РАЗДЕЛ 2.

ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

DOI: 10.33276/978-5-8211-0785-5-68-79

О.В. Петухова

Петухова Ольга Викторовна, к.э.н., в.н.с. ЦЭМИ РАН, Москва, тел.
+7(916)859-67-63, ovpet44@gmail.ru

УЧАСТИЕ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ В ФОРМИРОВАНИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Показаны различные формы участия Росстата в развитии системы стратегического планирования и предложены формы его возможного участия по мере её развития. Выявлены и описаны ситуации, возникающие в процессе разработки документов стратегического планирования различного уровня, негативные последствия которых невозможно преодолеть без совершенствования методологии и методики статистики и развития информационных технологий. Показано влияние государственных программ, как на развитие методологии статистического наблюдения, так и на понятийные аспекты и развитие систем классификации и кодирования. Некоторые из предложений по развитию методологического обеспечения статистики могут оказаться весьма своевременными для целей информационного обеспечения стратегического планирования, учитывая выдвинутые правительством РФ требования интеграции документов стратегического планирования различного уровня.

Ключевые слова: стратегическое планирование, система целей, целевые индикаторы, информационные ресурсы, межведомственные программы, предметная область, понятийный анализ, терминология, статистические показатели, ведомственная статистика, система классификаций.

JEL классификация: R00.

Закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] в составе требований к документам, разрабатываемым на федеральном, региональном и местном уровне для обеспечения процессов целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, указывает на обязательность включения в состав этих документов на всех уровнях управления целевых индикаторов или показателей развития. В целях информационного обеспечения стратегического планирования Законом предусматривается создание Федеральной информационной системы стратегического планирования на основе распределенной информации, содержащейся в федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и

внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»¹ уточнило состав интегрируемых информационных ресурсов и систем, особо отметив в их числе федеральную государственную информационную систему «Единая межведомственная информационно-статистическая система» (ЕМИСС), разрабатываемая под методологическим руководством Росстата, роль которого в информационном обеспечении разработки программных документов изначально была велика. Государственный интегрированный статистический ресурс ЕМИСС (Единая межведомственная информационно-статистическая система) создавался не как проблемно-ориентированный ресурс Росстата, а как государственная информационная система, объединяющая официальные государственные информационные статистические ресурсы, формируемые субъектами официального статистического учета в рамках реализации федерального плана статистических работ.

По отдельным участникам межведомственного обмена статистической информацией в соответствии с федеральным планом статистических работ Росстата в ЕМИСС представлены структурированные наборы показателей, объединенные в содержательные группы. Такой доступ к данным позволяет найти в составе показателей отдельных ведомств те группы данных, которые представляют интерес для целей стратегического планирования. Этот поиск предполагает, что пользователь системы знаком с программами статистического наблюдения, реализуемыми отдельными ведомствами. Как правило, по отдельным тематическим направлениям представлен ограниченный набор показателей. Использование возможностей ЕМИСС предполагает достаточно высокий уровень профессионализма пользователя и знакомство с программами и методологией статистического наблюдения, как Росстата, так и отдельных ведомств. В этой связи создание и поддержка в ЕМИСС паспортов показателей, увязывающих показатель с формой отчетности, представляется очень значимым моментом создания дружественного интерфейса конечного пользователя ЕМИСС, предоставляя ему возможность не только понять методологию, но и выявить весь круг выходных данных, предусмотренных программами статистического наблюдения.

Функция согласования целевых индикаторов государственных программ², была возложена на Росстат ещё до принятия Закона о стратегическом планировании. В соответствии с ней, Росстат «представляет заключение на проект государственной программы в части состава показателей (индикаторов), формирование официальной статистической информации по которым осуществляется в соответствии с федеральным планом статистических работ, а также в части соответствия значений этих показателей (индикаторов) данным официальной статистики».

¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=189749>.

² Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Для государственных программ Российской Федерации, реализованных в 2013–2016 гг., степень соответствия целевых индикаторов показателям, наблюдаемым Росстатом, была не высока, о чём свидетельствуют нижеприведенные оценки. Из табл. 1 виден невысокий (за исключением Минздрава), процент соответствия, при этом по ряду ведомств (Минобрнауки, ФСКН) в составе целевых индикаторов программ вообще отсутствуют показатели, наблюдаемые Росстатом. Можно только предположить, что они содержатся в программах ведомственного статистического наблюдения.

Таблица 1

Реализация государственных программ РФ (2013–2016 гг.)¹

Название государственной программы	Ответственный исполнитель программы	Процент соответствия целевых индикаторов статистическим показателям Росстата, %
Развитие здравоохранения	Минздрав	88
Развитие образования	Минобрнауки	0
Социальная поддержка граждан	Минтруд	50
Доступная среда	Минтруд	25
Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан	Минстрой	18
Содействие занятости населения	Минтруд	50
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	МВД	57
Противодействие незаконному обороту наркотиков	ФСКН	0
Защита населения и территорий от ЧС, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	МЧС	32
Развитие культуры и туризма	Минкультуры	20
Охрана окружающей среды	Минприроды	16
Развитие физической культуры и спорта	Минспорт	14

Приказом Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» было подтверждено дальнейшее участие Росстата в согласовании целевых индикаторов: «Росстат по итогам рассмотрения с федеральными органами государственной власти – субъектами официального статистического учета в соответствии с требованиями Порядка представляет заключение на проект государственной программы в части состава целевых показателей (индикаторов), формирование официальной статистической информации по которым осуществляется в соответствии с Федеральным планом статистических работ, а также в части соответствия значений показателей (индикаторов) данным официальной статистики за

¹ По данным: Борщевский Г.А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 1. С. 110–134.

отчетный период. Экспертиза проводится, в том числе, в отношении базовых показателей, формируемых в соответствии с Федеральным планом статистических работ и используемых при расчете показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограмм) в соответствии с представленной методикой расчета». Заключение Росстата должно содержать перечень показателей, по которым была проведена экспертиза, и итоговое заключение: «требуется доработка», либо «согласовано (без замечаний)». По показателям (индикаторам) проводится экспертиза:

- сведений о ссылке на пункт Федерального плана статистических работ, субъекта официального статистического учета, ответственного за его формирование, реквизитах нормативного правового акта, которым утверждены формы федерального статистического наблюдения, используемые при формировании федерального статистического показателя;
- наименования показателя (индикатора) на соответствие терминологии официального статистического учета, включая Единую межведомственную информационно-статистическую систему (ЕМИСС).

Отметим ограниченный характер экспертизы, нацеленной, прежде всего, на соответствие формально-логическим требованиям (вхождению в Федеральную программу статработ), которым должны отвечать целевые индикаторы. Проблема оценки их адекватности как степени содержательного соответствия предлагаемых индикаторов сформулированным целям, в ходе подобной экспертизы, вообще не рассматривается.

Вместе с тем нельзя не отметить определённые новации методического характера по экспертизе целевых показателей, проводимые Росстатом в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Представленная на сайте Росстата в открытом доступе методика расчета показателей национальных и федеральных программ¹, содержит не только алгоритмы расчета предлагаемых целевых показателей, но, что не менее важно, результаты их инвентаризации, позволившие устранить дублирование показателей на различных уровнях разработки программ и выделить в их составе индикаторы, «обеспеченные» и «необеспеченные» показателями государственной статистического наблюдения. Для последних указывается ведомство – разработчик, источник данных для расчета показателей, и алгоритм расчета. Представленная методика показывает, на наш взгляд, усиление роли Росстата в процессе стратегического планирования за счет участия в формировании целевых индикаторов национальных и федеральных программ.

Но даже в случае совпадения целевых индикаторов с показателями, наблюдаемыми Росстатом, отдельной проблемой является «качество» статданных, привлекаемых для использования в качестве индикаторов. Чаще всего низкакачественность данных обусловлена невысоким уровнем унификации терминологии – множественность

¹ Методики расчета показателей национальных и федеральных проектов (программ), реализуемых в рамках исполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Сборник Росстат РФ, М; 2019 год. <https://www.gks.ru/metod/proekt.htm>.

вариантов формулировок наименований одного и того же показателя, различия в методологии расчета показателей с одинаковыми наименования в различных ведомствах – не позволяют однозначно идентифицировать показатель, что приводит к различиям их количественных значений. Проиллюстрируем ситуацию на примере рассогласования целевых индикаторов в разных документах стратегического планирования федерального уровня. Так, одним из целевых индикаторов государственных программ «Развитие здравоохранения» (Постановление Правительства России от 15 апреля 2014 г. № 294) и «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (Постановление Правительства России от 15 апреля 2014 г. № 345) является показатель смертности от дорожно-транспортных происшествий на 100 тыс. чел. Анализ этих целевых индикаторов из выбранных программ показал, что даже для базового варианта значения этих показателей различаются, так, в первой из названных госпрограмм оно составляет в 2012 и 2013 гг. 14,4 и 14,1 чел. на 100 тыс. населения, а для второй госпрограммы эти значения составляют соответственно 20,0 и 18,9 чел. Эти расхождения объясняются отличиями в методологии расчета этих показателей Минздравом и МВД, но они не различимы в наименованиях показателей, что, в отсутствие дополнительных комментариев, приводит к рассмотрению их как синонимов.

Подобные случаи не являются исключением, они типичны не только для баз Росстата, но и для публикационных статистических материалов. Особенно досадно их присутствие в ЕМИСС, которую разработчики Закона о стратегическом планировании считают статистической основой для формирования интегрированного информационного ресурса. Поэтому первым шагом для использования показателей ЕМИСС в качестве целевых является проведение унификации наименований показателей, единиц измерения, периодов наблюдения, алгоритмов расчета, при этом процедура повышения качества должна коснуться не только данных из программ наблюдения Росстата, но и ведомственных данных, содержащихся в ЕМИСС. Если учесть, что значительную часть целевых индикаторов государственных программ составляют показатели ведомственной статистики (см. табл. 1), которые, значительно увеличивают рассогласованность индикаторов, то масштаб проблемы «качества» данных возрастает.

Разработчики программ, целевые индикаторы которых «необеспеченны» показателями государственной статистики, в соответствии с «Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»¹ находятся в более сложной ситуации, выход из которой находят, как правило, следуя по пути наименьшего сопротивления, предлагая новые целевые показатели, исходя, прежде всего из критерия легкости их достижения, что, как правило, нарушает основной принцип построения целевых показателей – их адекватность.

¹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Хотелось бы остановиться подробнее на проблеме «необеспеченности» целевых показателей, выявив те моменты, которые её обуславливают. Прежде всего, следует обратить внимание на разную природу подобной необеспеченности. Так, можно говорить о необеспеченности целевыми показателями, обусловленной тем обстоятельством, что в поле зрения разработчиков программы попадает не весь вектор показателей, предусмотренных программами обработки форм статистической отчетности, а только та часть выходных показателей, которая включена в Федеральную программу статистических работ и, частично содержится в составе ЕМИСС. Так, например, из 70 выходных показателей формы № 4 – инновация в ЕМИСС в соответствии с планом работ выгружаются 17 показателей. Здесь возможный путь решения проблемы «необеспеченности» лежит в расширении состава обрабатываемых показателей в соответствии с потребностями, возникающими в ходе разработки новых стратегических документов и обеспечение разработчикам программ доступа к инструментарию статистического наблюдения и обработки отдельных форм статистической отчетности.

Существуют и объективно обусловленные ситуации, когда разработчики программ не могут найти показатели, которые можно было бы использовать в качестве целевых индикаторов. Как правило, это те случаи, когда разрабатываемая программа ориентирована *на новые сферы деятельности, не охваченные действующей системой статистического наблюдения*. В этом случае, одним из направлений деятельности Росстата (совместно с заинтересованными ведомствами), должно быть развитие системы статистического наблюдения на основе либо вновь созданных программ государственного и (или) ведомственного наблюдения, либо путем дополнения действующих программ наблюдения отсутствующими разрезами (асpekтами). В том и в другом случае речь идет о получении принципиально новых показателей, которые могут быть использованы в качестве целевых. Надо отметить, что развитие системы статистического наблюдения на основе вновь созданных программ государственного и (или) ведомственного статистического наблюдения вступает в противоречие с требованием минимизации нагрузки на респондентов, которая ежегодно возрастает. Поэтому прежде чем перейти к инициированию новых направлений статистического наблюдения, необходимо, учитывая информационные потребности отдельных государственных программ, провести инвентаризацию действующей статистической методологии, включая инвентаризацию понятийного аппарата, инвентаризацию статистических форм. По итогам такой инвентаризации Росстат может предложить, там, где это возможно, не организовывать новые направления статистического наблюдения, а идти по пути совершенствования действующей методологии и инструментария статистического наблюдения, включая предложения по пересмотру форм действующего федерального статистического наблюдения, предложения по расширению полноты охвата наблюдения, предложения по внедрению новых разрезов обработки статистических данных, разработку специализированных приложений к формам действующего федерального статистического наблюдения. Широкое использование показателей, вклю-

ченных в действующую систему статистического наблюдения, позволит снизить субъективизм и преодолеть формальный подход к оценке результатов программ.

Примером программы, ориентированной на новые сферы деятельности является Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017–2025 гг.¹, значительная часть её подпрограмм ориентирована на сферы деятельности, не охваченные действующей системой статистического наблюдения. Поэтому в предлагаемой методике расчета целевых индикаторов Программы порядка 80% от их общего числа в качестве исходной информации для их расчета предполагают использование новых показателей, собираемых Дирекцией программы, с момента начала её реализации. По сути, система мониторинга программы создается с «нуля». Такие важные направления программы, связанные с развитием и поддержкой племенного дела, селекцией и семеноводством оказались не обеспечены показателями существующей статистики, так как селекционная деятельность, которая является целевой для ряда подпрограмм, не является объектом статистического наблюдения. Это обстоятельство приводит к тому, что значения целевых показателей, типа «Увеличение объема производства семян новых отечественных сортов сельскохозяйственных растений по отношению к базовому» строго говоря, не могут быть получены ввиду отсутствия «базового года». Без создания статистического наблюдения за селекционной деятельностью невозможно не только формирование системы целевых индикаторов, но и корректное определение реальных границ предметной области, на которую ориентирована программа.

Вместе с тем, более глубокое изучение программ ведомственного статистического наблюдения, в частности за сектором исследований и разработок, позволило бы частично решить эту проблему, так как селекционная деятельность также относится к исследованиям и разработкам, имеющим по ОКВЭД код 73.10 «Научные исследования и разработки в области естественных и технических наук».

Код ОКВЭД	Наименование
73.10	Научные исследования и разработки в области естественных и технических наук
Согласно определению, эта группировка включает систематическое изучение и творческие усилия в видах научных исследований и разработок в области естественных наук (физико-математических, химических, биологических, геолого-минералогических, сельскохозяйственных, медицинских, фармацевтических, ветеринарных и других наук) и технических наук, без последующего деления.	

Хотя организации, ведущие селекционную деятельность, наблюдаются статистикой в рамках системы наблюдения за деятельностью организаций, ведущих исследования и разработки, вычленив организации с такой деятельностью из совокупности всех организаций, ведущих ИР, в рамках такой классификации видов деятельности не

¹ Утверждена Постановлением Правительства РФ № 996 от 25 августа 2017 г.

представляется возможным. Однако существует возможность получения отдельных данных, в том числе формирование перечня организаций, чья деятельность в сфере ИР связана с предметной областью «Селекция и семеноводство» путем обращения к данным формы 2-наука (инв) «Сведения об организации сектора исследований и разработок» (отчетность Минобрнауки, один раз в три года), содержащей программу единовременного сплошного статистического наблюдения за сектором науки. Форму отчетности № 2-наука (ИНВ) предоставляют юридические лица, кроме субъектов малого предпринимательства, выполнявшие в отчетном году научные исследования и разработки. В составе реквизитов формы № 2-наука (ИНВ) присутствуют коды *основных направлений исследовательской деятельности по Государственному рубрикатору научно-технической информации*. Это позволяет, используя код Государственного рубрикатора научно-технической информации (ГРНТИ) 68.35.03: «Селекция и семеноводство сельскохозяйственных культур» сформировать круг организаций (кроме малых), ведущих селекционную и семеноводческую деятельность и получить по ним показатели, предусмотренные программой обработки данной формы – оценить масштаб этого сектора ИР, его кадровый и технический потенциал, результативность селекционной деятельности – получить базу для организации мониторинга изменений, происшедших в результате выполнения отдельных мероприятий Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства. К сожалению, разработчики этой межведомственной программы, не владея статистической методологией Минобрнауки, поэтому для оценки масштаба селекционного сектора использовался только список образовательных и научных организаций, подведомственных Минсельхозу, в которых, по их предположению, велась подобная деятельность.

Межведомственность программ и невысокий уровень статистической грамотности их разработчиков во многих случаях препятствуют поиску показателей статистического наблюдения для последующего использования их в программных документах в качестве целевых. Проблема межведомственности приводит к тому, что одно и то же явление (сущность, процесс), в зависимости от компетенции ведомств, описывается разными терминами, имеет свои программы статистического наблюдения, несовместимые по методологии, имеет разную степень охвата целевой совокупности и т.д. Так, проведенный нами анализ отбора целевых показателей для программ помощи социально – незащищенным детям – инвалидам показал, что наблюдение за этой категорией детей распределено, как минимум, по 20 формам статотчетности, владельцами которой являлись не только Росстат, но и Минтруда, Минпросвещения, Минздрав России и ещё ряд ведомств. При этом определить размер собственно контингента детей – инвалидов при таком наблюдении проблематично, так как ведомства наблюдают определённую категорию детей-инвалидов в соответствии с их компетенциями, которые находят своё отражение в ведомственных программах статистического наблюдения. Однако доступ к результатам статистического наблюдения этих ведомств зачастую ограничен не только для социальных исследований, но и для разработчиков со-

циальных программ в сфере семьи, материнства и детства, а интегрированный информационный ресурс по детям в РФ отсутствует. В этой связи безусловный интерес представляет опыт непосредственного участия Росстата в интеграции межведомственных информационных ресурсов для обеспечения законодательных инициатив в области социальной политики – Национальной стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг. (утв. Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761), реализацию которой предполагалось осуществлять по следующим направлениям:

- семейная политика детствосбережения;
- доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность детей;
- здравоохранение, дружелюбное к детям, и здоровый образ жизни;
- равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства;
- создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружелюбного к ребенку правосудия;
- дети – участники реализации Национальной стратегии.

Росстат сформировал и поддерживал систему показателей под указанные основные направления Национальной стратегия действий в интересах детей. На время действия Национальной стратегии показатели по всем направлениям стратегии были выложены в открытом доступе на сайте Росстата¹. При этом в системе предложенных целевых индикаторов использовались как собственные немногочисленные показатели Росстата, так и привлеченные ведомственные данные. Предложенная в Национальной стратегии действий в интересах детей система целевых показателей может рассматриваться в качестве прообраза интегрированного межведомственного информационного ресурса по проблемам детей и семей с детьми. Заметим, в этой связи, что в развитых странах статистические ресурсы по детям поддерживаются на базе или в составе национальных статистических систем. Единые стандарты представления статистических данных, единство методологии, унифицированная терминология, общая статистическая культура обеспечивают гармонизацию подходов и методов интеграции показателей из разных министерств для целей социальной политики.

Надо отметить, что во многих межведомственных программах не содержится в явном виде четкое определение и оценка контингента целевой группы (групп), на которые собственно и направлены мероприятия проекта. Это приводит, с одной стороны, как к безадресности расходования бюджетных средств, так и невозможности оценки тех изменений, которые произойдут в самих социальных группах в результате реализации программных мероприятий, с другой стороны. Вместе с тем, представляется, что конечный эффект от реализации программы должен как раз определяться уровнем удовлетворения ожиданий целевых социальных групп, задействованных в программе.

¹ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/

Вообще говоря, отсутствие целевой группы в программных документах может свести «на нет» целесообразность формирования программы.

Следует напомнить, что существовавшая практика методологии и методики разработки государственных программ до последнего времени вообще не акцентировала внимание на проблеме идентификации целевых социальных групп, которая не входила в число основных проблем программы.¹

Характерно, что вопросы идентификации выпали и из поля зрения разработчиков № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». И только в последней версии «Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» показана необходимость, наряду с разработкой системы индикаторов, указывать сведения о целевых группах: «Сведения о целевых группах отражаются по подпрограммам и основным мероприятиям, а также во взаимосвязи с показателями (индикаторами), которые характеризуют их влияние на целевые группы. К целевым группам могут относиться как отдельные категории граждан, получающих государственную поддержку из федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в зависимости от их социального и трудового статуса (например, ветераны труда, семьи с детьми, учащиеся, граждане, нуждающиеся в социальной поддержке, работники государственных учреждений), так и юридические лица, которым предоставляются средства указанных бюджетов (предприятия малого и среднего бизнеса, индивидуальные предприниматели, производители сельскохозяйственной продукции и т.д.)»².

«Обязательность» включение целевых групп в государственные программы требует дальнейшего развития понятийных аспектов программного планирования, применения унифицированной терминологии, развития действующих и разработку новых систем классификации и кодирования информации с обязательностью их применения для различных ведомств – участников программ.

К сожалению, сегодня проблема корректного терминологического описания – одна из нерешенных в практике разработки программ. С целью унификации терминологии, вероятно, потребуется проведение мониторинга не только статистического, но и понятийного аппарата, используемого в той или иной предметной области, систематизации и классификации используемой терминологии, и её корректной законодательной определённости.

Очевидно, что информационные проблемы проектирования системы индикаторов госпрограмм не могут быть решены без участия Росстата. Нам представляется, что степень его участия в их решении будет возрастать по мере развития стратегического планирования – от формальной экспертизы целевых показателей до оценки адекватно-

¹ «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Утверждены Приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 570.

² Приказ Минэкономразвития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

сти предлагаемых показателей сформулированным целям. Росстат должен участвовать как в подготовке методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования, включая рекомендации по использованию показателей социально-экономической статистики в качестве целевых индикаторов, так и в создании системы дополнительного образования, направленных на повышении статистической грамотности разработчиков программ.

Так, даже при попытке использования данных одного ведомства – Росстата – для обоснования проблем кормопроизводства разработчики подпрограммы «Развитие производства кормов и кормовых добавок для животных» Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 гг. (ФНТП) столкнулись с ситуацией, когда производство кормов для животных описывается кодами общероссийского классификатора ОКПД-2, а для кодирования данных о потребности в кормах используется локальный классификатор к форме Росстата – № 24-сх «Сведения о состоянии животноводства». Следует отметить, что номенклатура кормов из формы 24-сх несопоставима с номенклатурой производства кормов (пищевая промышленность в обрабатывающих производствах, позиция Корма готовые для сельскохозяйственных животных – код 10.91 с последующей расшифровкой последней версии классификатора продукции ОКПД -2). Существует лишь одна совпадающая по названию позиция – Комбикорма – однако структура комбикормов в этих классификаторах также несопоставима. Кроме этого, обе эти номенклатуры не сопоставимы с ТН ВЭД (номенклатурой экспорта – импорта кормов по таможенной классификации). Такая понятийная несопоставимость данных не позволяет определить «узкие места» в производстве кормов для сельскохозяйственных животных, обосновать приоритеты развития кормовой базы на основе корректных расчетов, а не на ориентировочных оценках экспертов Минсельхоза.

В заключение хотелось бы напомнить, что основой для построения системы индикаторов программ является система целей. Чёткость их формулировок, адекватность, ориентация на количественную измеримость являются необходимой предпосылкой формирования «качественной» системы целевых индикаторов. Для повышения качества «целеполагания» крайне важно, чтобы их формирование, вне зависимости от программы, происходило по единым законодательно определённым критериям, как формально логическим, так и содержательным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Богомолова А.В., Петухова О.В. Юдина Т.Н. Стратегическое планирование: проблема согласования целевых индикаторов. Об одном опыте исследования / Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики. Интернет и современное общество: сборник научных статей. Труды XIX Международной объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2016) Санкт-Петербург, 22–24 июня 2016г. URL: <http://ojs.ifmo.ru/index.php/IMS/issue/archive>
2. Борщевский Г.А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 1. С. 110–134
3. Ерзнкян Б.А., Петухова О.В. Информационные проблемы управления экономическими системами. Научные разработки: евразийский регион: материалы международной научной конференции теоретических и прикладных разработок (г. Москва, 11 сентября 2019 г.) / отв. ред. Д.Р. Хисматуллин. М.: Инфинити, 2019. С. 20–28.

4. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. С. 2994.
5. *Петухова О.В.* О проблеме идентификации целевых социальных групп в государственных программах: понятийный аппарат и статистические проблемы // Теория и практика институциональных преобразований в России: сборник научных трудов / под ред. Б.А. Ерзкяна. Вып. 33. М: ЦЭМИ РАН, 2015. С. 109–135
6. *Петухова О.В., Богомолова А.В., Юдина Т.Н.* О проблеме формирования межведомственных статистических ресурсов (на примере предметной области «Дети России») // Вопросы статистики. 2016. № 6.
7. *Юдина Т.Н., Богомолова А.В., Петухова О.В.* О международном опыте формирования информационно-статистических ресурсов поддержки социальных программ, направленных на обеспечение интересов детей // Вопросы статистики. 2016. № 9.
8. Методики расчета показателей национальных и федеральных проектов (программ), реализуемых в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Сборник Росстат РФ. М.: 2019. URL: <https://www.gks.ru/metod/proekt.htm>

Petukhova O.V.

PARTICIPATION OF STATE STATISTICS RESOURCES IN THE FORMATION OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS

Various forms of Rosstat's participation in the development of the strategic planning system are shown and the forms of its possible participation as it develops are suggested. Situations that arise in the process of developing strategic planning documents at various levels are identified and described, the negative consequences of which cannot be overcome without improving the methodology and methodology of statistics and the development of information technologies. The influence of state programs on the development of statistical observation methodology, as well as on the conceptual aspects and development of classification and coding systems is shown. Some of the proposals for the development of methodological support for statistics may be very timely for the purposes of information support for strategic planning, given the requirements put forward by the government of the Russian Federation for the integration of strategic planning documents at various levels.

Keywords: strategic planning, goal system, target indicators, information resources, inter-agency programs, subject area, conceptual analysis, terminology, statistical indicators, departmental statistics, classification system.

JEL Classification: Q10, C51.