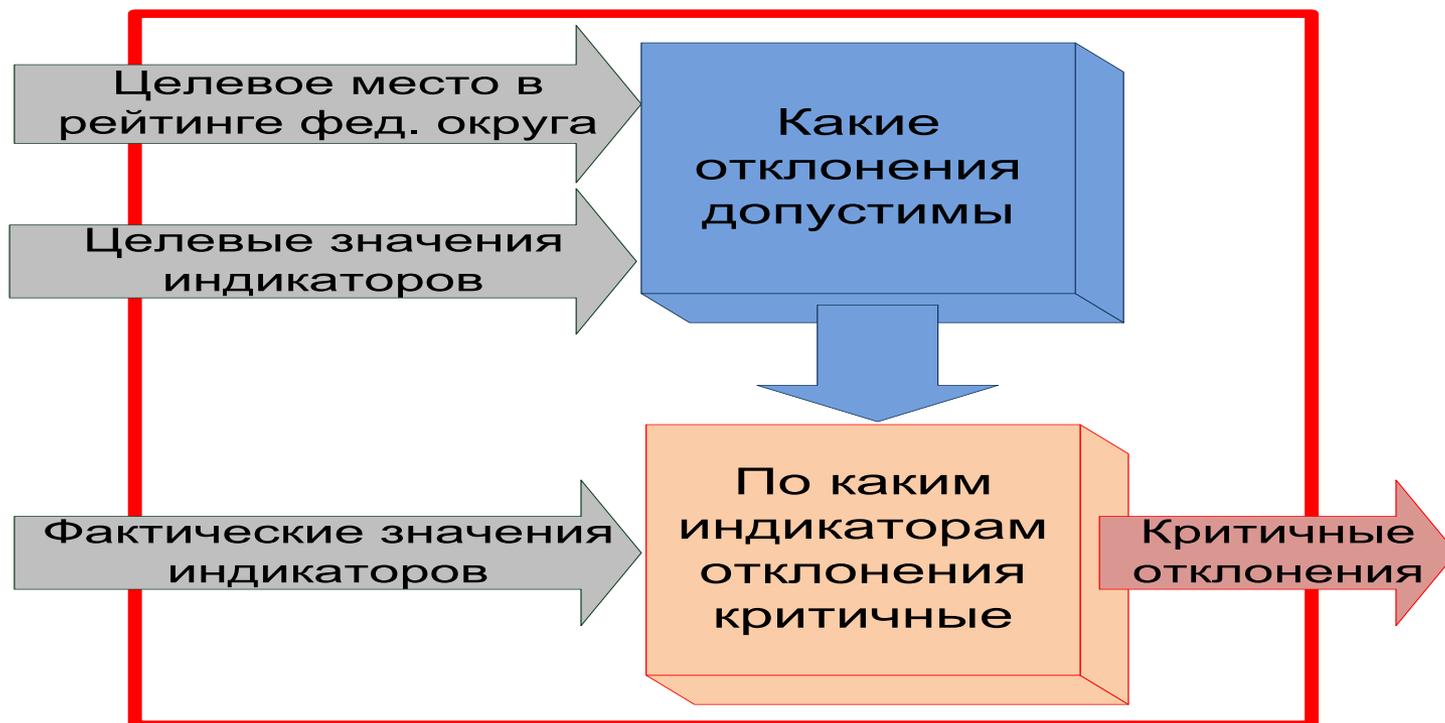


# Система управления развитием региона

## Механизм реагирования на отклонения и формирование компенсирующих мероприятий

Оценка критичности отклонений индикаторов осуществляется исходя из одновременного выполнения двух критериев:

- 1) отклонение фактического значения индикатора от целевого;
- 2) тренд ведет к ухудшению рейтинга региона по данному индикатору – его динамика хуже, чем динамика в среднем по РФ или федеральному округу, а также у ближайших по соответствующему рейтингу регионов РФ или ФО.

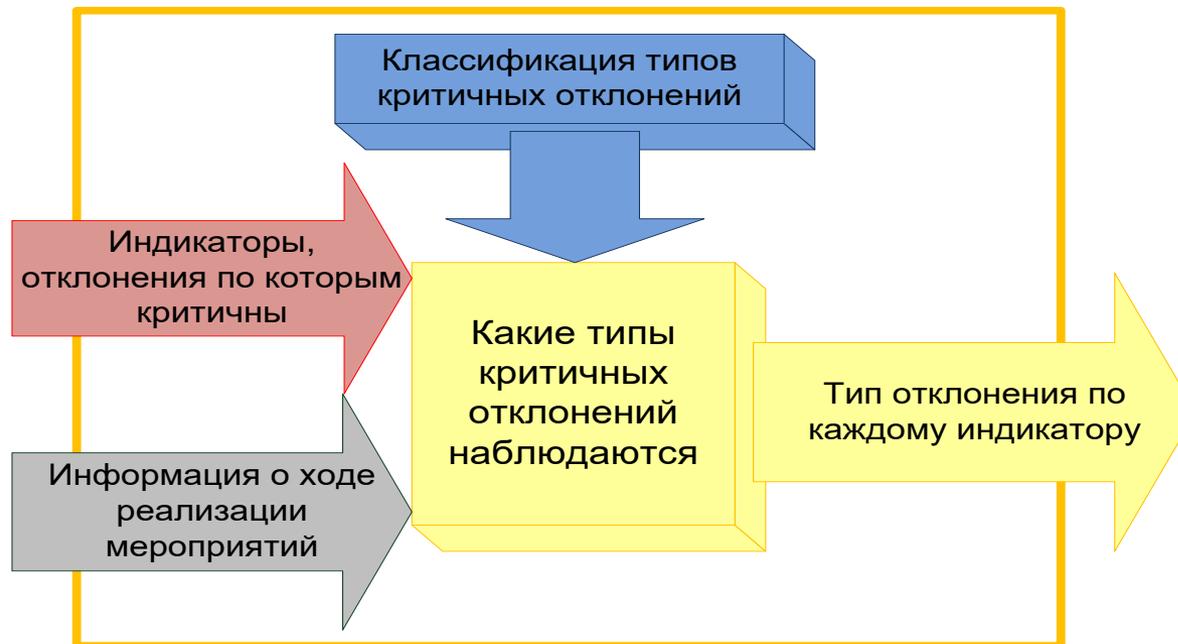


# Система управления развитием региона

## Механизм реагирования на отклонения и формирование компенсирующих мероприятий

### Типы критичных отклонений:

- ошибка стратегического планирования;
- изменение внешней конъюнктуры;
- реализация мероприятий в неполном объёме;
- перерасход средств при реализации мероприятий;
- отклонение от графика реализации мероприятий;
- недостаточное финансирование мероприятий.

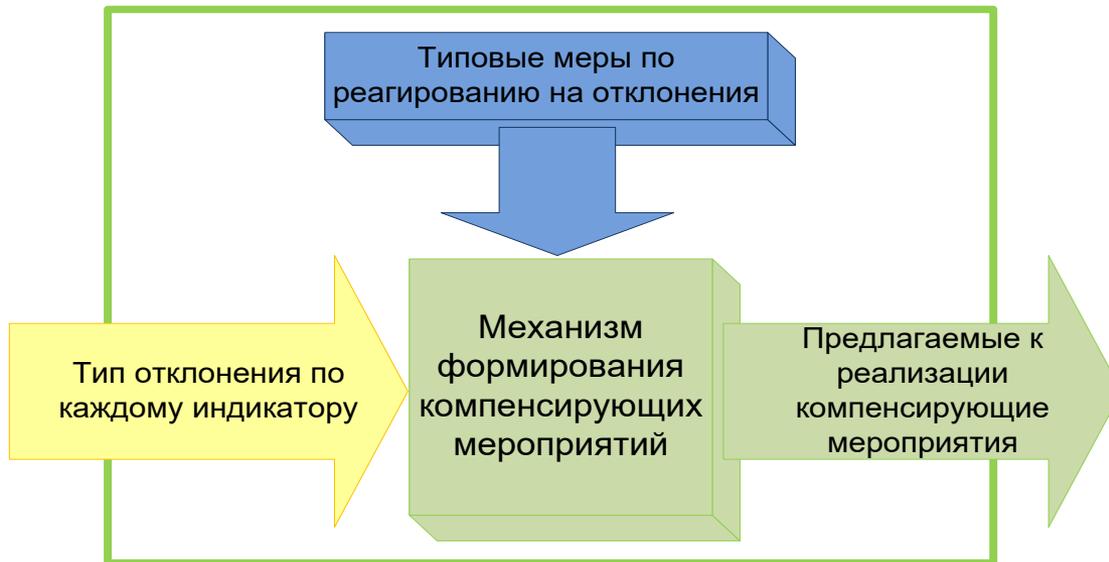


# Система управления развитием региона

## Механизм реагирования на отклонения и формирование компенсирующих мероприятий

### Перечень типовых мер:

- ✓ корректировка целевых установок, изменение плановых значений целевых индикаторов;
- ✓ оценка дополнительного объема затрат на реализацию мероприятий;
- ✓ разработка дополнительных мероприятий;
- ✓ сокращение перечня мероприятий;
- ✓ корректировка хода выполнения мероприятий;
- ✓ повышение результативности и эффективности выполнения мероприятий;
- ✓ сокращение сроков выполнения мероприятий;
- ✓ увеличение финансирования выполнения мероприятий;
- ✓ привлечение дополнительных административных, организационных, кадровых и интеллектуальных ресурсов.



# Система управления развитием региона

## Механизм реагирования на отклонения и формирование компенсирующих мероприятий



# Система управления развитием региона

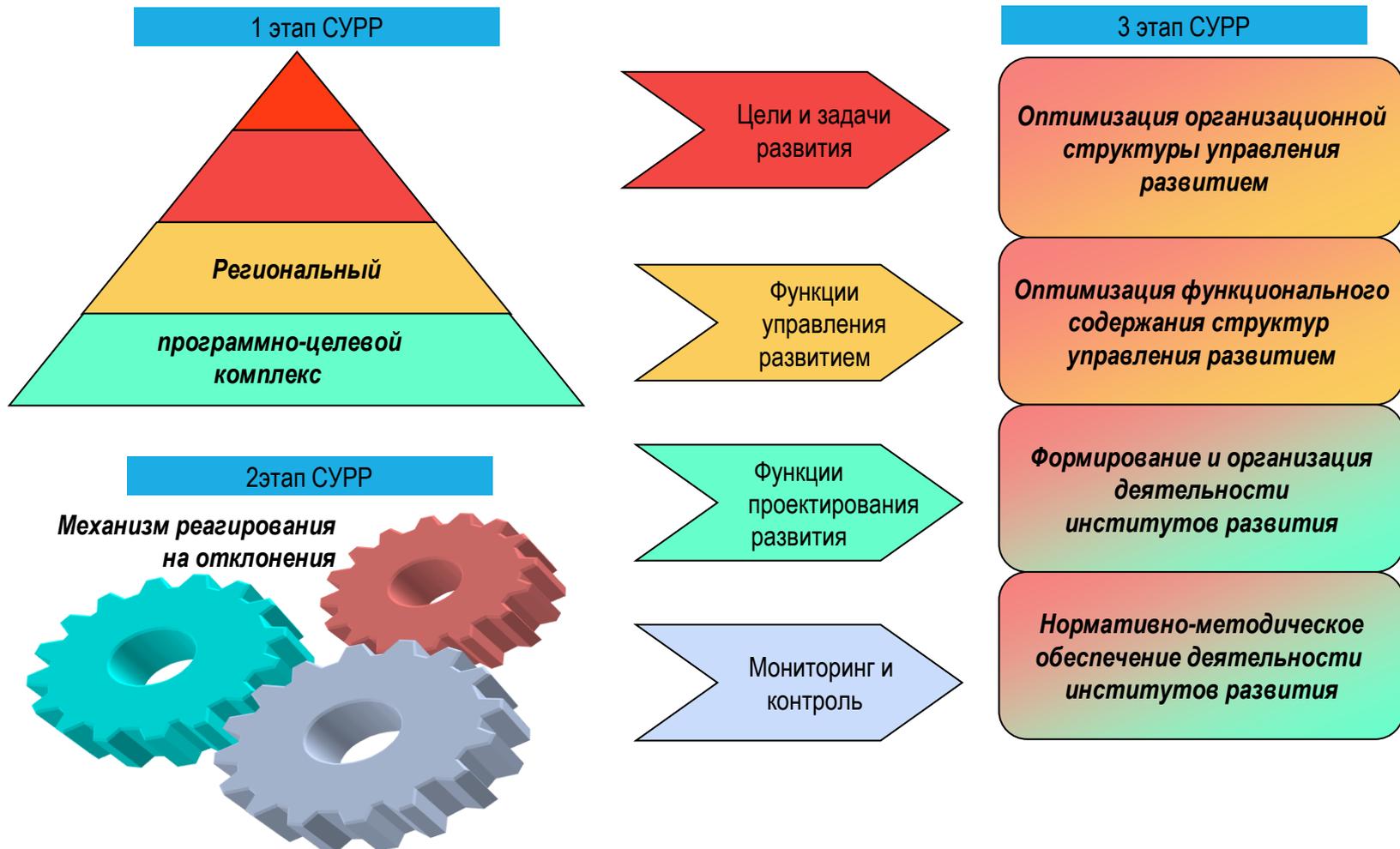
## Механизм реагирования на отклонения и формирование компенсирующих мероприятий

### Модель оценки результативности компенсирующих мероприятий:

1. Система мониторинга → пакет компенсирующих мероприятий.
2. Для каждого из компенсирующих мероприятий формируется:
  - прогноз его вклада в уменьшение отклонения соответствующего индикатора от целевого (или планового) значения;
  - прогноз затрат на его реализацию.
3. Все компенсирующие мероприятия рейтингуются по отдаче (эффекту) на единицу затрат в соответствии с методикой «затраты – эффект».
4. К реализации последовательно отбираются наиболее эффективные мероприятия.
5. Оценка результативности системы компенсирующих мероприятий на основе расчета суммарного эффекта от всех мероприятий.

# Система управления развитием региона

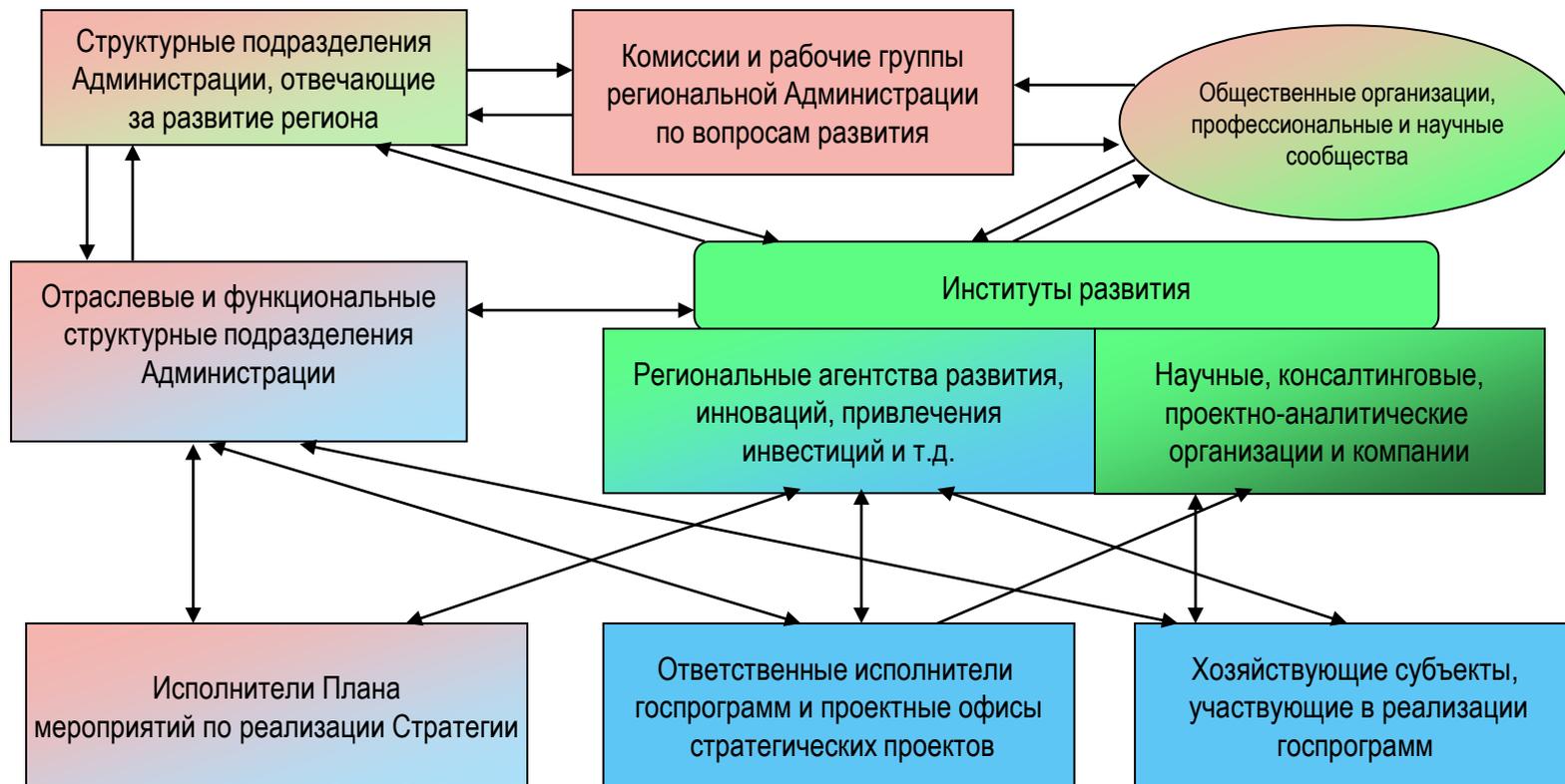
## Подсистема 3. Организационные и институциональные инструменты СУРР



# Система управления развитием региона

## Подсистема 3. Организационные и институциональные инструменты СУРР

Формирование и оптимизация деятельности:



Стратегический уровень

Оперативный уровень

Тактический (проектно-аналитический) уровень

# Стратегическое планирование развития территорий в России как поле для применения модерлируемых коммуникаций

- ❑ стратегическое планирование социально-экономического развития территорий (регионов и муниципальных образований) в России является важной областью для кардинального улучшения качества государственного управления;
- ❑ одним из ключевых показателей качества государственного управления является готовность и способность государства разрабатывать и реализовывать стратегии развития самого себя и собственных территорий;
- ❑ разработка и реализация стратегий социально-экономического развития территорий – не кабинетный, а коммуникативный процесс, основанный на модерлируемых коммуникациях между «стратегическими субъектами» развития – стейкхолдерами;
- ❑ для запуска модерлируемых коммуникаций между стейкхолдерами необходимо расширить границы управляемой системы с региональной/муниципальной экономики до всего комплекса социально-экономических и общественно-политических процессов на территории, включая взаимодействие с сообществами (местными, бизнес-, профессиональными, инновационными и т.д.).

# Основные стейкхолдеры при разработке стратегии развития территории

## Обычно:

- администрация, выражающая интересы населения территории (по умолчанию);
- федеральные министерства и ведомства, естественные монополии;
- крупный бизнес, чьи стратегии связаны с развитием территории.

## Необходимо также включать:

- широкое бизнес-сообщество, в том числе инвесторов, промышленные предприятия и малый бизнес;
- местное сообщество (через органы территориального общественного самоуправления, общественные организации, выборы и референдумы);
- инновационное сообщество (стартапы, венчурный бизнес, инновационная инфраструктура, наука, вузы и т.п.).

# Два типа или стиля взаимодействия при согласовании интересов стейкхолдеров региона

- 1) лоббирование;
- 2) содержательное обоснование и взаимодействие, опирающееся на согласование стратегических целей и приоритетов.

**Возможные подходы к согласованию интересов стейкхолдеров:**

- рефлексивное управление;
- создание институтов развития;
- формирование коммуникативных площадок для диалога стейкхолдеров.

**По мере подключения к коммуникациям более широкого круга стейкхолдеров территории доля содержательной коммуникации возрастает.**

# Основные тренды изменения механизмов согласования интересов стейкхолдеров при разработке Стратегии:

- вынужденный переход региональных администраций к формированию коммуникативных площадок при разработке стратегий и программ регионального развития;
- формирование адхократического (характерного для инновационных организаций) типа взаимодействия стратегических субъектов.

# Процесс стратегического выбора: взаимодействие стейкхолдеров при определении стратегических приоритетов развития региона



# Предлагаемые методы организации коммуникации между стейкхолдерами при разработке и реализации Стратегии

---

**Традиционные:** переговоры, совещания.

**Модерируемые событийные:** семинары, «круглые столы» и т.п.

**Модерируемые процессные:**

- проектно-аналитические и иные рабочие группы;
- форсайт;
- организационно-деятельностные игры и сходные формы (стратегические сессии, штабные игры и т.п.);
- общественные экспертизы, в т.ч. в форме «гражданского жюри», и иные делиберативные мероприятия.

# Предлагаемые изменения в организации процесса стратегического планирования

Будущее стратегического планирования развития территорий видится нам в его **переходе к полноценному стратегическому управлению**, соответствующему мировым трендам развития государственного управления, учитывающему особенности России и способному отвечать на вызовы (шоко)устойчивости и жизнеспособности **гибкостью и адаптивностью «стратегического цикла» государственного управления.**

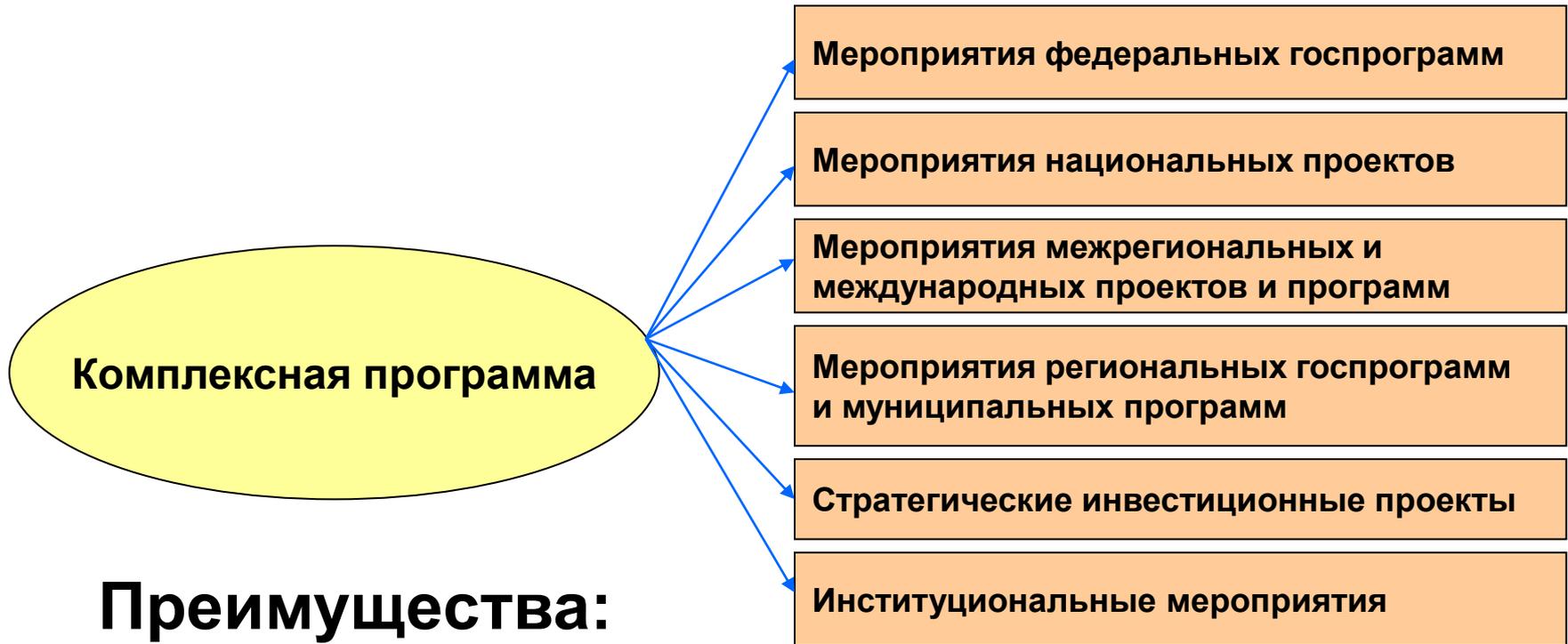
Для этого «идеальное стратегическое планирование» должно **задействовать инструменты всех трех идеальных моделей государственного управления**, реализуя лучшие качества «сильного», «эффективного» и «инклюзивного» государства (**«Госуправление 3.0»**):

1. В полной мере реализовать **принцип непрерывности** за счет использования инструментов организационной кибернетики с механизмами обратной связи (контроль – оценка критичности отклонений – коррекция), а также цифровизации, обеспечивающими комплексный мониторинг и управление изменениями.
2. В полной мере реализовать **принцип партисипативности (соучастия)** за счет использования инструментов вовлечения стейкхолдеров в разработку и реализацию Стратегии и модерлируемых коммуникаций, обеспечивающих равноправный диалог и взаимодействие.
3. В полной мере реализовать **принцип холистичности как координации и интеграции стейкхолдеров** «по вертикали» и «по горизонтали» для обеспечения взаимодействия разных типов стейкхолдеров и интеграции мероприятий разного типа.
4. В стратегической диагностике нужно усилить внимание к **анализу рисков и сценариям.**

# Предлагаемые изменения в организации процесса стратегического планирования (продолжение)

5. Необходимо **поставить «с головы на ноги» иерархическое отношение «стратегии – программы – бюджеты» и «систему поручений»**, изменив процедуры принятия решений в практике государственного управления, а также внести коррективы в систему межбюджетных отношений, гарантирующие **формирование минимальных «бюджетов развития» под стратегии развития**.
6. Необходимо скорректировать принципы стратегического планирования и статус стратегий социально-экономического развития в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ:
  - ❖ **ввести в ст. 7 данного Закона принципы партисипативности (соучастия) и холистичности (координации + интеграции);**
  - ❖ **скорректировать взаимозависимость между стратегиями и прогнозами (долгосрочным и среднесрочным) социально-экономического развития субъектов РФ, определенную статьями 32, 33 и 35 данного Закона;**
  - ❖ **определить взаимозависимость между стратегиями социально-экономического развития и схемами территориального планирования (генпланами) муниципальных образований;**
  - ❖ **расширить разнообразие субъектов стратегического планирования развития территорий, введя в данный Закон стратегии социально-экономического развития новых территориальных образований, которые определены Стратегией пространственного развития Российской Федерации (агломераций, макрорегионов, геостратегических территорий и др.);**
  - ❖ **для повышения качества межведомственных и межуровневых взаимодействий определить заказчиками стратегий развития субъектов РФ и муниципальных образований их глав.**

# Координация и интеграция: возврат к идее комплексных программ – или новые форматы?

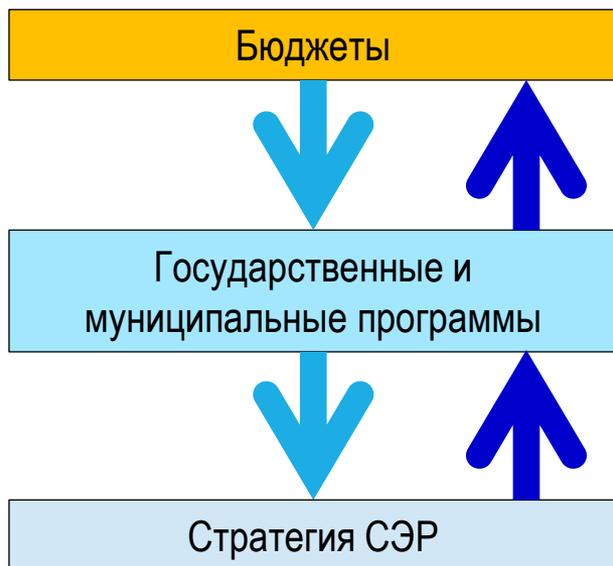


## Преимущества:

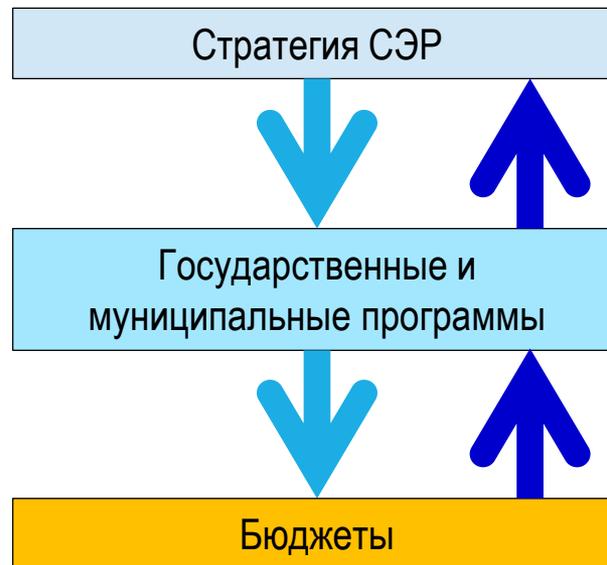
- 1) межведомственный и межотраслевой характер;
- 2) обеспечивает согласованность со стратегическими действиями федеральных министерств и ведомств;
- 3) обеспечивает интеграцию мероприятий разного типа (программы, проекты, внепрограммные мероприятия) и уровня (международного, федерального, межрегионального, регионального, муниципального);
- 4) обеспечивает взаимодействие разных типов стейкхолдеров (ответственных исполнителей гос. и муниципальных программ, проектных офисов, инвесторов и т.д.).

# Необходимо поставить «с головы на ноги» иерархическое отношение «стратегии – программы – бюджеты»!

## Существующая схема “as is”



## Идеальная схема “to be”



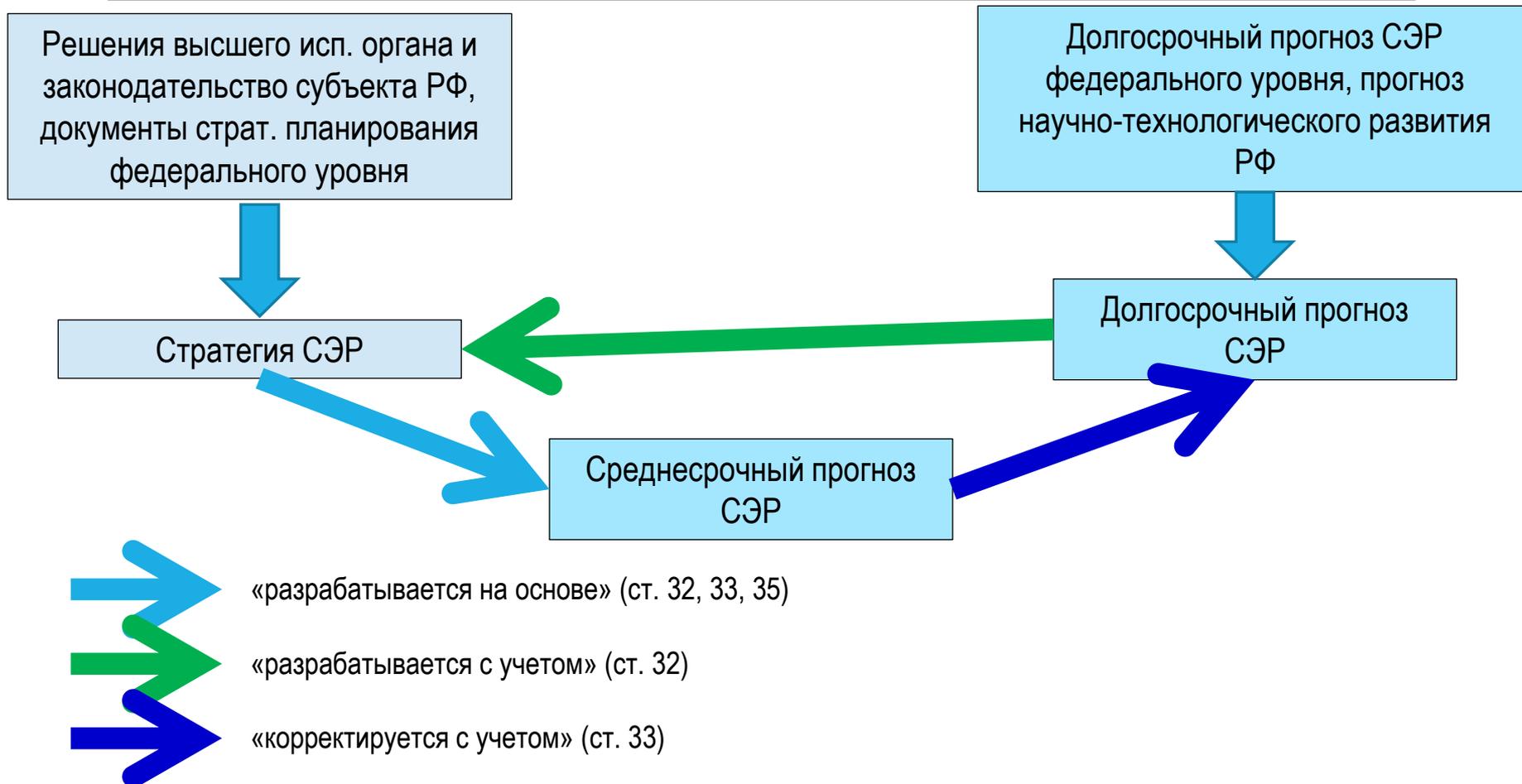
«разрабатывается на основе»  
(прямая зависимость)



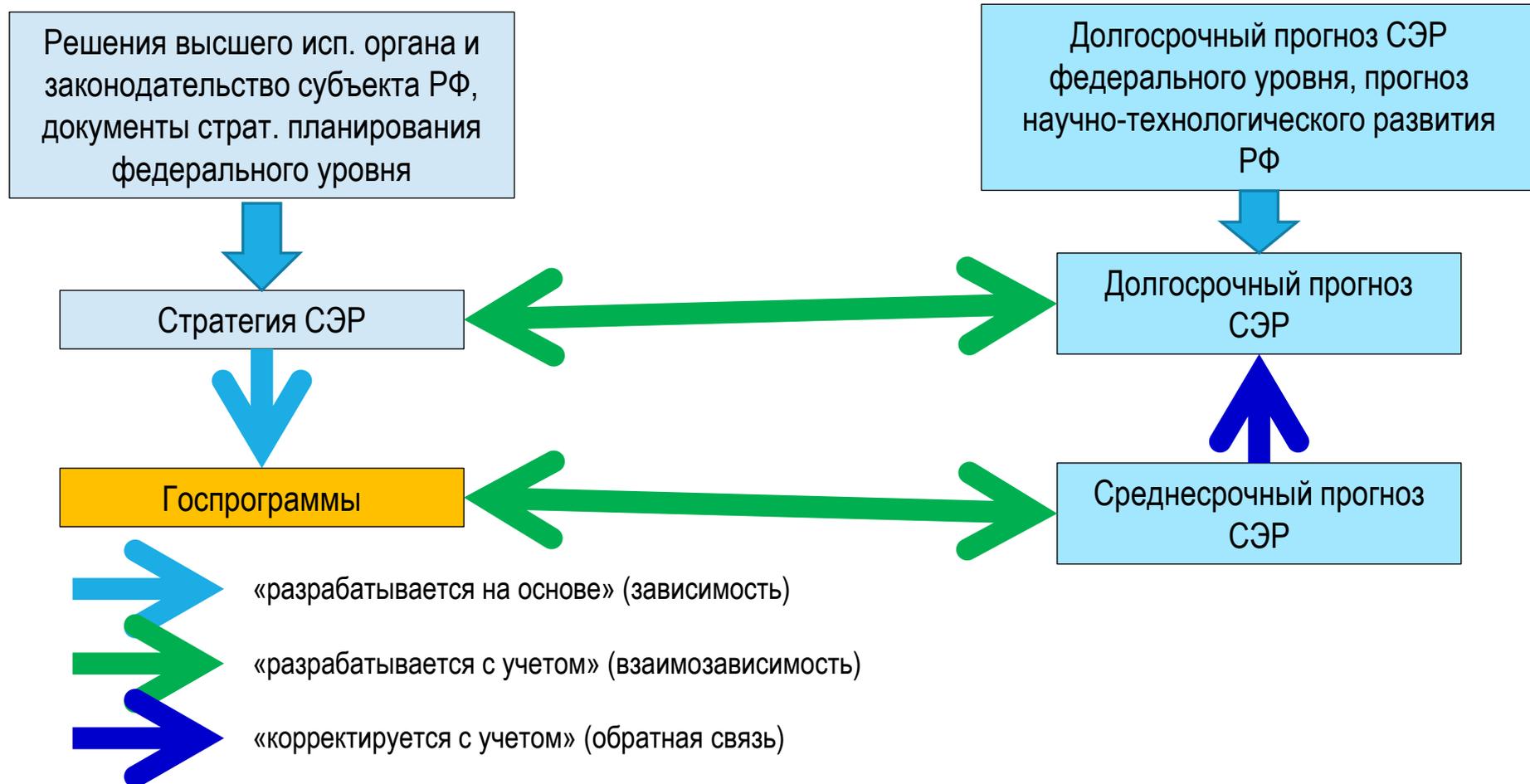
«разрабатывается и корректируется с учетом»  
(обратная связь)

**«Стратегия развития» является фикцией, если под нее нет «бюджета развития»!**

**Взаимозависимость в системе документов стратегического планирования субъекта РФ**  
согласно Федеральному закону от 28.06.2014 г. №172-ФЗ  
«О стратегическом планировании в Российской Федерации»  
(существующая схема “as is”)



**Взаимозависимость в системе документов  
стратегического планирования субъекта РФ  
согласно Федеральному закону от 28.06.2014 г. №172-ФЗ  
«О стратегическом планировании в Российской Федерации»  
(идеальная схема "to be")**



# Расширение разнообразия субъектов стратегического планирования развития территорий в соответствии со Стратегией пространственного развития РФ:

- агломерации;
- макрорегионы;
- геостратегические территории;
- и т.д.

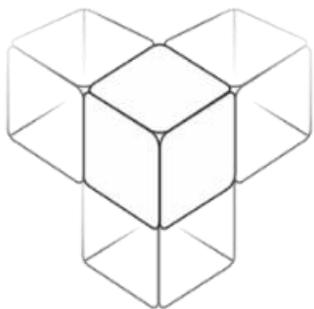


# Благодарности

Авторы презентации выражают глубокую признательность:

- ❑ доктору экономических наук В.А. Агафонову (ЦЭМИ РАН) и коллегам по компании «РОЭЛ Консалтинг», вместе с которыми нам в 2005–08 гг. довелось заниматься разработкой и апробацией методологии стратегического планирования социально-экономического развития российских территорий, и кандидату философских наук Б.В. Сазонову (ИСА РАН), который способствовал обстоятельному научному описанию и публикации этих разработок;
- ❑ А.С. Лихачеву («РОЭЛ Консалтинг»), кандидату философских наук В.П. Кондратьеву, докторам технических наук В.Н. Буркову и Н.А. Коргину (ИПУ РАН), вместе с которыми мы в 2010–12 гг. занимались разработкой и апробацией Системы Управления Развитием Региона (СУРР);
- ❑ кандидату психологических наук А.Я. Большунову и коллегам по Центру реализации стратегий «МетаКонсалтинг», чей уникальный опыт применения технологий модерлируемых коммуникаций в сфере регионального развития был для нас вдохновляющим;
- ❑ коллегам по ООО «Научные разработки» и Консорциуму Леонтьевский центр – AV Group, вместе с которыми мы развиваем современные практики стратегического планирования развития российских территорий, ставшие предметом осмысления при подготовке данной презентации;
- ❑ доктору экономических наук В.В. Климанову (РАНХиГС при Президенте РФ), инициировавшему наши размышления над проблемами резилентности/шокоустойчивости территориальных экономических систем;
- ❑ выпускникам магистратуры НИЯУ МИФИ 2019 года А.А. Кубарской и В.И. Широкову, которые в ходе самостоятельной работы по курсу «Основы системного мышления» подготовили слайды по методологии интерактивного планирования Р. Акоффа, взятые нами в качестве основы соответствующего раздела настоящей презентации;
- ❑ доктору экономических наук Б.С. Жихаревичу (МЦСЭИ «Леонтьевский центр») – организатору и ведущему серии онлайн-семинаров «Стратегирование до и после 2020», а также всем участникам этих семинаров, чьи вопросы и комментарии нас очень продвинули в понимании предмета нашей работы.

При этом все недостатки настоящей работы полностью остаются на совести авторов.



НАУЧНЫЕ  
РАЗРАБОТКИ



## Спасибо за внимание!

*Вячеслав Марача, научный руководитель проектов ООО «Научные разработки», советник управляющего директора Консорциума Леонтьевский центр – AV Group, вице-президент Национальной гильдии профессиональных консультантов, к.ф.н. E-mail: [maratcha@yandex.ru](mailto:maratcha@yandex.ru)*



*Татьяна Красникова, исполнительный директор ООО «Научные разработки», к.э.н. E-mail: [info@nrzr.ru](mailto:info@nrzr.ru)*

