

МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА МЕРОПРИЯТИЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ*

Сергей Николаевич СИЛЬВЕСТРОВ^a,
Владимир Гаврилович СТАРОВОЙТОВ^b,
Иван Иванович БЕЛЯЕВ^c,
Александр Витальевич ЛАРИОНОВ^d.

^a доктор экономических наук, директор Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
SSilvestrov@fa.ru
<https://orcid.org/0000-0002-7678-1283>
SPIN-код: 8987-5771

^b доктор экономических наук, директор Центра мониторинга и оценки экономической безопасности Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
vladstar1953@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0002-7595-6379>
SPIN-код: 3485-3103

^c доктор технических наук, заведующий научно-исследовательской лабораторией Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
ivivbe@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-2843-9683>
SPIN-код: отсутствует

^d кандидат экономических наук, кандидат наук о государственном и муниципальном управлении, ведущий научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
AVLarionov@fa.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8657-6809>
SPIN-код: 8046-8320

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 546/2021
Получена 07.10.2021
Получена в доработанном виде 23.10.2021

Аннотация

Предмет. Методический подход к определению целесообразности включения мероприятия, обеспечивающего достижение стратегических ориентиров, в план реализации документа стратегического планирования (к примеру, в национальный проект, государственную программу).

Одобрена 10.11.2021
Доступна онлайн
14.12.2021

УДК 338.26
JEL: P21

Ключевые слова:
стратегическое
планирование
(стратегирование),
система управления
качеством,
эффективность,
результативность,
национальная
безопасность, риски

Цели. Разработка методического подхода к формированию сбалансированного перечня мероприятий, реализация которых даст наибольший положительный эффект для достижения стратегических ориентиров устойчивого социально-экономического развития и укрепления экономической безопасности.

Методология. Методы исследования базируются на использовании экспертных оценок, по результатам анализа которых рассчитываются значения индекса качества мероприятий. Расчет индекса качества мероприятий базируется на оценке индекса входящих ресурсов, индекса процесса, а также индекса результата. Подход позволяет комплексно учитывать совокупность элементов, связанных с инициированием того либо иного мероприятия, с его успешной реализацией, а также с достижением конкретного результата.

Результаты. Сформирован подход к определению степени проработки мероприятия и целесообразности включения его в план реализации документа стратегического планирования. Метод экспертных оценок дает возможность нивелировать ряд неопределенностей и издержек, обусловленных, в частности, качеством исходных данных, эмпирическими оценками степени точности получаемых результатов и выделяемыми в связи с этим ресурсами.

Выводы. Практика проработки организационных, нормативно-правовых и регламентирующих мероприятий является лишь одним из элементов системы стратегирования. Дальнейшие исследования целесообразно направить на проработку методических подходов к определению целевых (индикативных) и критических значений показателей системы стратегирования, позволяющих осуществлять ее качественный и оперативный мониторинг.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2021

Для цитирования: Сильвестров С.Н., Старовойтов В.Г., Беляев И.И., Ларионов А.В. Методический подход к оценке качества мероприятий стратегического планирования // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2021. – Т. 17, № 12. – С. 2205 – 2228.
<https://doi.org/10.24891/ni.17.12.2205>

Введение

В настоящее время роль решения задачи, связанной с повышением результативности реализации системы стратегического планирования (далее – стратегирование), в России существенно повышается¹. Вынужденная корректировка стратегических ориентиров приводит к

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

необходимости уточнения стратегического целеполагания, стратегических прогнозов, а также индикативных значений макроэкономических показателей².

Корректировка мер (в сторону их возможного ослабления) указывает на необходимость адаптации инструментов стратегирования к динамично меняющимся экономическим условиям и негативным факторам, а также повышения результативности мер государственного регулирования процессов обеспечения устойчивого социально-экономического развития и укрепления экономической безопасности [1, 2]. В связи с этим используемые методы должны позволять принимать оперативные и корректные решения относительно ключевых параметров стратегирования [3].

Достижение установленных стратегических ориентиров (при условии их корректной формулировки) обеспечивается посредством комплексной реализации всей совокупности отдельных мероприятий. Таким образом, проблемы исполнения бюджетных расходов, выделенных на реализацию документов стратегирования, могут масштабироваться некорректным содержанием реализуемых мероприятий в части неэффективного расходования средств, увеличения объемов транзакционных издержек, невозможности реализации смежных мероприятий. В частности, на начало 2020 г. расходы на реализацию национальных проектов были в среднем исполнены на 91,5%. При этом по ряду программ, например национальных проектов «Экология» и «Цифровая экономика», уровень исполнения был менее 80%³.

В то же время достигнутые значения показателей документов стратегирования (к примеру, государственных программ) по ряду направлений существенно отличаются от целевых (индикативных), что в результате может привести к попаданию их значений в область критических (так называемых пороговых), отражающих факт нарушения требований обеспечения экономической безопасности [4]. Купирование данной проблемы стратегического управления возможно посредством разработки

¹ В первую очередь это касается реализации Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р был также утвержден Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.

² В частности, Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» по ряду направлений фактически не учитывает стратегические цели Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». Так, отсутствует корректировка целевого значения показателя «Увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых» до 25 млн чел. по значению и времени его реализации.

³ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на Отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 г.

нового подхода к принятию решения относительно экономической состоятельности системы мероприятий стратегирования. Оценка экономической состоятельности планируемых мероприятий возможна посредством применения различных методов оценки, в том числе специализированного социологического анализа⁴. При проведении экспертной оценки целесообразно учитывать три основных компонента: оценку входящих ресурсов, необходимых для реализации мероприятия, оценку процесса, связанного с реализацией мероприятия, а также оценку результата [5].

Исследование включает несколько основных разделов. Сначала рассматриваются существующие подходы к практике рациональной селекции мероприятий для включения в документы стратегирования, а также выделяются ключевые аспекты, важные для оценки их качества. Далее раскрываются содержание подхода по применению метода специализированных экспертных оценок, а также элементы инфраструктуры и процесса проведения специализированных оценок. В свою очередь, использование структурных элементов архитектуры позволяет осуществлять на регулярной основе оценку качества предлагаемых к реализации мероприятий в целях достижения стратегических ориентиров.

Обзор существующих подходов к определению перечня мероприятий в документах стратегирования

Разработку стратегических ориентиров устойчивого социально-экономического развития и укрепления экономической безопасности определяет Президент Российской Федерации в рамках Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Совет)⁵. Правительство Российской Федерации, федеральные и региональные органы исполнительной власти, согласно своей компетенции, выступают в качестве ответственных исполнителей реализации мероприятий стратегирования.

В свою очередь, основу проектов и программ федерального уровня в обязательном порядке составляет перечень определенных мероприятий, реализация которых должна позволить достичь целей стратегирования. План мероприятий по достижению стратегических целей формируется с участием субъектов стратегирования. Состав мероприятий предусматривается, как правило, на стадии разработки проекта документа

⁴ См., например: World Economic Forum.
URL: <https://weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>

⁵ Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ от 19.07.2018 № 444.

стратегирования, а также на стадии внесения соответствующих изменений (плановой либо вынужденной корректировки). В частности, на федеральном уровне процесс создания проекта (программы) национального (федерального) значения включает ряд этапов, в рамках которых производится анализ политико-экономических условий и факторов, а также выполняется оценка влияния мероприятий на состояние экономической безопасности⁶ (табл. 1).

Таким образом, определение перечня необходимых мероприятий обеспечивается на стадии утверждения паспорта документа стратегирования, а также на стадии внесения соответствующих изменений. Внесение уточнений может быть связано с возникновением новых вызовов, таких как пандемия COVID-19 [6]. Следовательно, разработка универсального методического подхода к утверждению перечня мероприятий, позволяющих достичь стратегические ориентиры, является достаточно актуальной задачей [7].

В значительной степени перспективным представляется применение концепции качества при реализации системы стратегирования [8]. Здесь целесообразно использовать значительный опыт, накопленный в период административно-плановой экономики⁷. В частности, можно адаптировать требования стандарта СССР ГОСТ 23554.0-79 «Система управления качеством продукции. Экспертные методы оценки качества промышленной продукции». В данном стандарте отмечается, что экспертные методы применяются в ситуации отсутствия полноты данных, необходимых для принятия рационального решения.

Применение отечественной практики, а также существующих стандартов Международной организации по стандартизации предполагает определение инфраструктуры и процесса (порядка) проведения экспертной оценки. В частности, можно выделить три основных аспекта: объем ресурсов, которые необходимо использовать для реализации мероприятия, организацию процесса реализации мероприятия, а также оценку итоговых результатов. Подобный подход совпадает с методикой проектного управления, реализуемой в системе государственного управления [9].

Представляется целесообразным рассмотреть возможность включения перечня предполагаемых мероприятий в соответствующую информационную систему, оператором которой может выступать ответственный государственный орган (или иное государственное

⁶ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288.

⁷ Методические указания к разработке государственных планов развития народного хозяйства СССР. М.: Экономика, 1974. 791 с.

учреждение, в частности Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации). Информационная система должна обеспечивать возможность проведения оценки на различных стадиях реализации документа стратегирования – как на стадии подготовки проекта, так и на стадии реализации. Оценку достигнутого эффекта от реализации мероприятия возможно проводить с помощью различных статистических методов⁸.

Методические рекомендации для проведения специализированной экспертной оценки целесообразности расширения перечня мероприятий

Для реализации специализированной экспертной оценки должны быть введены два основных элемента: инфраструктура и процесс (*рис. 1*). *Инфраструктура* ориентирована на создание организационных рамок, необходимых для обеспечения возможности проведения оценки соответствия предлагаемых мероприятий определенным критериям. *Процесс* включает пошаговое описание элементов, используемых при проведении оценки (алгоритм проведения оценки). Государственный орган управления, ответственный за принятие решения по включению в перечень мероприятий достижения целей стратегирования, работает в рамках инфраструктуры и процесса. Использование их единения позволит обеспечить соответствующий уровень качества мероприятий, включенных в документ стратегирования.

Инфраструктура. Инфраструктура выступает организационной основой, позволяющей осуществлять специализированную экспертную оценку целесообразности включения мероприятия в документы стратегирования. Она включает элементы, связанные с разработкой нормативного правового документа, созданием экспертной группы, информатизацией процесса проведения оценки, а также разработкой подходов к повышению эффективности ее применения. Особое внимание необходимо уделить применению универсальных подходов при проведении специализированной экспертной оценки, в том числе в части процесса ее информатизации, что может создать значительные положительные преимущества в сфере стратегического управления [10]. Последнее необходимо для обеспечения масштабируемости предлагаемых практик на всех уровнях стратегирования.

Разработка регламентирующего нормативного правового документа. Необходимо разработать единые методические рекомендации, позволяющие сформулировать цели проведения специализированной экспертной оценки и

⁸ Пересецкий А.А., Катыхов П.К., Магнус Я.Р. Эконометрика. Начальный курс. М.: Дело, 2007. 576 с.

порядок формирования экспертной группы. Методические рекомендации для проведения такой оценки могут быть оформлены в виде самостоятельного стандарта, который в дальнейшем должен стать основой нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность заинтересованных субъектов стратегирования. В таком нормативном правовом документе должны быть определены цели специализированной оценки, порядок ее проведения, основные требования к форме и содержанию входящей и исходящей информации.

Разработка указанных форм является достаточно важной задачей, так как необходимо предоставить экспертам на стадии принятия решения максимально широкий перечень данных с тем, чтобы снизить потенциальный уровень асимметрии информации [11]. Нормативный правовой документ должен также включать в приложение карту проводимого специализированного социологического опроса. В конечном счете важным аспектом является определение механизма учета результатов специализированной экспертной оценки при принятии решения относительно включения мероприятия в целевой документ стратегирования.

Создание экспертной группы. Ключевым фактором, определяющим результативность проводимой специализированной экспертной оценки, является профессионализм сформированной экспертной группы, осуществляющей оценку мероприятия. Экспертная группа включает две категории членов: рабочую группу и аналитическую группу. Состав экспертной группы должен быть фиксированным для оценки мероприятий по различным целевым сферам стратегирования.

Рабочая группа осуществляет плановые организационные мероприятия, необходимые для проведения экспертной оценки. В частности, она контролирует правильность работы информационного сервиса, достаточность и достоверность информации и т.д. Руководящие члены рабочей группы также могут выступать членами аналитической группы.

Аналитическая группа осуществляет непосредственную оценку мероприятия посредством прохождения специализированного социологического опроса. Аналитическая группа, осуществляющая оценку, должна быть постоянной и включать наиболее значимых экспертов по отдельным проблемам⁹. Распределение экспертов, входящих в состав аналитической группы, может осуществляться с учетом концентрации документов стратегирования на определенных направлениях (табл. 2).

⁹ В отдельных случаях целесообразна проработка вопроса о включении в экспертную комиссию внешних членов. Указанные члены могут принимать участие в оценке по согласованию с ответственным государственным органом на непостоянной основе.

С учетом данных *табл. 2* при применении такого подхода допустимо предположить, что на направлении «Демография, семья, материнство и детство» должно быть сконцентрировано большее количество экспертов, чем, к примеру, на направлении «Физическая культура и спорт». Для уточнения оценок распределение возможно строить в зависимости от уровня стратегического планирования. В дальнейшем точную численность экспертов возможно установить на основе ретроспективного анализа количества запросов на проведение оценки качества мероприятий по различным направлениям.

Важным направлением является снижение транзакционных издержек членов экспертной группы. Последнее достигается за счет соответствующего повышения уровня информатизации процесса проведения оценки качества проводимого мероприятия.

Информатизация процесса проведения специализированной оценки. Для унификации процесса включения мероприятий в документы стратегирования целесообразно, в том числе, создать информационный интерактивный портал. Такой портал должен позволять раскрывать данные об объемах ресурсов, необходимых для реализации мероприятия, процессе реализации мероприятия (к примеру, длительности) и ожидаемом результате. Здесь необходимо исходить из логики, согласно которой предлагаемые мероприятия должны способствовать достижению ключевых стратегических целей устойчивого социально-экономического развития и укрепления экономической безопасности.

Мониторинг эффективности и корректировка инфраструктуры

Оценку результативности проведения специализированной экспертной оценки целесообразности реализации мероприятий необходимо проводить на регулярной основе. При этом после получения финальной версии методологии проведения специализированной экспертной оценки она должна быть зафиксирована на длительный период с тем, чтобы обеспечить возможность адаптации экспертов к предлагаемому порядку. Внесение изменений необходимо только в случае крайней необходимости, связанной с поддержанием результативности проводимой оценки.

Описанные элементы инфраструктуры могут быть дополнительно детализированы в случае практической реализации предлагаемого подхода. Детальное описание элементов инфраструктуры возможно только после проведения пилотной апробации предложенного методического подхода проведения экспертной оценки.

Процесс проведения специализированной экспертной оценки

Процесс проведения специализированной экспертной оценки раскрывает непосредственно мероприятия, выполняемые при ее проведении. Процесс в общем случае включает три основных элемента: 1) заполнение универсальной формы подачи заявки о мероприятии; 2) обработку полученной заявки членами экспертной группы; 3) проведение специализированной экспертной оценки. Ключевым элементом процесса проведения специализированной экспертной оценки выступает составленная карта проведения социологического опроса. Карта проведения опроса включает перечень утверждений, также порядок проведения оценки качества мероприятия.

Заполнение универсальной формы подачи заявки о мероприятии. Государственный орган стратегического управления, ответственный за реализацию документа стратегирования, формирует информационный модуль, раскрывающий различные аспекты реализации мероприятия и содержащий следующие основные данные: информацию об имеющихся (выделяемых) ресурсах, процессе реализации, а также информацию о результатах [12]. Подобная система элементов позволяет раскрыть возможные аспекты, связанные с реализацией конкретного мероприятия. При описании результатов необходимо раскрыть непосредственный результат на период реализации, а также долгосрочный результат, который сохранится после завершения действия документа стратегирования. Для того чтобы раскрыть указанные аспекты, должны быть заполнены формы, набор которых будет скорректирован в процессе реализации мероприятия.

1. ***Цель и задачи реализации мероприятия.*** Данный блок должен раскрывать цель, которую ставит перед собой инициатор мероприятия как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Информация должна быть достаточной для оценки целей реализации мероприятия в аспекте их полезности для достижения целей социально-экономического развития и национальной безопасности.

2. ***Вклад мероприятия в достижение целей стратегирования.*** Здесь инициатор мероприятия должен раскрыть ожидаемый вклад, который мероприятие внесет в достижение стратегического ориентира. Демонстрация вклада должна базироваться на экономических показателях¹⁰, могут применяться различные математические методы [13].

¹⁰ Народнохозяйственная эффективность. Показатели. Методы оценки. Экономика и управление. М.: Экономика, 1984. 248 с.

3. Ресурсы, необходимые (выделяемые) для реализации мероприятия. Данный аспект раскрывает информацию о требуемых ресурсах, которые необходимы для реализации мероприятия. Раздел «Ресурсы» может включать информацию об объеме денежных средств, которые необходимо использовать для реализации мероприятия, требования к уровню квалификации кадров, информацию о необходимости привлечения подрядчиков для реализации мероприятия и т.д.

4. Связь с другими реализуемыми мероприятиями. Данный раздел должен раскрывать информацию о связи мероприятия с другими мероприятиями, реализуемыми в рамках системы стратегирования. Особый акцент необходимо сделать на раскрытии взаимосвязи с другими мероприятиями, реализуемыми в рамках рассматриваемого документа стратегирования. Реализация данного элемента позволит повысить уровень сопряженности документов стратегического планирования и их показателей [14].

5. Сроки и процесс реализации мероприятия. Данный аспект должен раскрывать информацию об ожидаемых сроках реализации мероприятия. В частности, должны быть раскрыты отдельные этапы реализации мероприятия. Перечень мероприятий должен содержать показатели, достижение которых будет свидетельствовать о реализации мероприятий, а также указание на государственный орган или организацию, ответственные за обеспечение достижения такого показателя.

В рамках системы должна быть предоставлена возможность использования дополнительных документов для обеспечения более эффективной работы аналитической группы. К дополнительным документам, ознакомление с которыми обеспечит всестороннее рассмотрение перечня мероприятий, возможно отнести не только нормативные правовые акты по тематике рассматриваемого документа стратегического планирования, но и сопроводительные документы к нему, включая аналитические записки, официальные письма заинтересованных государственных органов и организаций.

Обработка полученной заявки членами экспертной группы. Члены рабочей группы, получив информацию о планируемом к реализации мероприятии, проверяют правильность ее заполнения. В дальнейшем члены рабочей группы выбирают из состава аналитической группы 5–20 членов, принимающих участие в специализированной экспертной оценке целесообразности реализации мероприятия. Оценка должна проводиться в оперативные и обоснованные сроки (например, не более 14 рабочих дней), что связано с необходимостью получения своевременной обратной связи для корректировки документов стратегирования. Распределение заявок для

проведения оценок должно происходить с использованием соответствующей информационной системы.

Проведение специализированной экспертной оценки. Каждый член экспертной группы, участвующий в специализированной оценке мероприятия, должен заполнить анкету, в которой содержатся вопросы по трем основным блокам: *оценка входящих ресурсов, оценка процесса реализации, а также оценка результата*. Количество таких вопросов должно быть ограничено. При оценке целесообразно применение шкалы Лайкерта, позволяющей оценить степень соответствия утверждения определенному количественному значению¹¹. Эксперты аналитической группы оценивают утверждения по шкале от 1 до 10. Более того, сбор информации должен осуществляться посредством информационной системы с тем, чтобы автоматически обрабатывать полученные результаты. При проведении специализированной оценки необходимо учитывать следующие основные положения (экспертные утверждения):

1) в части оценки входящих ресурсов:

- достаточность объема выделяемых финансовых средств (1 – финансовые ресурсы отсутствуют, 10 – финансовых ресурсов достаточно);
- состоятельность применяемых информационных технологий и качество кадровых ресурсов (1 – отсутствуют информационные технологии и необходимые кадровые ресурсы, 10 – достаточно информационных технологий и необходимых кадровых ресурсов);
- обладание ответственным исполнителем необходимыми правовыми (должностными) компетенциями (1 – правовые (должностные) компетенции отсутствуют, 10 – достаточно правовых (должностных) компетенций);

2) в части оценки процесса реализации:

- возможность реализации мероприятия в установленные сроки (1 – мероприятие не может быть реализовано, 10 – мероприятие реализуемо);
- необходимость и причины (объективные) увеличения объема используемых ресурсов (1 – есть острая необходимость увеличения ресурсов, 10 – необходимость увеличения ресурсов отсутствует);

¹¹ Косолапов М.С. Шкала Лайкерта (Ликерта) / Социологический словарь. М.: Академический учебно-научный центр РАН – МГУ им. М.В. Ломоносова, НОРМА, НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 372–373.

- отсутствие дублирования ключевых мероприятий, реализуемых в рамках документа стратегического планирования (1 – есть дублирование мероприятий, 10 – дублирование мероприятий отсутствует);

3) в части оценки результата реализации мероприятия:

- возможность достижения стратегических ориентиров устойчивого социально-экономического развития и укрепления экономической безопасности (1 – достижение стратегических ориентиров невозможно, 10 – стратегические ориентиры достижимы);
- последствия мероприятия по завершению сроков реализации документа стратегического планирования (проявление свойства экономического гистерезиса) (1 – мероприятие не окажет долгосрочного положительного эффекта, 10 – положительный эффект от мероприятия сохранится в течение длительного периода времени);
- достижимость условий обеспечения национальной безопасности (1 – условия обеспечения национальной безопасности недостижимы, 10 – условия обеспечения национальной безопасности достижимы);
- негативное (возможно, латентное, имея в виду в том числе характер обратной связи со стратегическим планированием) влияние мероприятия на достижение стратегических целей, установленных в документе стратегирования (1 – возможно существенное негативное влияние, 10 – негативное влияние отсутствует).

Эксперты аналитической группы, участвующей в оценке конкретного мероприятия, должны оценивать весь комплекс вопросов.

Каждый из указанных вопросов должен иметь определенную значимость с позиции оценки расчета индекса качества мероприятий. Расчет индивидуального весового вклада в значение индекса возможно также за счет использования экспертной оценки. В частности, на стадии проработки опросника методологи могут оценить значимость каждого утверждения для вклада в значение индекса качества мероприятий. Для этого эксперты должны оценить от 1 до 10 значимость вопроса в части вклада в значение индекса качества мероприятия, где 1 отражает минимальный вклад, а 10 – максимальный вклад. В результате будут получены оценки вклада утверждения в индекс качества X_j , где j равняется количеству вопросов, применяемых при проведении оценки качества мероприятий. С учетом опыта Банка России при проведении экспертных оценок, количество вопросов должно быть ограничено¹².

¹² Банк России. Отчет по итогам поведенческой экспертизы тестирования неквалифицированных инвесторов. М., 2021.

В дальнейшем по каждому n -му вопросу должны быть получены средние значения по всем проведенным экспертным оценкам X_{js} . Значимость каждого вопроса в отдельности рассчитывается следующим образом:

$$K_j = \frac{X_{js}}{T},$$

где K_j – коэффициент значимости вопроса (табл. 3), T – сумма X_{js} по всем вопросам. Коэффициент значимости вопроса отражает вклад каждого утверждения в итоговую оценку по всем рассматриваемым утверждениям.

Необходимо отметить, что составление полного перечня мероприятий требует широкого обсуждения с экспертами по различным вопросам. Перечень вопросов должен быть универсальным с тем, чтобы они (вопросы) использовались для оценки различных мероприятий по единой методологии. Коэффициенты значимости вопросов также должны быть неизменными. Последнее позволит обеспечить сравнение качества мероприятий, включенных в различные документы стратегирования, что является важным с позиции повышения результативности стратегирования [14].

Помимо прочего, для каждого утверждения должна быть предоставлена возможность внесения комментариев. Члены экспертной группы в случае проставления негативных оценок должны иметь возможность воспользоваться обратной связью для учета мнений при доработке мероприятия. Для ряда ключевых мероприятий возможно комбинирование результатов социологического опроса с одновременным использованием методики полуструктурированного интервью [15]. По мероприятиям, которые были направлены на доработку, полуструктурированное интервью даст возможность выявить конкретные уязвимые места, требующие дополнительной проработки перед повторной оценкой мероприятия.

Свод полученных результатов. Расчет индекса качества мероприятий базируется на оценке индекса входящих ресурсов, индекса процесса, а также индекса результата. Расчет каждого индивидуального значения индекса осуществляется путем перемножения индивидуальных оценок экспертов аналитической группы на весовой коэффициент значимости утверждения. К примеру, для значений индекса входящих ресурсов рассчитывается индивидуальное значение индекса входящих ресурсов по каждому эксперту:

$$In_i = \sum_{j=1}^j M_{ij} \cdot K_j,$$

где In_i – индивидуальное значение индекса входящих ресурсов по i -му эксперту;

M_{ij} – оценка i -го эксперта каждого j -го утверждения, оценивающего входящие ресурсы;

K_j – коэффициент значимости каждого утверждения, используемого для оценки значения индекса входящих ресурсов.

Аналогичная оценка проводится для индекса процесса и индекса результата. В дальнейшем рассчитывают среднее арифметическое значение по всем индивидуальным значениям индексов. В результате получаются обобщенные оценки трех индексов, выступающих элементами индекса качества мероприятий.

Расчет индекса качества мероприятий может происходить также с использованием весовых коэффициентов. К примеру, наиболее значимым для индекса качества мероприятий является достижение результата. Соответственно, возможно использовать следующую формулу для расчета индекса качества мероприятия:

$$Iq = O_{in} \cdot In + O_{ip} \cdot Ip + O_{ir} \cdot Ir ,$$

где Iq – индекс качества мероприятия;

In – индекс входящих ресурсов;

Ip – индекс процесса;

Ir – индекс результата;

O_{in}, O_{ip}, O_{ir} – весовые значения коэффициентов для индексов.

С учетом значимости индекса результата в достижении требуемого качества мероприятия должно также соблюдаться следующее условие: $O_{in} \leq O_{ip} < O_{ir}$.

Весовые коэффициенты для каждого индекса также нуждаются в дополнительном обсуждении. Для их точного расчета можно использовать экспертные оценки значимости, кроме того, требуется пилотная апробация предложенного подхода оценки качества мероприятий. После получения значений индекса качества мероприятий должно быть принято решение о возможности включения мероприятия в анализируемый документ стратегирования. Для этих целей можно рассчитать диапазон возможных значений. Попадание рассчитанного значения индекса качества мероприятий в определенный диапазон позволит принять решение:

- о его включении в документ стратегирования;
- о его возможном включении при условии доработки с учетом комментариев членов экспертной группы;

- о невозможности его включения в документ стратегирования без существенной доработки.

Необходимо отметить, что экспертная оценка должна применяться в качестве дополнительного инструмента, позволяющего принять наиболее взвешенное решение относительно целесообразности включения мероприятия. Непосредственное решение о включении мероприятия должно оставаться за ответственным по достижению стратегического ориентира исполнителем [16].

Заключение

Настоящее исследование раскрыло методический подход к оценке и верификации результативности мероприятий, планируемых к реализации в рамках документов стратегирования. Существенным преимуществом предложенного подхода является возможность оперативного его использования при проведении оценки, а также работы со слабо структурированной информацией.

Результативность описанного подхода во многом зависит от уровня независимости экспертной оценки, а также от профессиональных качеств самих экспертов. Соответственно, требования, которые должны предъявляться к соискателям для включения в состав экспертной группы, могут быть раскрыты в рамках дальнейших исследований. Дальнейшие исследования также должны быть направлены на проработку методических подходов к определению целевых (индикативных) и критических значений показателей системы стратегирования, позволяющих осуществлять ее качественный и оперативный мониторинг. Для этого, в частности, целесообразно развитие и проекция нестандартных методов анализа, таких как масштабирование [17], методов тропической математики [18], а также осуществление поиска иных закономерностей развития экономических процессов [19].

Таблица 1

Ключевые этапы реализации национальных и федеральных проектов

Table 1

Key stages of implementation of national and federal projects

Этап	Содержание	Результат
Определение национальных целей устойчивого развития страны	Президентом РФ (в рамках стратегического целеполагания) определяются национальные цели развития с указанием порядка и сроков организации дальнейшей работы по их реализации	О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 1288

Инициирование проекта (программы)	Президентом РФ (в рамках стратегического целеполагания) определяются национальные проекты (НП) в соответствии с целями национального развития. Правительству РФ поручается разработка порядка их реализации. Иницируются федеральные проекты (ФП), в том числе в составе НП. Основанием для инициирования федерального проекта также является поручение Председателя Правительства РФ, решение Совета, президиума Совета или куратора национального проекта	Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и/или Правительства Российской Федерации
Подготовка проекта	Предполагаемый куратор НП (ФП) обеспечивает: <ul style="list-style-type: none"> – обработку предложений профильных федеральных органов исполнительной власти, научных и общественных объединений и организаций; – подготовку проекта паспорта НП или ФП, в частности установление целевых показателей и их значений, разработку рабочего плана реализации и согласование проекта НП (ФП); – представление проекта НП (ФП) на заключение в общественно-экспертный совет и Минэкономразвития России; – направление согласованного проекта в проектный офис и проектный комитет Правительства РФ; – представление одобренного Правительством Российской Федерации проекта паспорта НП (ФП) на утверждение 	Паспорт утвержденного проекта НП (ФП)
Реализация проекта НП (ФП)	Паспорт НП (ФП) подлежит ежегодной корректировке	Сценарий дальнейшего устойчивого развития страны по результатам плановой (вынужденной) корректировки перечня мероприятий
Завершение проекта	Проводится анализ степени реализации НП (ФП)	Вывод о возможной эффективности последствий реализации НП (ФП)

Источник: составлено авторами на основе анализа действующих нормативных правовых актов в сфере стратегирования

Source: Authoring, based on the analysis of current statutory instrument in the field of strategizing

Таблица 2**Распределение документов стратегирования по тематическим направлениям (действующие документы)****Table 2****Distribution of strategic planning documents by thematic areas (current documents)**

Тематика	Количество документов	Доля, %
Комплексное развитие	19 293	32,79
Демография, семья, материнство и детство	4 254	7,23
Уровень жизни (неравенство и бедность)	4 469	7,59
Образование	3 186	5,41
Здоровье	1 483	2,52
Физическая культура и спорт	2 311	3,93
Культура и отдых	3 689	6,27
Жилье и городская среда	3 870	6,58
Инвестиции и общественные системы экономического развития	1 513	2,57
Наука и инновации	339	0,58
Производительность труда и поддержка занятости	1 082	1,84
Промышленное производство	789	1,34
Финансы	3 429	5,83
Экология и загрязнение окружающей среды	1 727	2,93
Экономическая безопасность	29	0,05
Иные сферы	7 339	12,54
Итого действующих документов	58 842	100

Источник: составлено авторами по данным «Документы стратегического планирования».

URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments>

Source: Authoring, based on Strategic Planning Documents data.

URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (In Russ.)

Таблица 3**Пример расчета весового коэффициента утверждения в значение индекса качества мероприятия****Table 3****An example of calculating the weighting factor in the value of the event quality index**

Основные положения (экспертные утверждения)	Оценка эксперта 1	Оценка эксперта 2	Среднее значение	Значение коэффициента K_i
Возможность достижения стратегических ориентиров устойчивого социально-экономического развития и укрепления экономической безопасности	10	9	9,5	0,355
Негативное (возможно, латентное, имея в виду в том числе характер обратной связи со стратегическим планированием) влияние мероприятия на достижение стратегических целей, установленных в документе стратегирования	8	9	8,5	0,314

Достижимость условий обеспечения национальной безопасности	10	8	9	0,331
Итого	28	26	27	1

Источник: авторская разработка

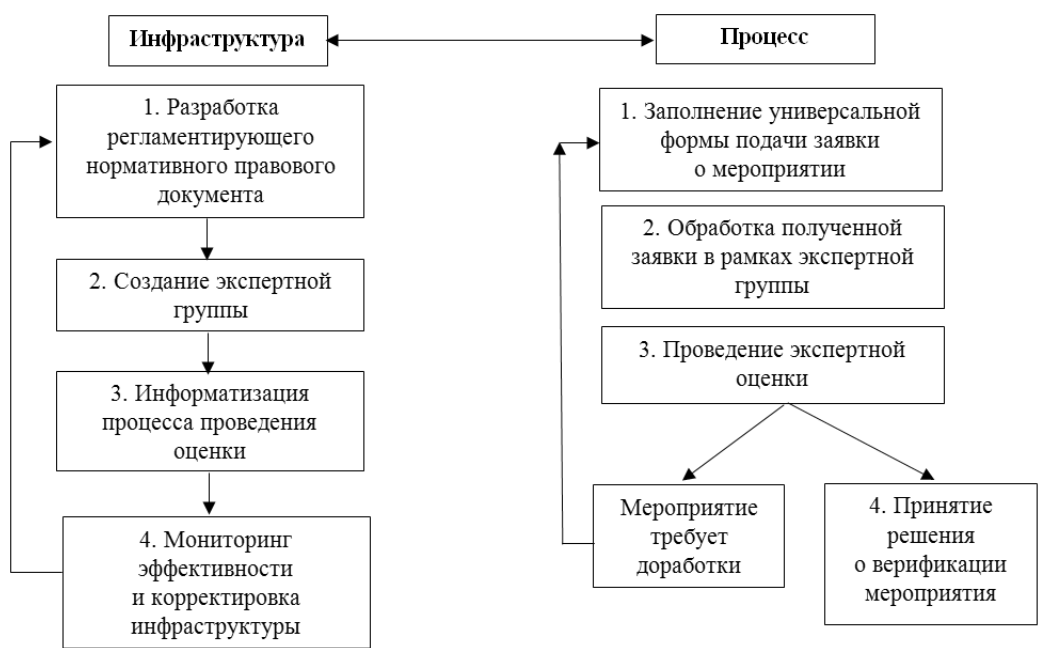
Source: Authoring

Рисунок 1

Инфраструктура и процесс проведения специализированной экспертной оценки качества мероприятий стратегирования

Figure 1

Infrastructure and process of conducting an expert assessment of the quality of strategic planning activities



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Беляев И.И., Ларионов А.В., Сильвестров С.Н.* Оценка состояния экономической безопасности России на примере показателя уровня безработицы: метод фрактального анализа // *Проблемы прогнозирования*. 2021. № 2. С. 34–41.
URL: <https://doi.org/10.47711/0868-6351-185-34-42>
2. *Танци В.* Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства // *Экономическая политика*. 2017. Т. 12. № 1. С. 134–165.
URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2017-1-06>
3. *Яременко Ю.В.* Избранные труды в трех книгах. М.: Наука, 1999. 402 с.
4. *Беляев И.И., Булавин А.В.* Основы стратегирования в области национальной безопасности. Новый подход к сравнительному анализу. М.: КноРус, 2018. 620 с.
5. *Сильвестров С.Н., Старовойтов В.Г., Ларионов А.В.* Развитие системы мониторинга реализации стратегии экономической безопасности в Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2020. Т. 16. Вып. 12. С. 2202–2217.
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.16.12.2202>
6. *Serikbayeva B., Abdulla K., Oskembayev Y.* State Capacity in Responding to COVID-19 // *International Journal of Public Administration*. 2021. Vol. 44. No. 11-12. P. 920–930.
URL: <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1850778>
7. *Митькин А.Н.* Тенденции развития методологии государственного стратегического планирования в России // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2008. № 1. С. 17–27.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-razvitiya-metodologii-gosudarstvennogo-strategicheskogo-planirovaniya-v-rossii>
8. *Яременко Ю.В.* Теория и методология исследования многоуровневой экономики. М.: Наука, 1999. 402 с.
9. *Васильев А.И., Прокофьев С.Е.* Организация проектного управления в органах государственной власти // *Управленческие науки*. 2016. № 4. С. 44–52. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-proektnogo-upravleniya-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti>
10. *Стырин Е.М., Дмитриева Н.Е., Синятуллина Л.Х.* Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2019. № 4. С. 31–60.
URL: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2537-1>

11. *Akerlof G.A.* The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // *The Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol. 84. No. 3. P. 488–500.
12. *Клищ Н.Н.* Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. В кн.: *Модернизация экономики и государство* / отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2007. 112 с.
13. *Петерс Э.* Хаос и порядок на рынках капитала. М.: МИР, 2000. 333 с.
14. *Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю.* О гармонизации документов государственного стратегического планирования. Препринт. Сер. WP8 «Государственное и муниципальное управление». М.: Изд-во ВШЭ, 2015.
15. *Strauss A., Corbin J.* Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. SAGE Inc., 1990, 456 p. URL: <https://dx.doi.org/10.4135/9781452230153>
16. *Экономическая безопасность: методология, стратегическое управление, системотехника: монография* / под науч. Ред. С.Н. Сильвестрова. М.: РУСАЙНС, 2018. 350 с.
17. *Уэст Дж.* Масштаб. Универсальные законы роста, инноваций, устойчивости и темпов жизни организмов, городов, экономических систем и компаний. М.: ООО «Азбука-Аттикус», 2018. 512 с.
18. *Кривулин Н.К., Гладких И.В.* Построение согласованной матрицы парных сравнений в маркетинговых исследованиях на основе методов тропической математики // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Сер. 8. Менеджмент. 2015. № 1. С. 3–4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/postroenie-soglasovannoy-matritsy-parnyh-sravneniy-v-marketingovyh-issledovaniyah-na-osnove-metodov-tropicheskoy-matematiki>
19. *Коссов В.В.* Цена спроса на нефть – среднесрочный прогноз // *Проблемы прогнозирования*. 2016. № 6. С. 65–75. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsena-sprosa-na-neft-srednesrochnyy-prognoz>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

METHODOLOGICAL APPROACH TO ASSESSING THE QUALITY OF STRATEGIC PLANNING ACTIVITIES

Sergei N. SIL'VESTROV ^a,
Vladimir G. STAROVOITOV ^b,
Ivan I. BELYAEV ^c,
Aleksandr V. LARIONOV ^{d,*}

^a Financial University under Government of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
SSilvestrov@fa.ru
<https://orcid.org/0000-0002-7678-1283>

^b Financial University under Government of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
vladstar1953@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0002-7595-6379>

^c Financial University under Government of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
ivivbe@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0003-2843-9683>

^d Financial University under Government of Russian Federation,
Moscow, Russian Federation
AVLarionov@fa.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8657-6809>

* Corresponding author

Article history:

Article No. 546/2021
Received 7 Oct 2021
Received in revised
form 23 October 2021
Accepted 10 Nov 2021
Available online
14 December 2021

JEL classification: P21

Abstract

Subject. The article addresses a methodological approach to determining the feasibility of including an event that ensures the achievement of strategic targets in the implementation plan of a strategic planning document (i.e., a national project or a government program).

Objectives. The purpose is to develop a methodological approach to create a balanced list of measures, which, if implemented, will have a positive effect on achieving strategic guidelines for sustainable socio-economic development and strengthening the economic security.

Methods. The study rests on expert estimates for calculating the index of activities quality. The calculation of the index is based on the assessment of the index of incoming resources, the index of process, the index of outcome. The approach enables to consider elements associated with the initiation of a particular event, its successful implementation, and achievement of a specific outcome.

Results. The study creates an approach to defining the degree of elaboration of the event and the feasibility of including it in the implementation plan of the strategic planning document. The method of expert estimates enables to neutralize some uncertainties and costs caused by initial data quality, empirical estimates of the degree of

Keywords: strategic planning, strategizing, quality management system, national security, risk

obtained results' accuracy, and allocated resources.

Conclusions. The working out of organizational, legal, and regulatory measures is only one element of strategizing. Further research should develop methodological approaches to the definition of targeted and critical values of the strategy system to implement a high-quality and operational monitoring.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2021

Please cite this article as: Sil'vestrov S.N., Starovoitov V.G., Belyaev I.I., Larionov A.V. Methodological Approach to Assessing the Quality of Strategic Planning Activities. *National Interests: Priorities and Security*, 2021, vol. 17, iss. 12, pp. 2205–2228. <https://doi.org/10.24891/ni.17.12.2205>

Acknowledgments

The article is prepared based on the results of research activities, financed by the budget funds under the State job to the Financial University under the Government of the Russian Federation.

References

1. Belyaev I.I., Larionov A.V., Sil'vestrov S.N. [Assessment of the state of Russia's economic security on the case of the unemployment rate indicator: A fractal analysis method]. *Problemy prognozirovaniya = Problems of Forecasting*, 2021, no. 2, pp. 34–41. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.47711/0868-6351-185-34-42>
2. Tanzi V. Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2017, vol. 12, no. 1, pp. 134–165. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2017-1-06>
3. Yaremenko Yu.V. *Izbrannye trudy v trekh knigakh* [Selected works in three books]. Moscow, Nauka Publ., 1999, 402 p.
4. Belyaev I.I., Bulavin A.V. *Osnovy strategirovaniya v oblasti natsional'noi bezopasnosti. Novyi podkhod k sravnitel'nomu analizu* [Fundamentals of strategizing in the field of national security. A new approach to comparative analysis]. Moscow, Knorus Publ., 2018, 620 p.
5. Sil'vestrov S.N., Starovoitov V.G., Larionov A.V. [Developing the system for monitoring the implementation of the economic security strategy in the Russian Federation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National Interests: Priorities and Security*, 2020, vol. 16, iss. 12, pp. 2202–2217. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.24891/ni.16.12.2202>
6. Serikbayeva B., Abdulla K., Oskenbayev Y. State Capacity in Responding to COVID-19. *International Journal of Public Administration*, 2021, vol. 44,

no. 11-12, pp. 920–930.

URL: <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1850778>

7. Mit'kin A.N. [Trends in the development of the methodology of state strategic planning in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2008, no. 1, pp. 17–27.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-razvitiya-metodologii-gosudarstvennogo-strategicheskogo-planirovaniya-v-rossii> (In Russ.)
8. Yaremenko Yu.V. *Teoriya i metodologiya issledovaniya mnogourovnevoi ekonomiki* [Theory and methodology of multilevel economic research]. Moscow, Nauka Publ., 1999, 402 p.
9. Vasil'ev A.I., Prokof'ev S.E. [Project management organization in public authorities]. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*, 2016, no. 4, pp. 44–52. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-proektnogo-upravleniya-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti> (In Russ.)
10. Styrin E.M., Dmitrieva N.E., Sinyatullina L.Kh. [State digital platforms: from concept to implementation]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2019, no. 4, pp. 31–60. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2537-1>
11. Akerlof G.A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 1970, vol. 84, no. 3, pp. 488–500.
12. Klishch N.N. *Pokazateli effektivnosti i rezul'tativnosti professional'noi sluzhebnoi deyatel'nosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh. V kn.: Modernizatsiya ekonomiki i gosudarstvo* [Indicators of efficiency and effectiveness of professional service activities of State civil servants. In: Modernization of the Economy and the State]. Moscow, SU HSE Publ., 2007, 112 p.
13. Peters E. *Khaos i poryadok na rynkakh kapitala* [Chaos and Order in the Capital Markets: A New View of Cycles, Prices, and Market Volatility]. Moscow, MIR Publ., 2000, 333 p.
14. Klimenko A.V., Korolev V.A., Dvinskikh D.Yu., Slastikhina I.Yu. *O garmonizatsii dokumentov gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya. Preprint. Ser. WP8 “Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie”* [On the harmonization of State strategic planning documents. Preprint. Ser. WP8 ‘Public and Municipal Management’]. Moscow, HSE Publ., 2015.
15. Strauss A., Corbin J. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. SAGE Inc., 1990, 456 p.
URL: <https://dx.doi.org/10.4135/9781452230153>

16. Sil'vestrov S.N. et al. *Ekonomicheskaya bezopasnost': metodologiya, strategicheskoe upravlenie, sistemotekhnika: monografiya* [Economic security: Methodology, strategic management, system engineering: a monograph]. Moscow, RUSAINS Publ., 2018, 350 p.
17. West G. *Masshtab. Universal'nye zakony rosta, innovatsii, ustoichivosti i tempov zhizni organizmov, gorodov, ekonomicheskikh sistem i kompanii* [Scale: The Universal Laws of Growth, Innovation, Sustainability and the Pace of Life of Organisms, Cities, Economies, and Companies]. Moscow, Azbuka-Attikus Publ., 2018, 512 p.
18. Krivulin N.K., Gladkikh I.V. [Computation of the consistent pairwise comparison matrix in marketing research by using methods of tropical mathematics]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universitetata. Ser. 8. Menedzhment = Vestnik of Saint Petersburg University. Management*, 2015, no. 1, pp. 3–4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/postroenie-soglasovannoy-matritsy-parnyh-sravneniy-v-marketingovyh-issledovaniyah-na-osnove-metodov-tropicheskoy-matematiki> (In Russ.)
19. Kossov V.V. [Oil demand price: A medium-term forecast]. *Problemy prognozirovaniya = Problems of Forecasting*, 2016, no. 6, pp. 65–75. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsena-sprosa-na-neft-srednesrochnyy-prognoz> (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.