

**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**АКТУАЛЬНЫЙ ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН  
ПО РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
СИСТЕМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ**

Часть 1

Препринт WP8/2016/04 (ч. 1)  
Серия WP8  
Государственное  
и муниципальное управление

Москва  
2016

УДК 351/354  
ББК 65.23  
А43

Редакторы серии WP8  
«Государственное и муниципальное управление»  
*А.В. Клименко, А.Г. Барабаицев*

А43 **Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 1)** [Текст] : препринт WP8/2016/04 (ч. 1) / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластикина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 68 с. – 53 экз.

Данная публикация подготовлена по результатам исследования актуальных зарубежных источников, выполненного Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2016 г., в целях выявления лучших методов организации национальных систем стратегического планирования и их применимости в условиях Российской Федерации.

В рамках исследования проведен анализ подходов к организации национальных систем стратегического планирования в ЕС, ФРГ, Франции (часть 1), США и КНР (часть 2), выявлены тенденции, значимые формы и методы организации этих систем, актуальные для Российской Федерации.

УДК 351/354  
ББК 65.23

Авторы публикации – сотрудники Центра междисциплинарных исследований ИГМУ НИУ ВШЭ.

Авторский коллектив: Клименко А.В. (директор ИГМУ НИУ ВШЭ), Королев В.А. (директор Центра междисциплинарных исследований), Двинских Д.Ю., Рычкова Н.А., Сластикина И.Ю.

**Препринты Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Клименко А. В., 2016  
© Королев В. А., 2016  
© Двинских Д. Ю., 2016  
© Рычкова Н. А., 2016  
© Сластикина И. Ю., 2016  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2016

# Содержание

## Часть 1

Введение .....	4
1. Стратегическое планирование в ЕС .....	4
1.1. Стратегия «Европа 2020». Цели и стратегические направления развития.....	4
1.2. Участники и механизмы реализации. Европейский семестр .....	7
1.3. Методическое обеспечение.....	11
1.4. Стратегическое планирование в условиях кризиса.....	14
1.5. Основные элементы опыта ЕС, значимые для Российской Федерации .....	17
2. Особенности национального стратегического планирования ведущих государств ЕС: ФРГ и Франции .....	19
2.1. Федеративная Республика Германия .....	19
2.2. Французская Республика .....	43
Приложение 1. Годовой цикл и участники стратегического планирования в рамках Европейского семестра .....	54
Приложение 2. Система показателей, представление информации по которой в программах стабилизации и конвергенции в рамках годового цикла Европейского семестра ЕС является обязательным для государств-участников.....	55
Приложение 3. Модельная структура программ устойчивости и конвергенции государств – участников ЕС и еврозоны .....	66

## **Введение**

Федеральным законом № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлены правовые основы стратегического планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия органов государственной власти и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями. Практическая реализация этого закона предполагает критическое использование богатого зарубежного опыта государственной управленческой деятельности, центральным звеном которой стали национальные системы стратегического планирования. Одновременно накапливается опыт наднационального регулирования процессов стратегического планирования, в первую очередь в Европейском союзе, который заслуживает внимания с учетом развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве, активным участником которых является Российская Федерация.

В качестве объекта изучения в настоящей работе выбраны системы стратегического планирования в Европейском союзе, ФРГ, Франции, США и КНР, в которых в различной степени сочетается прямое централизованное планирование стратегически важных направлений развития и систематическое стимулирование рыночных механизмов, осуществляется координация процессов планирования и плановых проектировок с бюджетным процессом, реализуются принципы распределения функций и ответственности за их эффективное исполнение между центром и регионами, внедряются различные механизмы реализации стратегических планов в условиях глобальной экономической нестабильности. В рамках исследования выявлены тенденции, значимые формы и методы организации этих систем, актуальные для Российской Федерации.

## **1. Стратегическое планирование в ЕС**

### ***1.1. Стратегия «Европа 2020».***

#### ***Цели и стратегические направления развития***

Стратегическое планирование и управление экономическим развитием в ЕС имеет два ярко выраженных элемента. Во-первых – это обще-

европейская система стратегического управления, определяющая направления, целеполагание, важнейшие параметры финансовой и структурной политик государств – участников ЕС, требования по содержанию и формату национальных «программ стабилизации и конвергенции», а также мониторинг бюджетной и экономической политик органами ЕС; во-вторых – это система национального законодательства и плановых документов, охватывающих общегосударственный, секторальный, региональный и муниципальный уровни управления.

Содержательной основой общеевропейской системы стратегического управления и планирования является стратегия экономического развития на 10 лет «Европа 2020», принятая Европейским союзом в 2010 г. Ее цель – создание условий устойчивого развития ЕС и инклюзивного роста (Inclusive growth). Под «инклюзивным ростом» подразумевается вовлеченность каждого участника ЕС и каждого гражданина этих стран в развитие «независимо от экономического положения, возраста, пола, физического состояния или религиозных убеждений». Согласно определению Всемирного банка, об инклюзивном росте можно говорить, если устойчивое развитие обеспечивается на длительную перспективу, в него вовлечены все сектора экономики и большая часть трудовых ресурсов каждой страны. Инклюзивность трактуется в терминах равенства возможностей по доступу к рынкам, ресурсам, и беспристрастной регуляторной средой для бизнеса и личности<sup>1</sup>.

В стратегии «Европа 2020» сформулированы пять основных целей, распространяющихся на весь ЕС. Эти цели амбициозны, должны учитываться при определении национальных целей каждой из стран ЕС и охватывают следующие сферы:

1) *Занятость*: 75% населения в возрасте от 20 до 64 лет должны быть трудоустроены;

2) *Исследования и разработки*: 3% ВВП ЕС должно быть инвестировано в исследования и разработки;

3) *Изменения климата и энергетическая устойчивость*: достижение целей энергетической политики и политики по поводу изменения климата (включая 30%-е снижение загрязнения окружающей среды);

4) *Образование*: доля учеников, бросивших школы, не должна превышать 10%. Не менее 40% молодежи должны иметь высшее образование;

---

<sup>1</sup> George, Justine. Growth and Development. Inclusive Growth: What went wrong with Development?, MPRA 33182, 2011.

5) *Борьба с бедностью и социальной изоляцией*: сокращение числа людей, находящихся в опасности оказаться за чертой бедности, на 20 млн человек<sup>2</sup>.

Для достижения поставленных целей в качестве приоритетных выдвинуты следующие направления деятельности:

1. «Иновационный союз». Объединение усилий для создания и внедрения инноваций позволит использовать инновационные идеи в производстве товаров и услуг, должно способствовать созданию новых рабочих мест и росту экономики.

2. «Движение молодежи». Повышение качества образования. Привлечение молодых людей на рынок труда.

3. «Развитие цифровых технологий в Европе». Ускорение повсеместного использования высокоскоростного интернета и предоставление возможностей участия физических и юридических лиц в общем цифровом коммерческом пространстве.

4. «Целесообразное использование ресурсов в Европе». Разумное использование источников энергии, переход на экономику с низким потреблением углеводородного сырья. Увеличение использования источников возобновляемой энергии. Модернизация транспортного сектора. Снижение зависимости роста экономики от количества потребляемых ресурсов.

5. «Индустриальная политика, направленная на глобализацию». Улучшение условий для предпринимательства, в первую очередь для малого и среднего бизнеса. Развитие мощной и устойчивой промышленной базы для повсеместной глобализации.

6. «Европейская политика против бедности». Понижение уровня бедности в ЕС за счет расширения взаимодействия на всей территории Европейского союза. За счет экономического развития и повышения занятости снизить уровень бедности на всей территории Европейского союза.

Основные направления деятельности, изложенные выше, являются приоритетными как для ЕС в целом, так и для государств-членов. Политические, экономические и социальные инструменты ЕС, в том числе европейский рынок, финансовые механизмы, инструменты внешней по-

---

<sup>2</sup> Население ЕС-28 на начало 2013 г. насчитывало 505,7 млн человек, или 7,1% населения мира. Источники: Eurostat. Demographic balance and crude rates [demo\_gind] (Last update 15.01.2014) <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>>.

литики, используются в целях устранения препятствий в достижении стратегических целей «Европы 2020».

Усиление управления экономикой ЕС предполагает решение обще-европейских задач по отмеченным выше направлениям и помощь государствам-членам в разработке своих стратегий развития. Содержательно эта помощь предполагает разработку единых руководящих принципов по каждому направлению деятельности, подготовку рекомендаций государствам-членам, меры воздействия на государства-члены в случае отсутствия адекватной реакции на складывающуюся в той или иной стране ЕС ситуацию, отчеты по реализации стратегии «Европа 2020» и оценку эффективности использования норм «Пакта о стабильности и росте».

## ***1.2. Участники и механизмы реализации. Европейский семестр***

Совет ЕС – центральное звено в реализации стратегии «Европа 2020». Европейская комиссия ответственна за контроль продвижения к целям, за координацию политики государств-членов, за подготовку и внесение необходимых предложений по управлению процессами решения первоочередных задач. Европейский парламент – движущая сила стратегии, действует в качестве законодателя в сфере реализации приоритетных направлений деятельности и в качестве объединяющей общество силы по поводу проводимой политики. Этот подход, основанный на кооперации органов власти ЕС, распространяется на комитеты, национальные парламенты, национальные, региональные и местные власти, на все заинтересованные стороны и гражданское общество в целом. Тем самым в процессе реализации стратегии задействованы самые разные властные, общественные и деловые институты Европейского союза.

Реализация этих направлений в ЕС организована в годовом цикле, который разделен на две части, известные как Европейский семестр и Национальный семестр.

Европейский семестр<sup>3</sup> (Приложение 1) предусматривает проведение Европейской комиссией анализа финансовых и структурных реформ в экономике каждого государства-члена, предоставление рекомендаций и контроль за их исполнением, включая контроль за соответствием национальных программ совместно согласованной европейской политике.

---

<sup>3</sup> См.: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/the\\_european\\_semester/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm)>.

Годовой цикл начинается в ноябре с этапа «Осенний экономический прогноз» (Autumn Economic Forecast), в рамках которого Европейская комиссия публикует ежегодный доклад (Annual Growth Survey – AGS) и доклад о механизмах возникновения возможных угроз и рисках (Alert Mechanism Report – AMR). Эти документы обсуждаются министрами финансов и Европарламентом как проект бюджетных планов. В AGS определяются приоритеты развития на ближайший год, включая экономическую и фискальную политики, раскрывается необходимость тех или иных реформ в целях обеспечения стабилизации и роста. AMR определяет состав стран, для которых критичным является принятие дополнительных мер по устранению дисбалансов.

В декабре после двусторонних переговоров с Еврокомиссией государства-члены принимают свои бюджеты.

Следующий этап цикла – «Зимний экономический прогноз» (Winter Economic Forecast) – предусматривает текущую работу Еврокомиссии в странах ЕС, принятие национальными министрами заключения по AGS и AMR, выработку руководством ЕС плана координации деятельности в рамках этих документов (январь). Этап завершается в феврале докладами Еврокомиссии по каждой стране с упором на проводимые реформы и дисбалансы. Каждое государство – член ЕС, в свою очередь, представляет отчеты с анализом экономической ситуации и политик и с оценкой того, существуют ли критические дисбалансы в странах, которые вызывают тревогу и были объектом углубленного внимания Еврокомиссии.

Третий этап цикла – «Весенний экономический прогноз» (Spring Economic Forecast) – начинается в марте с установления руководством ЕС приоритетов, базирующихся на AGS, широкого диалога и дискуссий по этим приоритетам. Весенний этап завершается рекомендациями Еврокомиссии государствам-членам по осуществлению бюджетной, экономической и социальной политик (Country specific recommendations – CSRs). Эти рекомендации рассматриваются Европарламентом для каждой страны и содержат предложения по мерам ускорения роста, созданию рабочих мест, подготовке кадров и образованию, исследованиям и инновациям.

В апреле государства-члены в обязательном порядке предоставляют свои программы национальных реформ (по экономической политике), включая финансовые планы на ближайшие три года, и программы стабилизации или (для стран вне зоны евро) – программы конвергенции.

Обе программы должны быть полностью интегрированы в рамках Европейского семестра и национальной бюджетной процедуры, введен-

ной для улучшения координации политики по всему ЕС. В самих государствах – членах ЕС региональные/местные органы власти, социальные партнеры и другие заинтересованные стороны также должны быть вовлечены в процесс подготовки этих программ, чтобы обеспечить широкую поддержку реализации национальных стратегий.

Анализ финансовых планов в рамках Европейского семестра должен служить основой для разработки мер по предотвращению возникновения или обострения финансовых трудностей.

*Национальные программы реформ* представляются одновременно с программами стабилизации/конвергенции и содержат элементы, необходимые для мониторинга соответствия национальных целей стран ЕС целям стратегии «Европа 2020».

Государства еврозоны разрабатывают практические меры в «программах стабилизации», а государства, сохраняющие свою валюту, – в «программах конвергенции», в которых более детально раскрывается информация об их денежно-кредитной политике. Требования к составу показателей, обязательных для включения в эти программы, представлены в виде таблиц (Приложение 2). *Программы стабилизации/конвергенции* представляются до того, как государства определяют бюджеты своих стран на следующий год. Содержание программ должно обеспечить поле для дискуссий по теме государственных финансов и налогово-бюджетной политики.

Все эти документы используются Еврокомиссией и министрами финансов для оценки ситуации: идут ли государства-члены по пути к достижению своих среднесрочных бюджетных целей (Medium-Term Budgetary Objectives – MTOs). Объект анализа – баланс доходов и расходов и соответствие расходов эталону (expenditure benchmark). Эталон расходов – это правило, которое устанавливает темпы роста государственных расходов на среднесрочный период, увязанные с темпами экономического роста страны. Рост первых должен сопровождаться дополнительными мерами по доходной части. Руководство по содержанию и формату программ представлено в виде кодекса действий (Code of conduct)<sup>4</sup>. Программы стабилизации и конвергенции программ содержат

---

<sup>4</sup> Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf)>.

информацию за последний отчетный год, информацию на текущий год и на три последующих года, в том числе:

- определение среднесрочной бюджетной цели (Medium-Term Objective – МТО) для каждого государства-члена. Государства-члены должны прогнозировать размер долга в процентах ВВП;
- ключевые экономические параметры экономического роста, занятости, инфляции и других важных экономических переменных;
- описание и оценку мер политики для достижения целей программы;
- анализ влияния изменения основных экономических параметров на бюджетную и долговую позиции;
- объяснение причин невыполнения тех или иных задач.

Программы стабилизации государств-членов еврозоны должны быть основаны на макроэкономических прогнозах, выполненных или одобренных независимыми органами. Эти прогнозы сравниваются с оценками Еврокомиссии и, когда это уместно, с оценками других независимых органов. Любые значительные различия между сценариями, принятыми правительствами стран-участников, и прогнозами Еврокомиссии должны быть объяснены.

Основное требование: страновые программы стабилизации и конвергенции должны быть основаны на надежных финансовых сценариях. В рамках годового цикла экономического управления ЕС Еврокомиссия оценивает программы ежегодно до и после их внедрения. Это позволяет выявлять и обсуждать возможные риски, случаи несоблюдения рекомендуемых параметров. Выводы Еврокомиссии в конечном счете могут служить основанием для санкций.

В Пакте период с июня по октябрь в самостоятельный этап цикла не выделен. Условно назовем его «летним»: в июне – июле национальные министры обсуждают CSRs, руководство ЕС их одобряет, а Евросовет (European Council) утверждает эти рекомендации (август – сентябрь). Завершается этот этап цикла в октябре, когда государства еврозоны представляют проекты своих бюджетных планов, а другие члены ЕС – проекты программ экономического партнерства, составляющие вместе Программу экономического партнерства (Economic Partnership Programme – ЕРР). Еврокомиссия проверяет, насколько планы согласуются с фискальными и макроэкономическими обязательствами государства – члена ЕС. Европейской семестр завершается принятием резолюции Европарламента по ЕРР.

Ежегодный жизненный цикл стратегического планирования в ЕС выдерживается. Так, в 2015 г. «Европейский семестр 2015» стартовал в ноябре 2014 г. с аналитического доклада (The Annual Growth Survey)<sup>5</sup>, который определил стратегию роста и три основных направления работы новой Еврокомиссии: повышение инвестиций, ускорение структурных реформ и проведение ответственной «дружественной росту» бюджетной политики. В феврале Еврокомиссия опубликовала серию докладов по странам с анализом экономической политики государств-членов, которые обобщены в заключительном коммюнике. Доклады включают углубленный анализ состояния экономик 16 стран, испытывающих макроэкономические дисбалансы (по состоянию на ноябрь 2014 г.). В мае 2015 г., Еврокомиссия опубликовала рекомендации конкретно для каждого государства-члена наряду с общими рекомендациями о том, как укрепить и поддержать восстановление стабильности, и оценкой того, как выполняется работа в рамках Европейского семестра. Рекомендации построены на страновых докладах, представленных в феврале. Рекомендации содержат тщательную оценку планов каждого государства-члена по достижению цели устойчивости государственных финансов (в программах стабильности/конвергенции), меры политики повышения количества рабочих мест и роста (в рамках национальных программ реформ) и результаты диалога с государствами-членами и другими заинтересованными сторонами. Еврокомиссия также опубликовала отчеты, связанные с процедурами борьбы с чрезмерным бюджетным дефицитом в государствах-членах.

### ***1.3. Методическое обеспечение***

Национальные стратегические документы формируются и принимаются в период, совпадающий с заключительным этапом разработки стратегии «Европа 2020». В целях придания планам и программам государств – членов ЕС направленности на укрепление финансовых систем и координации фискальных политик ЕС разработал и ввел в действие с 1 января 1999 г. пакет методических документов, объединенных общим названием «Пакт стабильности и роста» (The Stability and Growth Pact –

---

<sup>5</sup> Европейский семестр 2015 <[http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)>.

SGP<sup>6</sup>). Часть рекомендаций этого пакта направлена на предотвращение потенциально опасного развития событий в ходе реализации фискальной политики, другая – направлена на корректировку чрезмерных бюджетного дефицита или долговой нагрузки. Этот «Пакт» в 2005 г. и в 2011 г. был существенно доработан и в существующем виде представляет собой рамочный документ, состоящий из двух секций. Первая секция содержит общие требования обеспечения макроэкономической стабильности в ЕС и устойчивости публичных финансовых систем. Вторая – рекомендации по содержанию, структуре и формату национальных программ стабилизации и конвергенции (Приложение 3).

Кризисные явления последних лет в мировой экономике потребовали дополнительного развития методического обеспечения стратегического планирования и управления в ЕС. Его цель – усилить связь между структурными реформами, инвестиционной и фискальной политиками, поддержать динамику создания рабочих мест и экономического роста.

ЕС в январе 2015 г. принял три новых документа, которые призваны решить эти вопросы без переработки базового «Пакта». Основной из них – рекомендации (Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact – BUF) по наилучшим способам придания гибкости стратегическим документам в рамках существующих правил SGP. Другой документ – рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций (Guidance to encourage structural reforms and investment – GSRI) и третий – ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (Frequently Asked Questions – FAQ).

Наибольший практический интерес представляет первый документ, выпущенный в виде совместного коммюнике Комиссии Европарламента, Совета ЕС, Европейского центрального банка, Экономического и Социального комитета, Комитета регионов и Европейского инвестиционного банка. В нем отмечается, что в своем Ежегодном обзоре роста (2015 Annual Growth Survey – AGS) Еврокомиссия определила инвестиции, структурные реформы и фискальную ответственность как ключевые элементы экономической стратегии и политики по созданию рабочих мест и обеспечению экономического роста. Одновременно был презентован Инвестиционный план (одобрен Европейским Советом в декабре 2014 г.). В Обзоре заявлено, что в целях усиления связи между инвестициями, структурными реформами и фискальной ответственностью будут выпу-

---

<sup>6</sup> См.: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)>.

скаться новые руководства ЕС для обеспечения гибкости плановым решениям, встраиваемые в «Пакт», но не предполагающие пересмотра или изменения норм этого документа. В основу применения «Пакта» положен принцип равенства всех государств – членов ЕС. «Пакт» как система норм и правил формирует рамочные условия, разделяемые всеми участниками ЕС. При этом Еврокомиссия предлагает правила, а Европейский Совет – принимает решения. Равенство государств не означает, что «всех стригут под одну гребенку». Наоборот, оно подразумевает, что эти правила должны применяться сообразно оценке экономического состояния и конкретной ситуации в каждом государстве. «Пакт» предполагает гибкость в том смысле, что его правила должны адаптироваться и к стране, и ко времени их использования. Более того, Еврокомиссии и Европейскому Совету в рамках согласованных правил оставлена некоторая свобода действий по оценке состояния публичных финансов с учетом специфических обстоятельств и в целях выработки рекомендаций по наилучшим направлениям действий в сложившихся условиях.

Меры, обеспечивающие гибкость решений, делятся на превентивные и корректирующие.

Превентивные меры призваны обеспечить твердые бюджетные позиции во всех государствах – членах ЕС, смысл которых заключается в достижении каждым государством твердой бюджетной позиции, так называемой Среднесрочной цели (Medium-Term Budgetary Objectives – MTOs), которая рассчитывается с учетом ряда согласованных принципов<sup>7</sup>. Содержание и логика принятия таких мер заключается в том, чтобы достигались и поддерживались бюджетные позиции, которые бы обеспечивали автоматическую стабилизацию ситуации и противодействовали проявлению возможных экономических шоков. Эти меры также должны обеспечивать снижение долговой нагрузки на бюджет до разумного уровня и учитывать демографическую специфику каждой страны и бюджетную цену старения населения.

Коррекционные меры – меры, направленные на исправление ситуаций, когда дефицит бюджета или размер государственного долга превышают значения, установленные ЕС. В этих случаях государства-члены становятся объектом воздействия со стороны ЕС по специальной про-

---

<sup>7</sup> МТО калькулируется как функция потенциального роста, совокупного государственного долга и нагрузки на бюджет, связанной со старением населения (cost of ageing).

цедуре (Excessive Deficit Procedure – EDP), которая предполагает ужесточение требований к стране и дополнительный мониторинг<sup>8</sup>.

Применение рекомендаций BUF лежит в сфере ответственности Европейской комиссии и не требует изменения всего пакета «Пакт» и норм законодательства ЕС. Оно распространяется на три сферы деятельности: во-первых, на инвестиционную, в особенности на формирование нового Европейского фонда стратегических инвестиций (European Fund for Strategic Investments) как инструмента Инвестиционного плана для Европы (Investment Plan for Europe); во-вторых, на структурные реформы; в-третьих, на циклические условия развития.

Рекомендации BUF оцениваются в ЕС как вклад в создание дружелюбной атмосферы в еврозоне, как часть усилий Европейской комиссии по повышению эффективности и углублению понимания достаточно сложных правил ЕС, за реализацию которых эта комиссия отвечает. Прозрачность и предсказуемость определены как необходимые условия их применения всеми участниками процесса.

Рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций (GSRI) представляют собой разъяснения того, как будут применяться правила Пакта стабильности и роста в части поощрения структурных реформ, содействия инвестициям в контексте нового Европейского фонда стратегических инвестиций (EFSI) и учета экономического цикла в отдельных государствах-членах.

Бюллетень Европейской комиссии «Ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (Frequently Asked Questions – FAQ) несет не только информационно-справочную, но и методическую нагрузку. В нем разъясняются место и особенности применения новых методических документов ЕС, объекты и методы контроля финансового состояния государств-членов, условия софинансирования инвестиционных проектов и применения мер по корректировке и стабилизации национальных бюджетов.

#### ***1.4. Стратегическое планирование в условиях кризиса***

Европейская система стратегического планирования, приспособившись к мировой политической и экономической турбулентности, предлагает механизмы влияния на экономики стран в условиях кризиса, применяемые наравне с классическим стратегическим циклом, описанным

---

<sup>8</sup> В настоящее время под эту процедуру попадает 11 государств – членов ЕС (в 2011 г. – 24).

выше и реализуемым в стабильных условиях. Ключевые антикризисные регуляторы представлены в табл. 1.

*Таблица 1.* Механизмы регулирования кризисных ситуаций, цели и инструменты для их достижения

<b>Механизмы</b>	<b>Цели и инструменты для их достижения</b>
<b><i>Европейский фонд финансовой стабильности (ЕФФС)</i></b>	Цель – обеспечение финансовой стабильности в Европе путем предоставления финансовой помощи странам еврозоны, через рекапитализацию банков кризисных стран и покупку государственных облигаций. В инструменты фонда входят: – Программа Европейского механизма финансовой стабилизации (экстренная финансовая помощь из заемных средств, полученных на финансовых рынках под залог бюджета ЕС); – Прямые интервенции Европейского центрального банка
<b><i>Европейский стабилизационный механизм</i></b>	Цель – ограничение риска распространения финансовой кризисной цепной реакции на государства – члены ЕС, исходящей от «проблемного» государства. Целевая помощь государству инициируется после запуска стабилизационного механизма
<b><i>Европейское соглашение о налогово-бюджетной стабильности</i></b>	Цель – автоматическое вступление в действие санкций против стран, государственная задолженность или бюджетный дефицит которых превышают заданные «Пактом» величины. Инициатива реализуется центральным органом, контролирующим бюджеты стран – членов ЕС. Среди полномочий органа – вмешательство в процесс согласования бюджета в случае нарушения налогово-бюджетного равновесия
<b><i>Возможные дополнительные меры</i></b>	
<b><i>Еврооблигации</i></b>	Цель – преодоление кризиса через получение денежного вливания от совместного выпуска странами – участницами государственных облигаций
<b><i>Европейский валютный фонд (ЕВФ)</i></b>	Цель – финансовая поддержка относительно стабильных стран – участниц ЕС по заниженным ставкам. Инструмент – выпуск еврооблигаций с фиксированной заниженной процентной ставкой, поступающих в собственность стран – инвесторов ЕВФ
<b><i>Увеличение налога на имущество</i></b>	Цель – сокращение госдолга за счет введения налога на имущество в размере 11–30%
<b><i>Дефолт и выход из еврозоны</i></b>	Цель – нивелирование рисков еврозоны от внутреннего влияния кризисных государств

При разработке и реализации документов стратегического планирования в странах ЕС при очевидной бюрократичности системы стратегического планирования все в большей степени сосредотачиваются усилия на том, чтобы сделать административные правила разработки и реализации решений простыми и менее обременительными для власти,

граждан и бизнеса. При этом используются рекомендации ОСЭР, содержащие набор часто используемых инструментов и методов, использование которых приводит к новым и более эффективным административным стратегиям во многих областях. В числе рекомендуемых мер: использование IT-технологий (электронное правительство, технология одного окна, единые точки доступа – порталы для бизнес-структур, обеспечивающие доступ к нормативно-правовой информации), упрощение получения разрешений и лицензий на осуществление предпринимательской деятельности, сокращение сроков принятия решений для оказания содействия малым и средним предприятиям<sup>9</sup>.

Кризисные процессы в Европе и практика реализации документов и процедур ЕС поставили перед ЕС ряд проблем и проявления новых рисков. В частности:

1. Риск снижения доверия институтам ЕС и ренационализации стратегических решений.
2. Риск превращения еврозоны в «трансфертный» союз с платежным центром в Берлине.
3. Риск злоупотребления государствами – членами ЕС рекомендательными свойствами регулирующих правил и частых нарушений этих рекомендаций.
4. Риск утраты государствами – членами ЕС части своего национального суверенитета без компенсации этой утраты за счет получения большей стабильности и роста благополучия.
5. Риск нарастания коллективной ответственности за судьбы проблемных государств-неудачников при отсутствии реальных механизмов принуждения к исполнению соглашений.

Противодействие проявлению этих рисков эксперты ЕС<sup>10</sup> видят в принятии следующих общеевропейских мер:

1. Проведение реформы ЕС с целью создания полноценного финансового союза, в котором будет свой министр финансов еврозоны, ответственный перед Европейским парламентом, в котором должна быть создана новая палата по делам еврозоны.
2. Предоставление такому министру прав:

---

<sup>9</sup> Режим доступа: (<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/fromredtapetosmarttapeadministrativesimplificationinoecdcountries.htm>)

<sup>10</sup> По материалам Марселя Фратцшера, президента Исследовательского центра DIW BERLIN // Ведомости. 2015. 29 июля. № 137.

- вмешательства в бюджетные дела государств – членов еврозоны в случаях нарушения европейских соглашений;
- контроля над общеевропейским налогообложением;
- санкционирования выпуска совместно гарантированных долговых обязательств государств еврозоны в лимитированных пределах.

3. Ограничение полномочий по сбору налогов и заему денег задачами предоставления страхования от безработицы и поддержки инвестиций.

4. Предоставление государствам – членам еврозоны выплат «в плохие времена», когда долги будут накапливаться, и изъятие денежных средств в пользу общей системы – «в хорошие времена».

### ***1.5. Основные элементы опыта ЕС, значимые для Российской Федерации***

1. Формирование наднационального уровня планирования, существование которого обеспечивает определенные бонусы странам-участникам. Наличие наднационального органа стратегического планирования – Совета ЕС.

2. Формулирование на наднациональном уровне (ЕС) основных направлений деятельности в рамках стратегии «Европа 2020».

3. Наличие методологии и сформулированных целей и проблем, разделяемых странами-участницами.

4. Разработка на наднациональном уровне (ЕС) единых руководящих принципов по каждому направлению деятельности и отчетов по реализации стратегии «Европа 2020», оценка эффективности использования норм «Пакта о стабильности и росте», подготовка адресных рекомендаций государствам-членам.

5. Наличие инструмента консолидации ресурсов в интересах реализации совместных целей.

6. Наличие пакета мер воздействия на государства-члены в случае отсутствия адекватной реакции на складывающуюся в той или иной стране ЕС ситуацию.

7. Выполнение Европейским парламентом роли движущей силы в разработке и реализации стратегии – законодателя в сфере определения и реализации приоритетных направлений деятельности и института, объединяющего партнеров по ЕС по поводу проводимой политики.

8. Осуществление разработки программ стабилизации государств – членом еврозоны на основе макроэкономических прогнозов, выполненных или одобренных независимыми органами. Наличие требования объясняет все различия между сценариями, принятыми правительствами, и прогнозами Еврокомиссии.

9. Постоянное развитие системы стратегического планирования в ЕС. Сформированный «Пакт» не статичен и развивается с течением времени сообразно новым требованиям среды. Кризисные явления последних лет в мировой экономике потребовали дополнительного развития методического обеспечения стратегического планирования и управления в ЕС. Его цель – усилить связь между структурными реформами, инвестиционной и фискальной политиками, поддержать динамику создания рабочих мест и экономического роста. ЕС в январе 2015 г. принял три новых документа, которые призваны решить эти вопросы без переработки базового «Пакта». Основной из них – рекомендации (Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact) по наилучшим способам придания гибкости стратегическим документам в рамках существующих правил SGP. Другой документ – рекомендации Еврокомиссии по поддержке структурных реформ и инвестиций (Guidance to encourage structural reforms and investment); и третий – ответы на наиболее часто задаваемые вопросы (Frequently Asked Questions).

10. Сохранение государствами – членами ЕС, действующими в рамках общих для ЕС правил координации и согласования документов стратегического планирования, самостоятельности в части системы национальных документов стратегического планирования и их содержания.

11. Усилия Европейского союза по стратегическому управлению привели к тому, что между национальными и общими европейскими подходами и системами стратегического планирования и управления существует общность целей и задач, перечня и направлений реализации реформ, необходимых для их достижения. Тем не менее в каждой из стран ЕС сложилась своя национальная система стратегического планирования и управления, отражающая специфику государственного устройства, масштабы и структуру экономик стран, их исторические традиции и место в мировой политической и экономической системах.

## 2. Особенности национального стратегического планирования ведущих государств ЕС: ФРГ и Франции

### 2.1. Федеративная Республика Германия

За последние 20 лет в ФРГ сложилась национальная система планирования развития, охватывающая федеральный, региональный и муниципальный уровни управления. Германия следует национальной Стратегии устойчивого развития<sup>11</sup> (Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development), подготовленной Федеральным правительством в 2002 г. До сих пор было составлено в общей сложности три развернутых отчета о ходе реализации данной Стратегии. Стратегия постоянно актуализируется, но сохраняет свою структуру и основные приоритеты, несмотря на то, что за это время неоднократно сменялся состав правительства. Последние поправки были внесены в Стратегию в феврале 2012 г.

#### *Национальная стратегия устойчивого развития*<sup>12</sup>

Для координации разработки Стратегии в Германии был создан Государственный комитет по вопросам устойчивого развития<sup>13</sup>. Стратегия под названием «Перспективы для Германии. Наша стратегия устойчивого развития»<sup>14</sup> была одобрена в 2002 г.

---

<sup>11</sup> Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development. Berlin: Federal Government of Germany, 2002 <[http://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/perspektives-for-germany-langfassung.pdf;jsessionid=4CB3A0F22773631B7CB9E509AE3ED930.s4t2?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/perspektives-for-germany-langfassung.pdf;jsessionid=4CB3A0F22773631B7CB9E509AE3ED930.s4t2?__blob=publicationFile&v=1)>.

<sup>12</sup> Environmental Policy Research Centre, Freie Universität Berlin Germany Case Study. Analysis of National Strategies for Sustainable Development, June 2004 <[http://www.iisd.org/pdf/2004/measure\\_sdsip\\_germany.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_germany.pdf)>.

<sup>13</sup> Комитет состоит из девяти государственных министров из следующих департаментов: международные отношения, финансы, социальная политика и политика в области здравоохранения, образование и научные исследования, защита потребителей и сельское хозяйство, окружающая среда, транспорт, экономическое сотрудничество и экономическая кооперация и развитие.

<sup>14</sup> Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development. – Berlin: Federal Government of Germany, 2002 <[http://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/perspektives-for-germany-langfassung.pdf;jsessionid=4CB3A0F22773631B7CB9E509AE3ED930.s4t2?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/Anlagen/perspektives-for-germany-langfassung.pdf;jsessionid=4CB3A0F22773631B7CB9E509AE3ED930.s4t2?__blob=publicationFile&v=1)>.

## *Структура и содержание Стратегии*

Стратегия содержит семь блоков плановых обоснований и проектировок:

- I. От идеи до стратегии
- II. Модель устойчивого развития
- III. Стратегия как социальный процесс
- IV. Показатели и цели.
- V. Ключевые задачи стратегии устойчивого развития
- VI. Глобальная ответственность
- VII. Результаты измерений, мониторинг и развитие стратегии.

### **I. От идеи до стратегии**

Основная идея: устойчивое развитие – это форма развития, которая отвечает нуждам сегодняшнего поколения и не ставит под угрозу возможности будущих поколений удовлетворять их собственные потребности (World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission), 1987). В транскрипции Стратегии «модель устойчивого развития связывает потребности живущего поколения с жизненными перспективами будущих поколений в форме контракта между поколениями, требования долгосрочного развития в котором представлены методами, справедливыми для обоих». При этом Правительство ФРГ рассматривает устойчивое развитие как межсекторальную задачу и считает ее фундаментальным принципом своей политики. В этом блоке подчеркнута связь Стратегии с девизом Повестки дня ООН для XXI в. «мысли глобально, действуй на месте». Подчеркивается важность исследований, проведенных Комиссией Бундестага и представленных в докладе “Schutz des Menschen und der Umwelt”<sup>15</sup> (Защита человека и окружающая среда, 1998 г.) и ставится задача отразить в Стратегии важные тренды в торговле, индустрии и обществе и на этой основе прояснить место ФРГ в процессах развития, разработать модель устойчивого развития и зафиксировать его цели.

### **II. Модель устойчивого развития**

Второй блок раскрывает структуру и содержание такой модели.

Четыре направления устойчивого развития, представленные в модели, являются центральными в концепции Стратегии, и раскрываются в разделах:

---

<sup>15</sup> См.: <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/112/1311200.pdf>>.

1. Межпоколенческая справедливость<sup>16</sup>
2. Качество жизни
3. Социальная сплоченность
4. Международная ответственность

Раздел «Межпоколенческая справедливость» содержит подразделы: новый контракт между поколениями и практика межпоколенческих взаимодействий, в которых раскрывается суть руководящего правила – каждому поколению необходимо самостоятельно решить свои собственные проблемы (такие как сохранение природных основ жизни, повышение эффективности управления, запуск и поддержание устойчивых экономик) и не обременять ими будущие поколения.

В разделе «Качество жизни» рассмотрены проблемы защиты окружающей среды и комфортной жизни в гармонии с природой, сохранения привлекательности городской среды и развития сельских районов, рассматриваются вопросы «культуры устойчивого развития», здорового образа жизни и активного долголетия, борьбы с преступностью и общественной безопасности.

В разделе «Социальная сплоченность» определены пути развития социально ориентированного государства, социальной солидарности членов общества, влияния структурной перестройки экономики на уровень безработицы и противодействия ей, а также социальной защиты населения и пенсионной реформы. Делается акцент на социальной ответственности и активности населения. Выдвигается тезис «Дух солидарности, единства и гражданской смелости цементирует наше общество, формирует культуру взаимного уважения» (*Public spirit, solidarity and civil courage form the cement of our society, from which there grows a culture of mutual recognition*).

В этом разделе акцент делается на борьбе с безработицей и бедностью, развитии предпринимательства, создании эффективных рабочих мест, адаптации иммигрантов. Подчеркивается наличие разрывов в положении различных социальных групп населения и необходимость «возведения мостов» до того, как эти разрывы станут непреодолимыми.

Специальный подраздел посвящен проблеме адаптации населения к стремительным изменениям в образе жизни, технологическим новациям, необходимости учиться всю сознательную жизнь, разделения обще-

---

<sup>16</sup> Этический принцип социально-экономического и экологического характера, согласно которому возможности будущих поколений по удовлетворению их потребностей должны быть как минимум такими же, как у сегодняшнего поколения (Википедия).

ства на победителей и проигравших в современной жизни. Стратегия намечает принципиальные пути решения этих проблем.

В разделе «Международная ответственность» рассматриваются следующие проблемы.

Во-первых, вопросы роли ФРГ в решении мировых проблем борьбы с бедностью, сохранения среды обитания человека, перенаселения Земли.

Во-вторых, возможности и риски глобализации, включая долгосрочную политику структурных реформ в экономике, активную экологическую политику, участие в программах поддержки беднейших стран.

В-третьих, в Стратегии проводится идея о том, что национальные стратегии развития европейских стран и ЕС должны дополнять и усиливать друг друга.

В-четвертых, в стратегии подчеркивается необходимость активного участия Германии в международных усилиях по интернационализации работы по обеспечению свободы, самоопределения, демократии, созданию условий для реализации прав человека на питание, жилище, образование и медицинское обеспечение.

В-пятых, Стратегия формулирует общие правила по управлению процессом устойчивого развития, подчеркивает, что участие в управлении вместе с государством должны принимать «граждане, производители и потребители, торговля и промышленность, профсоюзы, наука, церковь, другие объединения людей» (Together with the state, citizens, manufacturers and consumers, trade and industry and trades unions, science, churches and associations are all important participants in sustainable development). Подчеркивается, что частные компании – производители товаров и услуг несут ответственность за предоставление информации о “health-related and environment-related properties of the products as well as on sustainable methods of production”, а потребители – “is responsible for choosing products and using them in a socially and ecologically sustainable manner”. В целом Стратегия предусматривает, что концепция управления устойчивым развитием включает в себя три элемента: правила управления, индикаторы и цели, регулярный мониторинг и систематическую корректировку индикаторов и целей в связи с изменениями в приоритетах (Monitoring: There should be regular reports on progress already made and regular adjustments of indicators and targets to changing priorities).

### III. Стратегия как социальный процесс

В этом блоке еще раз подчеркивается, что устойчивое развитие не может быть обеспечено в результате усилий одного только государства. Это результат общественного диалога, федеральной и региональных властей и муниципалитетов, граждан, бизнеса и общества, когда каждый такой участник несет ответственность за свои действия.

В Германии бюджетный процесс децентрализован, и макроэкономическое прогнозирование правительства осуществляется с привлечением сторонних экспертных организаций. Помимо этого, в силу соглашений с ЕС – Маастрихтский договор и связанный с ним «Пакт стабильности и развития» – установлены верхние ограничения для ежегодного дефицита в 3% ВВП и общего долга до 60% ВВП. В соответствии с «Пактом» государство должно стремиться к сбалансированному бюджету и разрабатывать ежегодные программы обеспечения стабильности и роста, отражающие выполнение этих целевых показателей.

Организация процесса на уровне Федерального правительства. Национальная стратегия по устойчивому развитию была подготовлена Комитетом государственных секретарей по устойчивому развитию под председательством Мартина Бери, государственного министра в ведомстве федерального канцлера. Он представляет госсекретарей следующих министерств: иностранных дел, финансов, экономики, защиты прав потребителей и сельского хозяйства, труда, внутренних дел, транспорта, охраны окружающей среды, образования и науки, здравоохранения, экономического сотрудничества, и семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи. Комитет взял на себя ответственность за межведомственное управление этим процессом в рамках федерального правительства и регулярно отчитывается перед Федеральным кабинетом министров. Комитет государственных секретарей работает при поддержке Совета по устойчивому развитию, назначенного канцлером. Совет способствует использованию в национальной стратегии инновационных предложений, влияющих на процесс устойчивого развития, и создает форум для диалога в обществе. Таким образом, стратегия отражает не только широкий спектр интересов социальных участников, но формулирует требования общества к политике устойчивого развития, предлагает цели и меры ее реализации. Совет вносит существенный вклад в организацию участия различных социальных групп в процессе принятия решений и общения между федеральным правительством и обществом как на стадии разработки / корректировки Стратегии, так и в процессе ее реализации. Обсуждения

проводятся в виде прямых раундов консультаций с муниципалитетами, представителями сферы торговли и промышленности, профсоюзов, экологических обществ, институтов развития, сельскохозяйственных и потребительских групп, а также науки и религиозных общин. В дополнение к переговорам рассматриваются многочисленные письменные замечания, которые принимаются во внимание в ходе пересмотра стратегии и включаются в пересмотренный вариант Стратегии устойчивого развития.

Ответственность за Национальную стратегию устойчивого развития ввиду ее межотраслевого характера и особого значения несет Ведомство федерального канцлера. В разработке и реализации стратегии участвуют сотрудники всех министерств. Активную роль в процессе выработки стратегических решений играет Бундестаг ФРГ, организуя регулярные дискуссии с участием правительства ФРГ, рабочих групп парламентских партий и Совета по устойчивому развитию.

Совет по устойчивому развитию консультирует Федеральное правительство по всем вопросам устойчивого развития. 15 членов Совета назначаются Федеральным канцлером сроком на три года. Совет независим в своих оценках и предложениях к дальнейшему развитию Стратегии, является активным участником общественного диалога.

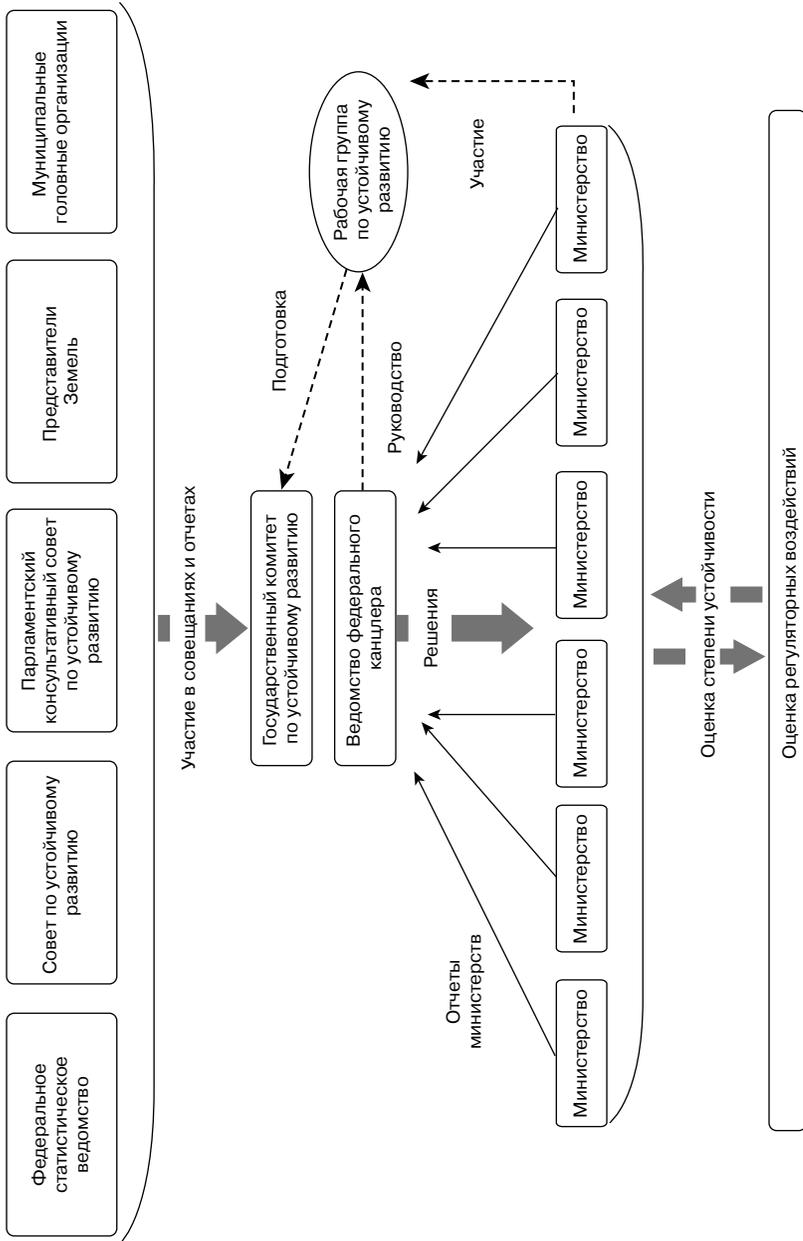
В рамках непрерывного мониторинга регулярно представляются отчеты о ходе реализации. Каждые два года Федеральное статистическое ведомство публикует отчет о состоянии индикаторов устойчивого развития. Анализы проводятся ведомством независимо и под собственную профессиональную ответственность.

Каждые четыре года представляется отчет о ходе реализации Стратегии, содержащий также предложения по ее актуализации. При этом обеспечивается широкое участие общественности уже на ранней стадии<sup>17</sup> (рис. 1).

Согласование целей национальной макроэкономической политики с бюджетной политикой и бюджетными решениями на всех уровнях власти осуществляется на основе бюджетных показателей в контексте среднесрочного финансового плана, основные параметры которого формируются Советом по финансовому планированию, который обеспечивает

---

<sup>17</sup> National Sustainable Development Strategy 2012. Progress Report. Federal Government of Germany, 2012 <[http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-06-07-fortschrittsbericht-2012-englisch-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-06-07-fortschrittsbericht-2012-englisch-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=3)>.



**Рис. 1.** Система управления Национальной стратегией устойчивого развития Германии

согласованность между бюджетами разных уровней. Совет по финансовому планированию (Германия)<sup>18</sup> – это организация, которая создана в соответствии с Федеральной конституцией (ст. 51), координирует работу федеральных, региональных и местных органов власти. Она рекомендует к применению лучшие практики, которые не утверждены законодательно. Совет собирается один раз в полгода. Его возглавляет министр финансов Германии. В состав Совета входят министры финансов всех 16 земель и представители муниципалитетов и их ассоциаций. В заседаниях Совета также регулярно участвует представитель Центрального банка. На Совете обсуждаются в основном экономические и финансовые предпосылки формирования бюджетов и финансовых планов, равно как и планы сокращения расходов.

В его задачу входит координация финансового планирования федерации, земель и общин. Федерация и земли обязаны разрабатывать многолетние финансовые планы, чтобы обеспечить увязку государственных расходов и доходов с возможностями и требованиями народного хозяйства. На заседаниях Совета в результате переговоров между представителями всех трех уровней власти определяются параметры и совокупный объем государственных расходов на среднесрочную перспективу, а также распределение бюджетных ресурсов между бюджетами трех уровней. По достижении договоренности все уровни власти модифицируют свои бюджеты в соответствии с параметрами, определенными в среднесрочном финансовом плане. В этом смысле многолетние бюджетные показатели функционируют в контексте финансового плана, благодаря чему обеспечивается согласованность бюджетной политики и бюджетных решений на всех уровнях власти с целями общенациональной макроэкономической политики<sup>19</sup>.

### *Субфедеральный уровень*

Земли ФРГ (German Länder) несут ответственность за формирование и реализацию региональных политик устойчивого развития во многих сферах: образование, охрана окружающей среды, поддержка региональных экономик, городское и региональное планирование и др.

Одним из главных федеральных законов, регламентирующих стратегическое планирование в Германии, является закон о территориальном

---

<sup>18</sup> Finanzplanungsrat <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Finanz-und-Wirtschaftspolitik/Finanzplanungsrat-430.htm>>.

<sup>19</sup> См.: <<http://geoims.com/byudzhetnoe-planirovanie/formirovanie-srednesrochnogo-finansovogo-plana>>.

(пространственном планировании) – Акт федерального планирования (Federal Regional Planning Act)<sup>20</sup>. Положения закона исходят из необходимости обеспечения конкурентоспособности территорий, базирующейся на их инвестиционной привлекательности. Программы социально-экономического развития и документы территориального планирования интегрированы в стратегическое инвестиционное планирование.

Основной инструмент территориального планирования – “Landentwicklungsplan” (План регионального развития Земли) – делится на две части. В первой части прописаны рамочные условия, основные принципы, комплексная оценка территории и инфраструктуры и оценка отраслевых федеральных планов в составе схемы территориального планирования региона. Следующая часть содержит региональную программу социально-экономического развития, с выделением плана инвестиционного развития. Наряду с этим подготавливаются схемы территориального планирования (с содержанием мероприятий по инфраструктурному обустройству, правовому зонированию и проч.).

Кроме того, представлены разделы по изменению демографической ситуации (пилотный проект), развитию европейского сотрудничества, пространственному планированию как комплексной междисциплинарной и межуровневой деятельности, включающей федеральное правительство, земельные правительства и муниципальные образования. Рассмотрены задачи по координации территориального планирования в рамках Министерской конференции по региональному планированию (МКРО).

Взаимодействие и координацию между национальным правительством и федеральными землями осуществляет Правительственная комиссия по территориальному планированию (Ministerkonferenz für Raumordnung – МКРО)<sup>21</sup>, которая состоит из представителей всех министерств и ведомств.

Все региональные планы в Германии публикуются в СМИ и проходят процедуру открытого общественного обсуждения. Отраслевые планы принимаются на основе региональных планов развития<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Federal Regional Planning Act (Raumordnungsgesetz, ROG), 1998 <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/ROG.htm>>.

<sup>21</sup> См.: <<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/006-bomba-ministerkonferenz-f%C3%BCr-raumordnung.html>>.

<sup>22</sup> Dr.Gunter Mertins, Dra Michaela Paal, Regional planning in Germany. Institutional framework, instruments and effectiveness, Phillips Marburg University, Germany <<http://www.ub.edu/medame/PRMertins.pdf>>.

Таблица 2. Стратегический план развития Земли Мекленбург –  
Передняя Померания

Формальная часть	Неформальная часть
<i>Leitbilder, Grundsätze, Pläne des Bundes für Regionalplan</i> Рамочные условия, основные принципы, федеральные планы в отношении регионального планирования	<i>Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), Wettbewerb</i> Модельный проект пространственной организации
<i>Landesentwicklungsprogramm</i> Земельная (региональная) программа экономического развития	<i>Teilraumgutachten</i> Дополнительный анализ отдельных территорий
<i>Landesentwicklungsplan</i> План земельного развития	<i>Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte</i> Межрегиональная и трансграничная концепции развития
<i>Regionalplan</i> Схема территориального планирования региона (проектные решения)	<i>Regionalmarketingkonzepte</i> Концепции регионального маркетинга
<i>Raumordnungsverfahren</i> Мероприятия пространственной организации	<i>Regionalmanagement</i> Концепция регионального управления

*Уровень городов, административных районов и муниципалитетов.* На местном уровне планируется и реализуется большое количество важных мер по улучшению уровня жизни и охране окружающей среды, являющихся неотъемлемым элементом устойчивого развития. Климатические и энергетические проблемы, развитие транспорта, использование земель, строительство – ключевые вопросы, лежащие в компетенции муниципального управления. Более 2300 муниципалитетов участвуют в реализации программы “Local Agenda 21”. Федеральное правительство имеет соглашение с Землями о создании центра поддержки (service unit “Kommunen in der Einen Welt” – Municipalities in the One World) – зонтичной организации, оказывающей содействие муниципальным образованиям вместе с неправительственными организациями поддержки развития и специализированными фондами.

*Иные формы управленческой деятельности. Развитие партнерских отношений.* Стратегия предусматривает развитие партнерств и альянсов Федерального правительства с целью практического решения проблем глобализации, увеличения конкурентоспособности, создания новых рабочих мест или улучшения совместимости интересов семей и работодателей (соглашения о кооперации между правительством и компаниями

торговли и промышленности, между торговлей и промышленностью, между торговлей и промышленностью и обществом и другими партнерами). Партнерские соглашения принимают форму как собственно соглашений, так и альянсов, добровольных обязательств и другие формы.

Таблица 3. Уровни планирования и инструментарий его реализации в Германии

Территориальный субъект	Инструменты	Содержание
Федеральное правительство	Акт федерального планирования; Федеральная программа планирования	Федеральный закон с изложением основ планирования и развития федеральных территорий
Правительство федеральных земель	Региональные планы развития Земли	Карты с разъяснениями (текст) о регулирующих структурах, инфраструктуре и других важных частях землепользования
Регион (район)	Региональные планы	Подробные карты и разъяснения развития городов и связующих систем
Муниципалитеты	Юридически обязывающий план развития земель; План землепользования	Карты и разъяснения вплоть до регулирования строительства отдельных домов

#### IV. Показатели и цели

В Стратегии обосновываются подходы к построению системы индикаторов устойчивого развития и обращается внимание на их соответствие с целями, которые несут в себе риски противоречивости (например, индустриальный рост и загрязнение окружающей среды). Обращается внимание на необходимость выбора: больше индикаторов и более детальное описание процесса или меньше индикаторов, получение оперативных оценок для своевременного принятия решений.

Индикаторы и цели сгруппированы по указанным ранее четырем направлениям устойчивого развития: межпоколенческая справедливость; качество жизни, социальная сплоченность; международная ответственность.

В подразделе «Межпоколенческая справедливость» установлены индикаторы по снижению ресурсоемкости общественного производства, охране окружающей среды, масштабам использования возобновляемых ресурсов, повышению эффективности использования земли, сохранению

биологического разнообразия, размерам национального долга, соотношению инвестиций и ВВП, расходам публичного и частного секторов на инновации, развитию системы образования.

В подразделе «Качество жизни» установлены индикаторы по увеличению ВВП на душу населения, произведенного на экологически и социально приемлемых условиях, по развитию экологически дружественных форм мобильности, по производству экологически чистой сельскохозяйственной продукции, по параметрам загрязнения воздуха, снижению уровня смертности в возрасте до 65 лет и повышению уровня удовлетворенности населения состоянием своего здоровья, по повышению уровня личной безопасности.

В подразделе «Социальная сплоченность» Стратегия ограничивается положениями о сохранении эффективных схем страхования, пенсионной системы, системы здравоохранения, борьбе с безработицей – сферами, в которых могут возникать наибольшие риски социальной сплоченности общества. Кроме того, Стратегия нацеливает на ликвидацию разделения общества на «успешных» и «лузеров» за счет объединения усилий всех заинтересованных сторон и адаптации населения к быстрым технологическим и структурным экономическим изменениям. Устанавливаются индикаторы по уровню занятости, развитию сети детских учреждений, обеспечению равных возможностей для разных гендерных групп населения, по адаптации иммигрантов.

В подразделе «Международная ответственность» устанавливаются параметры участия ФРГ в программах содействия международному развитию, открытости экономики и расширения участия в мировых рынках.

## V. Ключевые задачи Стратегии устойчивого развития

В этом блоке рассматривается семь ключевых задач по реализации Стратегии:

- создание устойчивой системы обеспечения энергетическими ресурсами;
- решение проблемы мобильности за счет развития экологичных транспортных систем;
- переориентация в областях сельского хозяйства и защиты прав потребителей на здоровые и безопасные продукты питания;
- управление демографическим развитием;
- реформирование образования;
- инновационное развитие;
- повышение эффективности использования земельных ресурсов.

По каждой из перечисленных семи задач в Стратегии дается анализ сложившегося положения в соответствующих сферах экономической деятельности, определены зоны действий (Action Areas), планируемые меры и инструменты их реализации. При этом последние адресованы двум группам исполнителей: «государство, земли, муниципалитеты» (State, Länder, municipalities) и «другие акторы, в первую очередь частный сектор» (Other players, especially private sector).

## VI. Глобальная ответственность

Основные тезисы, открывающие этот блок вопросов: «устойчивое развитие не ограничивается национальными границами»; «производство и стиль жизни в благополучных странах должны быть изменены с тем, чтобы природные ресурсы использовались более эффективно, а условия жизни улучшались в масштабах всего мира». Подчеркивается, что борьба с бедностью и защита окружающей среды могут быть успешными только в мирных условиях.

Заявлено шесть направлений, по которым Германией реализуются условия глобальной ответственности:

- борьба с бедностью и стимулирование развития (стимулирование социально и экологически ориентированного роста, развитие демократии, права человека, равенство полов, снижение случаев конфликтов и участие в сохранении ресурсов стран-партнеров);
- углубление кооперации государства и экономики (проведение государственной политики, дружественной бизнесу, проведение проектно-ориентированной политики взаимодействия государства и бизнеса в инфраструктуре, социальной сфере, образовании и здравоохранении, сельском хозяйстве и по другим сферам развития);
- всемирное усиление охраны окружающей среды и сохранение ресурсов (коммерческая и финансовая глобализация должны идти «рука об руку» с экологической глобализацией);
- повышение эффективности использования ресурсов (лесные ресурсы, возобновляемые источники энергии, водные ресурсы, экологически ориентированные технологии городского жизнеобеспечения и развития, борьба с голодом и недоеданием в сельских районах мира);
- увеличение и улучшение финансовой поддержки развития (участие в программах международного содействия развитию, совершенствование механизма международных финансовых организаций);
- использование возможностей, созданных Всемирным саммитом по устойчивому развитию (Йоханнесбург 2002), и участие Германии

в его инициативах (водообеспечение, энергообеспечение, развитие торговли и кооперации, прямые иностранные инвестиции, использование механизмов ООН с целью вовлечения развивающихся стран в процессы глобализации, улучшение координации усилий международных организаций, преобразование Программы ООН по охране окружающей среды во Всемирную организацию по охране окружающей среды).

## VII. Результаты измерений, мониторинг и развитие стратегии

В данном блоке в общем виде раскрывается предназначение Стратегии и механизмы ее реализации. В рамках постоянно действующей системы «мониторинга успеха» предусмотрено проведение проверок того, насколько меры, указанные в стратегии, были реализованы на практике и были ли достигнуты желаемые цели. И наконец, сама Стратегия предполагает возможность ее постоянного развития. Реализация Стратегии – длительный процесс, в ходе которого принимаются, оцениваются и переоцениваются решения, выясняется их оправданность и правильность. Все эти элементы являются компонентами концепции управления устойчивостью и обеспечивают практическую реализацию Стратегии. Концепция предусматривает реализацию пилотных проектов по ключевым задачам устойчивого развития, приведенным выше в отдельном блоке.

Утверждается, что Стратегия – это не документ с изложением общих теоретических принципов, но практическое руководство для устойчивой деятельности в политике и в обществе. Оно устанавливает общие требования к экологически, экономически и социально сбалансированной программе действий по приоритетным направлениям и переводит эти правила управления в конкретную форму. Показатели отражают движение по пути к устойчивой системе развития. Целевые показатели наглядно свидетельствуют о необходимости дальнейших действий и имеют важное значение в оценке результатов.

В рамках системы мониторинга по индикаторам оценивается степень реализации Стратегии, и на этой основе корректируются показатели и цели в соответствии с меняющимися приоритетами. Такая концепция управления устойчивостью сводится к практической политике, а не остается абстрактной моделью устойчивого развития.

Стратегия с ее целями и мерами – не что иное, как пятилетний план, но ее инструментарий принципиально отличается от инструментов плановой экономики, которая продемонстрировала, по мнению авторов Стра-

тегии, свою нежизнеспособность в прошлом, в том числе в ГДР. Устойчивое развитие, как утверждается в блоке, мыслимо только в рамках социальной рыночной экономики, что, «безусловно, не означает введения обязательных плановых показателей для участвующих игроков». В той степени, в какой Федеральное правительство Германии участвует в реализации Стратегии, оно рассматривает цели Стратегии как вехи в своей политике. Многие меры, изложенные в Стратегии, включают широкий спектр инструментов, начиная от законодательных и регуляторных инструментов, и до мер по финансированию образовательных и маркетинговых схем. Эта связка мер вводится в практику шаг за шагом, при необходимости дополняется и корректируется с учетом изменений в обстоятельствах. Когда идет речь о сохранении ресурсов, обеспечивающем благополучное экономическое будущее, или об интеграции сограждан из-за рубежа, одних только усилий государства недостаточно. Должны предприниматься активные и ответственные действия со стороны всех социальных групп. Бизнес может способствовать достижению этих целей и, следовательно, устойчивому развитию, с помощью операционного экологического менеджмента, инвестиционных решений, приносящих эффект и в будущем, и соответствующей кадровой политики. Столь же важным, как деятельность бизнеса, является поведение граждан и приверженность целям Стратегии муниципалитетов, профсоюзов, церкви и других акторов. Они все должны работать вместе, чтобы добиться успеха. Модель и цели Стратегии будут служить руководством в этом процессе: все игроки в пределах государства и внутри общества призваны моделировать свои действия по направлениям, заданным Стратегией.

В определении содержания модели и ее целей важную роль играет Совет устойчивого развития, в котором представлены различные общественные группы. Совет призван вносить решающий вклад в повышение уровня информированности общественности о целях Стратегии и в успешное проведение диалога в обществе. Совет выступает катализатором широкого общественного обсуждения, которое необходимо для трансляции Стратегии устойчивого развития на конкретные действия.

Основные компоненты национальной стратегии устойчивого развития являются прозрачными, предусмотрена система регулярного мониторинга и оценки этапа, который достигнут (измерение результатов). Для этого Стратегия содержит 21 ключевой комплексный показатель (см. раздел «Показатели и цели»), которые используются в качестве мерила достигнутого уровня устойчивости, выявления недостатков и препятствий в достижении целей и реализации мер.

Устойчивое развитие будет измеряться по 21 области с помощью 38 основных показателей (индикаторов) (табл. 4).

Таблица 4. Перечень основных показателей устойчивого развития

№	Indicator areas sustainability axiom	Показатели	Цели
Межпоколенческая справедливость*			
1a	<b>Ресурсосбережение</b> Использование ресурсов экономно и эффективно	Энергопроизводительность	Удвоение за период между 1990 и 2020 гг.
1b новый		Потребление энергии от первичных источников	Сокращение на 20% к 2020 г. и на 50% к 2050 г. по сравнению с 2008 г.
1c		Производительность сырья	Удвоение за период между 1994 и 2020 гг.
2	<b>Охрана климата</b> Сокращение выбросов парниковых газов	Выбросы парниковых газов	Сокращение на 21% к 2008/2012, на 40% к 2020 и на 80–95% к 2050 г., в каждом случае по сравнению с 1990 г.
3a измененный	<b>Возобновляемые источники энергии</b>	Доля возобновляемых источников энергии в конечном энергопотреблении	Увеличение до 18% к 2020 и на 60% к 2050 г.
3b		Доля возобновляемых источников энергии в конечном потреблении электроэнергии	Увеличение до 12,5% к 2010 г., по крайней мере до 35% к 2020 г. и по крайней мере до 80% к 2050 г.
4	<b>Землепользование</b> Устойчивое землепользование	Жилая площадь и расширение транспортной инфраструктуры	Увеличение должно быть снижено до 30 га в день к 2020 г.
5	<b>Разнообразие видов</b> <b>Охрана видов – защита среды обитания</b>	Разнообразии видов и качество ландшафта	Увеличение до значения индекса 100 к 2015 г.
6a	<b>Государственный долг</b> Консолидация бюджетов – создание равенства между поколениями	Дефицит госбюджета	Соотношение государственного дефицита к ВВП менее чем 3%
6b новый		Структурный дефицит	Структурно сбалансированные государственные расходы, общий национальный структурный дефицит не более чем 0,5% ВВП
6c новый		Сумма задолженности	Соотношение государственного долга к ВВП не более чем 60%
7	<b>Условия для будущей экономической стабильности</b> Создание благоприятных инвестиционных условий – обеспечение долгосрочного процветания	Валовые вложения в основной капитал по отношению к ВВП	Увеличение доли валовых вложений в основной капитал в ВВП
8	<b>Инновации</b> Формируя будущее с новыми решениями	Частные и государственные расходы на НИОКР	Увеличение до 3% ВВП к 2020 г.

\* Такое использование ресурсов, которое позволяет будущему поколению получить не меньший уровень благосостояния, чем современному.

№	Indicator areas sustainability axiom	Показатели	Цели
9a	<b>Образование и подготовка</b> Постоянное улучшение обучения и профессиональной подготовки	18–20-летние без аттестата о школьном образовании	Снижение до менее чем 10% к 2020 г.
9б измененный		30–34-летние с высшим или средним образованием	Увеличение до 42% к 2020 г.
9с		Доля студентов, начинающих курс на получение степени	Увеличение до 40% к 2020 г., с последующим ростом и закреплением на высоком уровне
Уровень жизни			
10	<b>Объем производства</b> Повышение объемов производства с учетом экологических и социальных приоритетов	ВВП на душу населения	Экономический рост
11a	<b>Мобильность</b> Обеспечение мобильности – защита окружающей среды	Интенсивность грузового транспорта	Снижение до 98% к 2010 г., до 95% к 2020 г. по сравнению с уровнем 1999 г.
11b		Интенсивность пассажирского транспорта	Снижение до 90% к 2010 г., до 80% к 2020 г. по сравнению с уровнем 1999 г.
11c		Модальная доля железнодорожного транспорта	Увеличение до 25% к 2015 г.
11d		Модальная доля внутреннего речного транспорта	Увеличение до 14% к 2015 г.
12a	<b>Сельское хозяйство</b> Экологически безопасное производство в нашем культурном ландшафте	Избыток азота	Свести к 80 кг / га от сельскохозяйственной площади в 2010 г., дальнейшее сокращение к 2020 г.
12b		Органическое сельское хозяйство	Доля органического земледелия на землях, используемых для сельского хозяйства, должна быть увеличена до 20% в ближайшие годы
13	<b>Качество воздуха</b> Сохранение здоровой окружающей среды	Загрязнение воздуха	Уменьшение до 30% к 2010 г. по сравнению с уровнем 1990 г.
14a	<b>Здоровье и питание</b> Жить более здоровым дольше	Преждевременная смертность (случаи смерти на 100 тыс. жителей моложе 65 лет): Мужчины	Снижение до 190 случаев на 100 тыс. к 2015 г.
14b		Преждевременная смертность (случаи смерти на 100 тыс. жителей моложе 65 лет): Женщины	Снижение до 115 случаев на 100 тыс. к 2015 г.
14c		Уровень курения среди молодых людей (12–17 лет)	Снижение до 12% к 2015 г.
14d		Уровень курения среди взрослых (15 лет и старше)	Снижение до 22% к 2015 г.
14e		Доля взрослых, страдающих от ожирения (18 лет и старше)	Уменьшение к 2020 г.

№	Indicator areas sustainability axiom	Показатели	Цели
15 измененное определение	<b>Преступность</b> Дальнейшее увеличение персональной безопасности	Преступления	Уменьшение числа зарегистрированных случаев на 100 тыс. жителей до 7,000 к 2020 г.
<b>Социальная сплоченность</b>			
16a	<b>Занятость</b> Повышение уровня занятости	Уровень занятости (всего) (от 15 до 64-летних)	Увеличение до 73% к 2010 г. и до 75% к 2020 г.
16b		Уровень занятости (люди старшего возраста) (55–64-летние)	Увеличение до 55% к 2010 г. и до 57% к 2020 г.
17a	<b>Перспективы для семей</b> Улучшение баланса между работой и личной жизнью	Предоставление ухода за детьми целый день (0–2 лет)	Увеличение до 30% к 2010 г. и до 35% к 2020 г.
17b		Предоставление ухода за детьми целый день (3–5 лет)	Увеличение до 30% к 2010 г. и до 60% к 2020 г.
18	<b>Равные возможности</b> Продвижение равных возможностей в обществе	Гендерные различия в оплате труда	Уменьшение до 15% к 2010 г. и до 10% к 2020 г.
19	<b>Интеграция иностранцев</b> Интеграция вместо исключения	Иностранные ученики с аттестатом	Доля иностранных выпускников школ, по крайней мере имеющих сертификат Hauptschule, (ниже среднего образования), должна быть увеличена и приведена в соответствие с уровнем выпускников немецких школ к 2020 г.
<b>IV. Международная ответственность</b>			
20	<b>Сотрудничество в целях развития</b> Поддержка устойчивого развития	Официальная помощь в развитии как доля валового национального дохода	Увеличение до 0,51% к 2010 г. и до 0,7% к 2015 г.
21	<b>Открытые рынки</b> Улучшение торговых возможностей для развивающихся стран	Немецкий импорт из развивающихся стран	Дальнейший рост

Федеральное правительство Германии каждые два года представляет доклад о реализации национальной стратегии устойчивого развития. В этом докладе отражаются:

- вклад Федерального правительства и других игроков (например, земель, муниципалитетов и бизнеса) в достижение целей Стратегии;
- изменения системы из 21 ключевого показателя;
- выводы относительно дальнейшего развития Стратегии.

В блоке Стратегия устойчивого развития рассматривается не как неизменный готовый продукт, закрепленный в соответствующем докумен-

те, но как длительный процесс, в котором Стратегия будет обновляться и развиваться. Это, прежде всего, относится к ключевым направлениям устойчивого развития, изложенным в каждом конкретном блоке. Для первых трех из приоритетных направлений деятельности, установленных там, цели и меры конкретизированы, для других областей мер – изложены в общих чертах и требуют конкретизации. Для обеспечения более комплексной оценки нынешнего этапа развития Федеральное правительство разрабатывает дополнительные национальные показатели.

Стратегия предполагает ее адаптивность к изменениям внешней и внутренней среды. Систематически подвергаются проверке правильность определения приоритетов Стратегии как программы устойчивого развития, оценивается влияние новых идей в науке и технологических инноваций, которые открывают неизвестные ранее возможности. Международные события также ставят перед государством и обществом новые задачи, на которые Стратегия должна реагировать. Это означает, что точки фокусировки, задачи, показатели и меры будут рассматриваться и уточняться на регулярной основе все ближайшие годы. Должны быть даны ответы на вопросы: Мы все еще на правильном пути? Есть ли у нас шансы действовать эффективно, оценивать риски правильно и видеть перспективы? Являются ли наши цели по-прежнему необходимыми, наши меры достаточно эффективными? Этот процесс пересмотра будет, как и процесс разработки Стратегии, осуществляться в диалоге с обществом. Каждый для своей зоны ответственности должен оценить, соответствуют ли его действия целям устойчивого развития, или же они идут вразрез с ними, и должны ли быть, по мере необходимости, внесены изменения и приняты дополнительные меры. Совет по развитию в определенной степени призван играть роль монитора социального развития – выявлять неустойчивые тенденции в целях раннего предупреждения негативного развития, способствовать повышению уровня информированности общественности о событиях, которые являются особенно положительными или отрицательными. Основанием для этого являются анализы и прогнозы относительно будущих возможных или вероятных событий. Ученые и исследователи Германии – центральные партнеры правительства в этом процессе.

В блоке озвучен тезис о том, что Стратегия устойчивого развития – не средство мгновенной терапии, которая решает проблемы раз и навсегда. Устойчивое развитие остается задачей для государственной политики и общественных действий и инициатив. Федеральное правительство

в рамках Стратегии «решает эту задачу, и призывает все общественные группы Германии принять активное участие в проекте в интересах детей и внуков, чтобы каждый внес свой вклад в решение задачи: будущее Германии в Едином мире».

### **Стабильность принципов и система управления жизненным циклом Стратегии**

В представленном выше виде Стратегия устойчивого развития существует уже тринадцатый год. За этот период устойчивое развитие рассматривается как один из ведущих принципов политики Федерального правительства Германии. Стратегия устойчивого развития декларирует необходимость соблюдения данного принципа как цели и критерия деятельности правительства на национальном, европейском и международном уровнях в любой политической сфере. Ее содержание определяют четыре неизменных направления: равноправие поколений, качество жизни, социальная сплоченность и международная ответственность.

Авторы Стратегии построили «целевой треугольник устойчивого развития», в котором «экономическая эффективность, охрана окружающей среды и социальная ответственность должны взаимодействовать так, чтобы принятые решения в глобальном масштабе были надежными и устойчивыми. Подчеркивается, что существует абсолютный предел допустимой нагрузки на среду обитания человека, который необходимо знать и соблюдать.

За весь период действия Стратегии в рамках непрерывного мониторинга регулярно представлялись отчеты о ходе ее реализации. Каждые два года Федеральное статистическое ведомство публикует отчет о состоянии индикаторов устойчивого развития. Анализ проводится ведомством статистики независимо и под собственную профессиональную ответственность. Каждые четыре года представляется отчет о ходе реализации Стратегии, в котором не только оценивается ход реализации Стратегии, но и содержится перечень мероприятий, нацеленных на достижение поставленных целей, и совершенствование Стратегии. При этом в подготовке и анализе предложений обеспечивается широкое участие общественности.

До сих пор было составлено в общей сложности три развернутых отчета о ходе реализации Стратегии, благодаря которым стратегия постоянно совершенствовалась и модифицировалась. Основные положения Стратегии остаются неизменными, несмотря на неоднократную смену состава правительства. Последние опубликованные и доступные для анализа поправки были внесены в Стратегию с Отчетом о ходе реализации,

принятым Федеральным правительственным кабинетом в феврале 2012 г. Содержание отчета подтверждает политический консенсус, установившийся в Германии относительно значимости устойчивого развития.

Связующим звеном между Стратегией и законодательством служит проверка соответствия законопроектов основному принципу устойчивого развития: «Каждое поколение должно само решать свои задачи, а не перекладывать их на плечи последующих поколений. В то же время оно обязано заранее принимать превентивные меры ввиду предвидимых нагрузок»<sup>23</sup>. В Совместном регламенте федеральных министров 2009 г. устойчивое развитие называется мерилom **оценки последствий** принятия законопроектов и других нормативных актов правительства ФРГ.

### **В ФРГ сложилась система управления жизненным циклом Стратегии**

Федеральный правительственный кабинет принимает решения об адаптации и дальнейшем развитии Стратегии устойчивого развития. Необходимая подготовительная работа выполняется Комитетом статс-секретарей по вопросам устойчивого развития во главе с начальником Ведомства федерального канцлера. Данный комитет занимается дальнейшей разработкой содержания национальной Стратегии устойчивого развития и регулярно проверяет текущее состояние индикаторов. В Комитете представлены все министерства.

Ответственность за национальную стратегию устойчивого развития ввиду ее межотраслевого характера и особого значения несет Ведомство федерального канцлера. В Германии устойчивое развитие – дело федерального канцлера. В разработке и реализации стратегии участвуют сотрудники всех министерств.

Совет по устойчивому развитию консультирует Федеральное правительство по всем вопросам устойчивого развития. Пятнадцать членов Совета назначаются федеральным канцлером сроком на три года. Их профессиональный опыт и личностные качества соответствуют трем измерениям устойчивого развития. Совет является важным участником общественного диалога, он профессионально независим и публично представляет свою оценку, а также предложения к дальнейшему развитию Стратегии.

---

<sup>23</sup> 10 лет устойчивого развития “Made in Germany”. Национальная стратегия устойчивого развития. Ведомство печати и информации Федерального правительства ФРГ, 11044, Берлин. С. 2.

Парламентский консультативный совет по устойчивому развитию на уровне парламента курирует в Германском Бундестаге национальную Стратегию устойчивого развития Федерального правительства, а также Европейскую стратегию устойчивого развития, и дает свои рекомендации.

### **Новации в содержании Стратегии**

Новации в содержании Стратегии связаны с реакцией на турбулентность мировых политических и экономических процессов.

На первый план вышла проблема обеспечения финансовой стабильности, связанной с устойчивым развитием, в том числе фискальная деятельность государства. В документе «10 лет устойчивого развития “Made in Germany”»<sup>24</sup> подчеркивается, что стабильный государственный бюджет необходим для достижения равноправия поколений.

Первоочередной целью Федерального правительства заявлена консолидация государственных бюджетов. Законодательно установлен для федерации и федеральных земель новый допустимый предел задолженности и принят обязывающий национальный пакт стабильности. Законодательно закрепленное положение об ограничении роста государственной задолженности вносит существенный вклад в долгосрочное обеспечение дееспособности государства.

Одновременно Германия декларирует свою ведущую роль в обеспечении стабильности евро в долгосрочной перспективе и в масштабах Европейского союза и, начиная с 2010 г., предпринимает множество мер для улучшения экономико-политического управления и обеспечения надежности государственных финансов в Европе.

Другая цель, которая должна решаться в рамках Стратегии, – готовность экономики отвечать на глобальные вызовы, вызванные урбанизацией, растущим спросом на сырье и энергию, изменением форм потребления и стилей жизни, изменением климата и негативными демографическими процессами. Экономика должна быть готовой к переходу к низкоуглеродной емкости продукции, обеспечивать рациональное использование сырья и материалов как средства долгосрочного обеспечения конкурентоспособности и производительности предприятий. Заявляется, что Германия должна стать одной из ведущих стран в плане

---

<sup>24</sup> 10 лет устойчивого развития “Made in Germany”. Национальная стратегия устойчивого развития. Ведомство печати и информации Федерального правительства ФРГ, 11044, Берлин. С. 3

ресурсоэффективности экономики. Введена новая формула: «... под устойчивой экономикой подразумевается адаптация к вызовам нашего времени, использование экономических шансов и ответственность предприятий и организаций за будущее... правильно понятое устойчивое развитие представляет собой значительное конкурентное преимущество<sup>25</sup>».

Устойчивая экономика живет взаимодействием намеченных государством рамок и предпринимательской деятельности с участием потребителей. Особое значение имеет тот факт, что все больше людей, приобретая товар, учитывают не только цену, бренд и качество, но также и соблюдение экологической и социальной ответственности в процессе производства и обработки изделий. Тем самым они способствуют развитию подобных способов производства не только в родной стране, но и во всем мире.

Федеральное правительство Германии намерено на национальном и международном уровнях вносить свой вклад в утверждение идеи устойчивого хозяйствования<sup>26</sup>.

В действующей редакции Стратегии конкретизированы усилия Германии по сохранению на Земле климата и реализации Энергетической концепции ФРГ.

Внимание к первой из этих проблем объясняется тем, что «серьезных последствий изменения климата удастся избежать лишь в том случае, если температура поверхности Земли поднимется не более чем на два градуса Цельсия по сравнению с доиндустриальной эпохой»<sup>27</sup>. ФРГ по Киотскому протоколу приняла на себя обязательства сократить выбросы парниковых газов за 2008–2012 гг. на 21% по отношению к уровню 1990 г. В результате уже в 2010 г. выбросы Германии сократились почти на 25%. На международных климатических переговорах Федеральное правительство совместно с Европейским союзом выступает за подписание амбициозного, всеобъемлющего и юридически обязывающего соглашения по защите климата, которое охватывает все страны мира и должно вступить в силу не позднее 2020 г.

---

<sup>25</sup> Там же. С. 4.

<sup>26</sup> Так, например, оно оказывает поддержку и содействие концепции «Корпоративная социальная ответственность» (КСО). КСО совмещает самостоятельную предпринимательскую деятельность с добровольной, выходящей за пределы обязывающих законодательных норм социальной ответственностью.

<sup>27</sup> Там же. С. 4.

Заявленные Германией в рамках инициативы ЕС 20-20-20 (2008 г.) обязательства к 2020 г. сократить выбросы парниковых газов на 20–30%, увеличить долю возобновляемых видов энергии в общем энергопотреблении и повысить энергоэффективность на 20% с принятием Энергетической концепции Германии реализуются ускоренными темпами. В 2011 г. Федеральное правительство, Германский Бундестаг и Бундесрат одобрили соответствующий комплекс мероприятий.

Принимая решения об ускоренном осуществлении Энергетической концепции, Федеральное правительство обязалось сократить выбросы парниковых газов в Германии к 2020 г. на 40%, к 2030 г. на 55%, к 2040 г. на 70% и к 2050 г. на 80–95% – соответственно по сравнению с уровнем 1990 г.

Для этого создаются необходимые условия (например, «зеленый» тариф, введенный Законом о возобновляемых источниках энергии, что стимулировало инвестиции и позволило поставить задачу нарастить долю возобновляемых источников энергии в валовом конечном потреблении энергии с примерно 10% в 2010 г. до 60% в 2050 г.; довести долю ВИЭ в электроснабжении как минимум до 80% не позднее 2050 г.<sup>28</sup> Аналогичные задачи поставлены по снижению энергопотребления: к 2050 г. сократить первичное энергопотребление на 50% и потребление электроэнергии – на 25% (по сравнению с 2008 г.); увеличить в 2 раза долю зданий, прошедших модернизацию, с нынешнего 1 до 2% в год от общего фонда зданий, энергопотребление на транспорте сократить к 2050 г. примерно на 40% (по сравнению с 2005 г.).

Ключевую роль играет при этом сетевая инфраструктура. Сегодня в Германии электроэнергия вырабатывается в относительной близости от центров потребления. В будущем существенно увеличится выработка электроэнергии на море и в прибрежных регионах. Дополнительно планируется подача электроэнергии в сеть из множества децентрализованных генерирующих установок, использующих такие виды энергии, как солнце и биомасса. Поэтому решающим условием для создания системы обеспечения электроэнергией с растущей долей энергии из возобновляемых источников станет современная электрическая сеть с высокой пропускной способностью.

---

<sup>28</sup> Данная цель была актуализирована Законом о возобновляемых источниках энергии 2012 г. Там же. С. 4.

Федеральное правительство задается целью, сохраняя конкурентоспособные тарифы на энергию, энергетическую безопасность и высокий уровень благополучия, сделать Германию одной из передовых стран мира с максимально энергоэффективной экономикой. По соображениям безопасности Федеральное правительство решило к 2022 г. постепенно отказаться от использования атомной энергии.

Перестройка системы энергоснабжения в Германии сформулирована как задача ближайших десятилетий.

Еще одним направлением в области содействия экономическому развитию, которому уделяется приоритетное внимание – устойчивая водная политика: управление водными ресурсами, водоснабжение и санитария.

### **Устойчивое развитие – «двигатель» прогресса**

Благодаря национальной стратегии устойчивое развитие вот уже более чем десятилетие объявлено руководящим принципом политики Федерального правительства Германии. Устойчивое развитие – “Made in Germany” стало опознавательным знаком германской политики, становится его ведущим принципом во всех сферах жизни.

Поэтому Федеральное правительство на всех уровнях выступает за укрепление идеи устойчивого развития – как в масштабах страны, так и на международной арене<sup>29</sup>.

## **2.2. Французская Республика**

Франция имеет длительный опыт национального стратегического планирования, начиная с первого пятилетнего индикативного плана 1946 г., нацеленного на поддержку инвестиционной активности в приоритетных отраслях. В последующие годы упор делался на развитие программ, в том числе региональных, на обеспечение национальной безопасности. Так, в 1972 г. во Франции была опубликована «Белая книга» по обороне (Le Livre blanc sur la défense de 1972<sup>30</sup>). Она положила начало появлению «Белых книг» – доктрин о вопросах обороны и национальной безопасности страны, нацеленных на обеспечение «стратегической независимости» Франции. В 1981 г. происходит отказ от цифровых показателей плана и переход к рекомендательным параметрам и сценариям экономи-

---

<sup>29</sup> Там же. С. 6.

<sup>30</sup> Ministère de la défense nationale – Livre blanc sur la défense nationale – 1972 <<http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1972.pdf>>.

ческого развития в зависимости от конкретных условий мировой конъюнктуры. С 1984 г. государственное планирование приняло форму контрактов «центра» с регионами в виде планов-контрактов.

С 1998 г. во Франции больше не принималось национальных планов. Центральное место занимает «программное регулирование». Разрабатываются общие и специальные стратегии программы и проекты, намечающие ориентиры в определенной области и реализуемые посредством госзаказов в рамках контрактной системы. Направления стратегического развития разрабатываются в виде целевых государственных программ и сопровождаются комплексом различных финансовых льгот и преференций, стимулирующих их реализацию.

Примером такого подхода является разработка новой экономической стратегии, направленной на обеспечение сохранения и укрепления конкурентоспособных позиций Франции в мировой экономике в условиях глобализации. В стратегии определены полюса конкурентоспособности, которые представляют собой объединения предприятий, исследовательских центров, образовательных учреждений, принявших на себя партнерские обязательства совместного развития в рамках инновационных проектов по одному или нескольким направлениям деятельности. В развитие полюсов заложено четыре ключевых момента: проведение в жизнь стратегии экономического развития, связанной с глобальной стратегией развития конкретной территории; углубленное сотрудничество в рамках инновационных проектов; концентрация усилий на технологиях, предназначенных для рынков с высоким потенциалом экономического роста; аккумуляция капиталовложений и повышение рентабельности для выхода на международный уровень.

Бюджетный процесс во Франции, включая задачи по прогнозированию, осуществляет Министерство финансов. В 2001 г. был принят Органический закон о бюджете (LOLF), который предусматривал глубокую реформу государственного управления. Закон вводился в несколько этапов и вступил в силу с 1 января 2006 г., т.е. у сторон, участвующих во внедрении закона о бюджете, было пять лет на подготовку.

Ключевой элемент системы стратегического планирования – Органический закон о бюджете (LOLF), введение которого в действие длилось 5 лет (2001–2006 гг.). LOLF изменил архитектуру общего бюджета, который перестал определяться в разрезе министерств на принципах сметного финансирования (расходы на персонал, обеспечение деятельности,

инвестиции, государственные программы...), а формируется по направлениям государственной политики (безопасность, культура, здравоохранение, правосудие...) в рамках соответствующих «миссий», которые, в свою очередь, подразделяются на отдельные «программы», а последние – на мероприятия. Миссия может касаться одного или более министерств и реализуется на основе как минимум двух программ. Ответственность за их реализацию возлагается на конкретные министерства. Мероприятия определяют средства и способы действий участников программы. При таком подходе обеспечивается необходимая увязка стратегических плановых документов и бюджета<sup>31</sup>.

Таким образом, и парламент, и граждане способны оценить объем финансирования, выделяемого на реализацию любого из направлений государственной политики (касающихся занятости, образования, безопасности, жилья и т.д.) вне зависимости от министерств, которые ее реализуют.

В целом организация системы бюджетного планирования построена в следующей логике.

#### **Миссии соответствуют направлениям государственной политики**

Парламент принимает бюджет по миссиям (предмет голосования). Миссия создается по инициативе правительства и может носить как ведомственный, так и межведомственный характер. Миссия объединяет несколько программ, реализуемых в рамках одного направления государственной политики.

Парламент может вносить изменения в распределение ассигнований между программами в рамках миссии. В законе о бюджете на 2014 г. насчитывается 31 миссия общего бюджета.

#### **Программы и объемы ассигнований определяют параметры реализации государственных политик**

Каждая программа утверждается парламентом. В бюджете на программу предусматриваются лимиты ассигнований. Каждая программа

---

<sup>31</sup> Государственный бюджет Франции является основой финансовой системы. На него приходится половина всех финансовых ресурсов государства. В целом государственный бюджет не утверждается законодательной властью, а ежегодно составляется как вспомогательный документ, который механически объединяет общий бюджет, многочисленные специальные счета казначейства и присоединенные бюджеты <[http://uchebnikionline.com/finansu/finans\\_i\\_krayin\\_yevropeyskogo\\_soyuzu\\_-\\_karlin\\_mi/finans\\_frantsiyi.htm](http://uchebnikionline.com/finansu/finans_i_krayin_yevropeyskogo_soyuzu_-_karlin_mi/finans_frantsiyi.htm)>.

разрабатывается и реализуется одним министерством и включает в себя набор мероприятий. За каждой программой закреплен ответственный исполнитель (менеджер программы), назначаемый соответствующим министром. В законе о бюджете на 2014 г. начитывалось 137 программ общего бюджета.

Менеджер программы может корректировать распределение ассигнований по мероприятиям и направлениям расходов, реализуя тем самым принцип «взаимозаменяемости». Таким образом распределение ассигнований, отраженное в соответствующем приложении к закону о бюджете, носит лишь примерный характер.

### **Для каждой программы установлены четкие цели и ожидаемые результаты**

Право внесения поправок дает парламентариям возможность корректировать распределение ассигнований между программами в рамках одной миссии. Они могут также создавать, изменять или отменять программы. Право на внесение поправок должно реализовываться в соответствии со ст. 40 Конституции: парламентарии не могут предлагать поправки, приводящие к созданию новых или увеличению существующих статей расходов, влекущих за собой увеличение общего уровня расходов на уровне миссий, а также приводящие к сокращению объема государственных ресурсов. Также только правительство имеет право создавать миссии или перераспределять ассигнования между программами из разных миссий.

### **Направления расходов детализируются на уровне мероприятий**

Учитывая примерный характер распределения ассигнований в рамках программы, окончательное уточнение направлений расходов осуществляется на уровне мероприятий.

В качестве иллюстрации ниже приведем архитектуру миссии «Безопасность».

#### **Стратегия, цели и индикаторы результативности**

Сгруппированный по миссиям, программам и мероприятиям государственный бюджет отражает направления государственной политики. Для того чтобы управлять, оценивать и повышать эффективность реализации, в рамках каждой программы вырабатываются стратегия, цели и индикаторы результативности.

## Миссия – Безопасность

### **Программа 176: национальная полиция**

**Ответственное министерство: МВД**

#### **Мероприятия:**

- Общественный порядок и защита суверенитета
- Общественная безопасность и спокойствие
- Дорожная безопасность
- Миграционная полиция и безопасность на международном транспорте
- Деятельность судебной полиции
- Управление, кадры и логистика

### **Программа 152: Национальная жандармерия**

**Ответственное министерство: МВД**

#### **Мероприятия:**

- Общественный порядок и безопасность
- Дорожная безопасность
- Деятельность судебной полиции и содействие правосудию
- Управление, кадры и логистика
- Военные операции

### **Программа 207: «Дорожная безопасность и обучение вождению»**

**Ответственное министерство: МВД**

#### **Мероприятия:**

- Мониторинг, прогнозирование, регулирование и поддержка программы
- Межведомственная коммуникация и взаимодействие
- Обучение вождению

### **Программа 161: Гражданская безопасность**

**Ответственное министерство: МВД**

#### **Мероприятия**

- Предотвращение и управление кризисами
- Подготовка и спецоперации национальных подразделений
- Поддержка участников обеспечения гражданской безопасности
- Текущая работа, поддержка, логистика

Указанные элементы отражаются в ежегодных проектах результативности по каждой программе, которые группируются по миссиям в приложении к проекту закона о бюджете на очередной год. В рамках проек-

та закона о бюджете менеджеры программ берут на себя ответственность перед парламентом за достижение плановых значений показателей (целей) в следующем году. По итогам года они отчитываются о достигнутых значениях показателей и дают пояснения отклонений от плана в рамках ежегодного отчета о результативности – документе, прилагаемом к закону об исполнении бюджета, который фиксирует исполнение бюджета в отчетном году.

### **Стратегия программы**

- Менеджер программы совместно с министром определяют стратегию реализации своей программы в долгосрочной перспективе.
- Стратегия является продуктом совместной проработки, учитывающей конечные цели и общественную пользу программы и её сопровождения (в частности, других программ в рамках той же миссии), запросы и выделенные ресурсы.
- Стратегия, описываемая в общем виде при представлении ежегодного проекта результативности, структурируется по четко определенным и конкретизированным направлениям достижения целей.

### **Стратегические цели**

- Цели ежегодных проектов результативности отражают стратегические приоритеты деятельности государства.
- Желаемые цели характеризуются индикаторами результативности, для которых указываются фактические значения за прошедшие годы, прогноз достижения в плановом году и целевое значение в последнем году текущего многолетнего бюджета.

Чтобы обеспечить ожидания граждан, пользователей и налогоплательщиков, цели классифицированы по трем видам.

Каждая программа содержит фиксированное количество целей (в среднем по три цели в программе), чтобы деятельность государства была понятна и чтобы усилия и средства не расплылись на множество направлений.

Для обеспечения оперативности действий государства и мобилизации всех участников на достижение результата цели общегосударственного уровня уточняются и, при необходимости, адаптируются в рамках каждой государственной структуры.

Существует большая диверсификация регионов по уровню безработицы, промышленным рискам, уровню преступности и другим параметрам. Разница целевых результатов в операционных бюджетах программ позволяет адаптировать государственную политику в зависимости от осо-

бенностей различных территорий. Таким образом достижение конечных целей становится повседневной деятельностью всех участников.

### **Индикаторы результативности программы**

Количественное выражение значений показателей позволяет оценивать степень достижения целей программы наиболее точным образом.

Индикатор должен отвечать требованиям релевантности (соответствие цели), удобства расчета, надежности и проверяемости.

Количество индикаторов, как и целей, ограничено (в среднем – два индикатора на цель).

Для каждого индикатора установлено плановое значение года, на который предусмотрен проект закона о бюджете, и целевое значение для последнего года текущего многолетнего бюджета.

Построение системы «миссия – программа – цели – индикаторы» проиллюстрируем на примере миссии «Экономика».

### **Три типа целей для оценки эффективности деятельности государства**

Оценка хода реализации программ осуществляется в трех разрезах, соответствующих трем точкам зрения на деятельность государства. Речь идет о позициях:

- гражданина (социально-экономическая эффективность);
- пользователя/потребителя (качество предоставляемых услуг);
- налогоплательщика (эффективность управления).

Цели в области социально-экономической эффективности (с позиции гражданина)

Цели социально-экономической эффективности отражают ожидаемую выгоду для граждан и общества от деятельности государства в терминах изменений экономической, социальной, экологической, культурной, санитарной ситуации и др. Например, в программах «Национальная полиция» и «Национальная жандармерия» осуществляется мониторинг уровня раскрытия преступлений и правонарушений с целью сокращения преступности.

### **Цели в области качества услуг (с позиции пользователя)**

Данные цели направлены на улучшение качества предоставляемых пользователю услуг. Например, целью программы «Доступность трудоустройства» является повышение эффективности услуг Центра занятости с учетом уровня удовлетворенности пользователей данными услугами.

**Программа 134: Развитие предприятий и туризма**

**Цель 1 – Повышение эффективности мероприятий по поддержке производств**

*Индикатор 1.1* – Отклонение темпов роста предприятий, получивших поддержку WriFrance (Государственный инвестиционный банк) от темпов роста сопоставимых с ними предприятий (ожидания граждан)

*Индикатор 1.2* – Доля предприятий с положительными темпами роста в течение трех лет в общем количестве предприятий, получивших государственную поддержку (ожидания граждан)

**Цель 2 – Улучшение качества и эффективности поддержки экспортных предприятий**

*Индикатор 2.1* – Эффективность инструментов поддержки экспортных предприятий со стороны Ubifrance (Агентство международного развития предприятий) (ожидания пользователя)

**Цель 3 – Удовлетворение потребностей предпринимателей в части снижения административной нагрузки на бизнес**

*Индикатор 3.1* – Уровень (восприятие) административной и регуляторной нагрузки при создании и развитии предприятий (ожидания пользователя)

**Цель 4 – Обеспечение законности и безопасности деятельности рынков**  
*3 индикатора*

**Цель 5 – Обеспечение своевременности и качества принятия административных решений**

*2 индикатора*

**Цель 6 – Развитие качественных туристических услуг и социального туризма при поддержке финансовых партнеров**

*2 индикатора*

**Программа 220: Экономическая статистика и исследования**

**5 целей, 5 показателей**

**Программа 305: Экономическая и налоговая стратегия**

**5 целей, 9 показателей**

**Программа 405: Проекты в промышленности**

**3 цели, 4 показателя**

**Программа 406: Инновации**

**5 целей, 6 показателей**

**Программа 407: Цифровая экономика**

**2 цели, 4 показателя**

## **Цели в области эффективности управления (с позиции налогоплательщика)**

Цели в области эффективности управления отражают ожидаемый рост результативности использования средств в распоряжении государства. Например, одной из целей программы «Управление политикой юстиции» является оптимизация управления проектами в области строительства, в рамках которой оценивается доля проектов с задержками или доля проектов с превышением плановой стоимости.

### **Необходимый баланс в рамках каждой программы**

Чтобы добиться сбалансированного повышения результативности, для каждого направления деятельности необходимо определить четкие цели. Не имеет смысла реализовывать политику, пусть даже и хорошо управляемую, но не дающую реального результата, или политику с хорошими результатами, но неоправданно затратную. Для каждой программы требуется одновременно устанавливать цели в области социально-экономического развития, качества услуг и эффективности управления.

Государственный бюджет, каковы результаты?

**С началом действия LOLF министры и другие управленцы перешли от культуры планирования средств к культуре планирования результатов. Теперь у министерств появилось больше свободы в использовании ресурсов, но при этом они берут на себя обязательства по достижению заявленных целей и результатов.**

**В проекте закона о бюджете каждая программа сопровождается годовыми проектами результативности (RAP), которые представляют реализуемые политики, их стоимость, преследуемые цели, ожидаемые результаты на плановый период, измеряемые точными индикаторами в числовом выражении.**

В рамках закона об исполнении бюджета ежегодные отчеты о результативности (RAP), представляемые в той же структуре, что и RAP, демонстрируют выполнение ранее принятых обязательств. Таким образом, парламент и граждане могут оценить качество управления реализацией государственных политик, сравнивая ожидаемые и достигнутые результаты. Таким образом, RAP являются ключевым элементом формирования бюджета на очередной год: полученные результаты позволяют проанализировать и, в случае необходимости, переориентировать будущую деятельность с тем, чтобы повысить эффективность расходов и действия органов государственного управления.

Таблица 6. Пример

Тип цели	Программа	Цель	Индикатор
Для <b>гражданина:</b> социально-экономическая эффективность	Высшее образование и наука в университетах	Удовлетворить потребности в получении высшей квалификации через первоначальное и постдипломное образование	Профессиональная интеграция молодых дипломированных специалистов
Для <b>пользователя:</b> качество услуги	Люди с ограниченными возможностями	Повысить эффективность и качество решений, принимаемых в региональных учреждениях поддержки людей с ограниченными возможностями	Средняя продолжительность рассмотрения документов детей
Для <b>налогоплательщика:</b> эффективность управления	Транспортная инфраструктура и услуги	Реализация проектов транспортного обслуживания по лучшей стоимости и эффективная модернизация транспортных сетей	Отклонение фактической стоимости проектов от плановой. Стоимость строительства 1 км дороги

### **Отклонение миссии по целям, индикаторам и результатам**

**Миссия:** Управление государственными финансами и человеческими ресурсами

**Программа:** упрощение и обеспечение безопасности торгового оборота

**Цель (пример):** повысить эффективность борьбы с таможенными нарушениями, контрабандой и подделкой товаров.

**Индикатор (пример):** таможенные споры и конфискация контрабанды наркотических веществ и табака и табачных изделий, а также контрафактных товаров.

**Результат:** в 2012 г. было изъято 8,9 млн единиц контрафактной продукции, изъято наркотических веществ на сумму 425 млн евро.

### **Переход на технологию LOEF: административные изменения**

В 2005 г. Генеральный комиссариат плана (Commissariat général du Plan) официально прекратил свое существование (притом что пятилетние планы не разрабатывались уже с 1998 г). На смену ему в 2006 г. приходит новая структура – Центр стратегического анализа (Centre d'analyse stratégique), роль которого сводится к разработке аналитических материалов и экспертных рекомендаций общего характера по «узловым» во-

просам. По своему статусу центр, так же как и комиссариат, подчиняется непосредственно премьер-министру, позиционируется в качестве основного «органа» по выработке стратегических подходов и принципов реформирования в социально-экономической и технологической сфере, а также в области окружающей среды.

В 2013 г. было решено трансформировать Центр стратегического анализа в Генеральный комиссариат стратегии и прогнозирования (*Commissariat général à la stratégie et à la prospective*), который должен стать единым «мозговым» центром прогнозирования, стратегического анализа и оценки различных долгосрочных сценариев развития.

Предполагалось придать комиссариату статус органа, отвечающего за подготовку и проведение реформ, «устойчивой» методологической площадки, способной служить эффективным механизмом в выработке долгосрочных решений на уровне правительства Франции.

Горизонтом планирования выбран десятилетний период.

Долгосрочные стратегические направления деятельности, затрагивающие вопросы национальной безопасности и оборонной политики, в общем виде формулируются президентом Франции в «Белых книгах». В июне 2008 г. Николя Саркози, занимавший пост президента страны, опубликовал очередную «Белую книгу» по вопросам обороны и национальной безопасности (*Livre blanc: défense et la sécurité nationale 2008*<sup>32</sup>). В числе основных угроз национальной безопасности Франции названы кибератаки, терроризм, климатические катастрофы, институциональные изменения в глобальной экономике. Для противодействия угрозам предложено увеличить соответствующие расходы за счет сокращения армии.

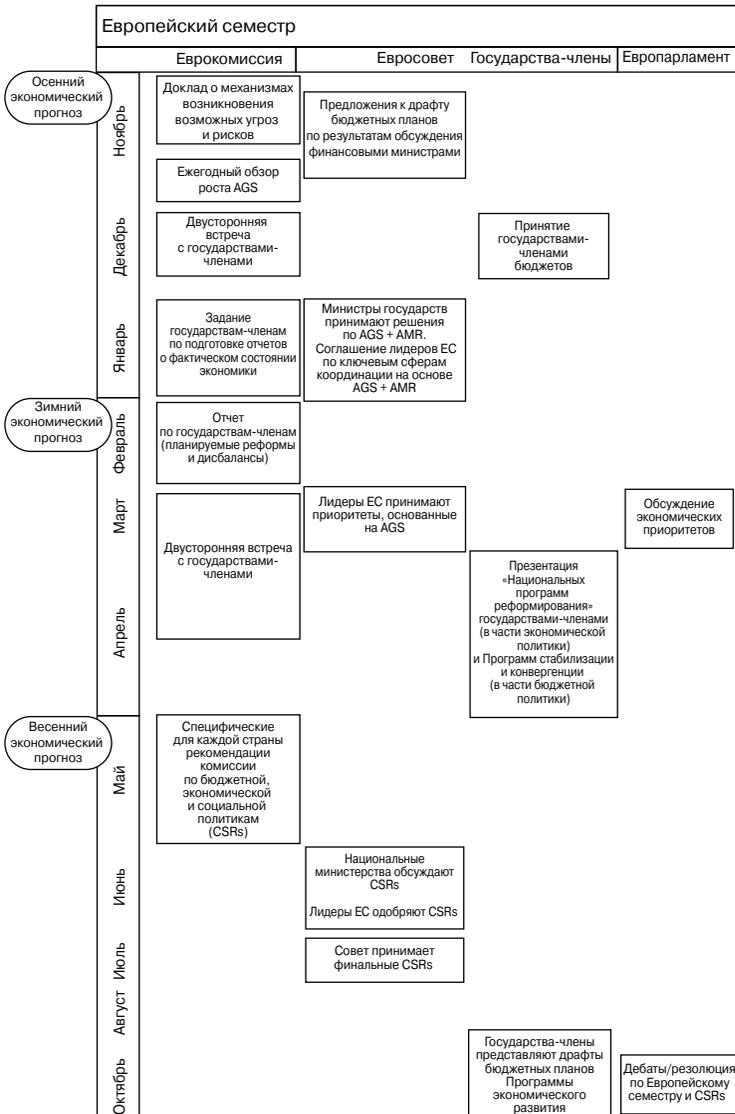
В апреле 2013 года во Франции очередная «Белая книга» (*Livre blanc: défense et la sécurité nationale*<sup>33</sup>) по вопросам обороны и национальной безопасности была опубликована новым президентом страны Франсуа Олландом.

---

<sup>32</sup> Ministère de la Défense – Livre blanc: défense et la sécurité nationale <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341/0000.pdf>>.

<sup>33</sup> Ministère de la Défense / SGA / SPAC – Livre blanc: défense et la sécurité nationale – 28 avril 2013 <<http://www.elysee.fr/assets/pdf/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale.pdf> (дата обращения: 26.03.2014)>.

# Приложение 1. Годовой цикл и участники стратегического планирования в рамках Европейского семестра



## Приложение 2. Система показателей, представление информации по которой в программах стабилизации и конвергенции<sup>34</sup> в рамках годового цикла Европейского семестра ЕС является обязательным для государств-участников

(Таблицы представляются на рассмотрение Европейской комиссии в виде специального веб-приложения. Жирным шрифтом выделены показатели, представление информации по которым является обязательным, обычным шрифтом – желательная информация).

<i>1а. Макроэкономические перспективы/макроэкономический прогноз</i>							
	<b>ЕСБУ<sup>а</sup> код</b>	<b>Год <i>n</i> – 1</b>	<b>Год <i>n</i> – 1</b>	<b>Год <i>n</i></b>	<b>Год <i>n</i> + 1</b>	<b>Год <i>n</i> + 2</b>	<b>Год <i>n</i> + 3</b>
		<b>Уровень</b>	<b>Темп прироста</b>	<b>Темп прироста</b>	<b>Темп прироста</b>	<b>Темп прироста</b>	<b>Темп прироста</b>
<b>1. Реальный ВВП</b>							
<b>2. Номинальный ВВП</b>							
<b>Компоненты реального ВВП</b>							
<b>3. Частные потребительские расходы</b>							
<b>4. Государственные потребительские расходы</b>							
<b>5. Валовые вложения капитала в основные фонды/прирост основного капитала</b>							
<b>6. Изменения в запасах материальных оборотных средств и чистый прирост оборотных средств (% от ВВП)</b>							

<sup>34</sup> Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 3 September 2012.

7. Экспорт товаров и услуг							
8. Импорт товаров и услуг							
Вклад в реальный рост ВВП							
9. Конечный внутренний спрос							
10. Изменения запасов материальных оборотных средств и чистый прирост оборотных средств							
11. Сальдо внешнеторгового баланса товаров и услуг							
<i>1б. Движение цен/динамика цен</i>							
	ЕСБУ код	Год $n - 1$	Год $n - 1$	Год $n$	Год $n + 1$	Год $n + 2$	Год $n + 3$
		Уровень	Темп прироста				
1. Дефлятор ВВП							
2. Дефлятор потребительских расходов							
3. СИПЦ <sup>б, с</sup>							
4. Дефлятор совокупного (общественного) потребления							
5. Дефлятор капиталовложений							
6. Ценовой дефлятор, экспорт (товары и услуги)							
7. Ценовой дефлятор, импорт (товары и услуги)							
<i>1в. Изменения в спросе и предложении труда</i>							
	ЕСБУ код	Год $n - 1$	Год $n - 1$	Год $n$	Год $n + 1$	Год $n + 2$	Год $n + 3$
		Уровень	Темп прироста				
1. Занятость, чел.							

2. Занятость, количество отработанных часов							
<b>3. Уровень безработицы</b>							
<b>4. Производительность труда, чел.</b>							
5. Производительность труда, количество отработанных часов							
<b>6. Заработная плата рабочих и служащих</b>							
<b>7. Заработная плата рабочего/служащего</b>					Вариативно	Вариативно	Вариативно
<i>1г. Секторальный баланс</i>							
% от ВВП	<b>ЕСБУ код</b>		<b>Год n – 1</b>	<b>Год n</b>	<b>Год n + 1</b>	<b>Год n + 2</b>	<b>Год n + 3</b>
<b>1. Чистое кредитование/заимствование по отношению к остальному миру</b>							
Из которых:							
– Баланс товаров и услуг							
– Баланс доходов от производственной деятельности и трансферов							
– Счет необоротных активов/счет основных средств							
2. Чистое кредитование/заимствование частного сектора							
3. Чистое кредитование/заимствование органов государственного управления							
4. Статистическое расхождение				Вариативно	Вариативно	Вариативно	Вариативно
<i>2а. Бюджетные перспективы национального правительства</i>							
	<b>ЕСБУ код</b>	<b>Год n – 1</b>	<b>Год n – 1</b>	<b>Год n</b>	<b>Год n + 1</b>	<b>Год n + 2</b>	<b>Год n + 3</b>
		Уровень	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП
<b>Чистое кредитование подсекторам</b>							
<b>Консолидированный бюджет</b>							

<b>2. Центральное правительство<sup>d</sup></b>							
<b>3. Правительство штата</b>							
<b>4. Местные органы государственного управления</b>							
<b>5. Фонды социального обеспечения</b>							
<b>Национальное правительство</b>							
<b>6. Совокупный доход</b>							
<b>7. Общие расходы</b>							
<b>8. Чистое кредитование/заимствование</b>							
<b>9. Затраты на выплату процентов</b>							
<b>10. Первичное сальдо</b>							
<b>11. Единовременные и другие временные меры</b>							
<b>Статьи доходов</b>							
<b>12. Всего налогов</b>							
<b>12а. Налоги на производство и импорт</b>							
<b>12б. Текущие налоги на доходы, имущество, богатство и проч.</b>							
<b>12в. Налоги на капитальные активы</b>							
<b>13. Отчисления на социальное страхование</b>							
<b>14. Доход от собственности</b>							
<b>15. Прочее</b>							
<b>16. Совокупный доход</b>							
<b>Статьи расходов</b>							
<b>17. Заработная плата рабочих и служащих+ промежуточное потребление<sup>e</sup></b>							
<b>17а. Заработная плата рабочих и служащих</b>							
<b>17б. Промежуточное потребление</b>							
<b>18. Социальные выплаты</b>							

<b>Из которых субсидии по безработице</b>							
18а. Социальные трансферты в натуральной форме поставляемые через рыночных производителей							
18б. Социальные трансферты в денежной форме							
<b>19. Затраты на выплату процентов</b>							
<b>20. Субсидии</b>							
<b>21. Валовой прирост основного капитала</b>							
<b>22. Капитальные трансферты</b>							
<b>23. Прочее</b>							
<b>24. Совокупные расходы</b>							
<i>2б. Проектировки при отсутствии изменений в проводимой политике</i>							
		<b>Год n – 1</b>	<b>Год n – 1</b>	<b>Год n</b>	<b>Год n + 1</b>	<b>Год n + 2</b>	<b>Год n + 3</b>
		Уровень	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП
<b>1. Совокупный доход при неизменной политике</b>							
<b>2. Суммарные расходы при неизменной политике</b>							
<i>2в. Величины, исключаемые из базовой оценки расходов</i>							
		<b>Год n – 1</b>	<b>Год n – 1</b>	<b>Год n</b>	<b>Год n + 1</b>	<b>Год n + 2</b>	<b>Год n + 3</b>
		Уровень	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП	% от ВВП
<b>1. Расходы, покрытие которых полностью предусмотрено фондом ЕС</b>							
<b>2. Расходы, связанные с выплатами по циклической безработице</b>							
<b>3. Результаты отдельных мер по привлечению дополнительных доходов</b>							

<b>4. Увеличение дохода, по определенным законом статьям</b>								
<i>3. Общие государственные расходы по функциям</i>								
% от ВВП	<b>КФОГУ код<sup>f</sup></b>	<b>Год n – 2</b>	<b>Год n + 3</b>					
1. Общие государственные услуги	1							
2. Оборона	2							
2. Общественный порядок и безопасность	3							
4. Экономические отношения, экономические связи	4							
5. Защита окружающей среды	5							
6. ЖКХ	6							
7. здравоохранение	7							
8. Возобновление природных ресурсов, культура и религия	8							
9. Образование	9							
10. Социальная защита	10							
11. Совокупные расходы								
<i>4. Изменения государственного долга</i>								
% от ВВП	<b>ЕСБУ код</b>		<b>Год n – 1</b>	<b>Год n</b>	<b>Год n + 1</b>	<b>Год n + 2</b>	<b>Год n + 3</b>	
<b>1. Общий долг</b>								
<b>2. Изменения в общем долге</b>								
<b>Вклад в изменения в общем долге</b>								
<b>3. Первичное сальдо</b>								
<b>4. Затраты на выплату процентов (затраты, относимые на погашение процентов)</b>								
<b>5. Изменения в запасах</b>								
Из которых:								
– отклонение (различие) между денежными средствами и начислениями								
– чистые накопления финансовых активов								
Из которых:								

– Доходы от приватизации							
– Оценка воздействия и проч.							
<b>Прочие релевантные переменные</b>							
6. Ликвидные финансовые активы							
7. Чистая финансовая задолженность							
8. Списание задолженности (существующих облигаций) начиная с конца предыдущего года							
9. Процент долга, накопленный в иностранной валюте							
10. Средний срок погашения							
<i>5. Циклические изменения</i>							
% от ВВП	<b>ЕСБУ код</b>		<b>Год <math>n - 1</math></b>	<b>Год <math>n</math></b>	<b>Год <math>n + 1</math></b>	<b>Год <math>n + 2</math></b>	<b>Год <math>n + 3</math></b>
<b>1. Реальный рост ВВП</b>							
<b>2. Чистое кредитование национального правительства</b>							
<b>3. Затраты на выплату процентов</b>							
<b>4. Одноразовые и другие временные меры</b>							
5. Возможный (потенциальный) рост ВВП							
Отчисления (взносы): – труд – капитал – совокупная производительность факторов производства							
6. Разрыв между фактическим и потенциальным объемом производства							
7. Циклический бюджетный компонент							

8. Баланс, скорректированный с учетом экономического цикла							
9. Первичное сальдо, скорректированное с учетом экономического цикла							
10. Структурный баланс							
<i>Расхождение с предыдущим обновлением</i>							
	<b>ЕСБУ код</b>		<b>Год n – 1</b>	<b>Год n</b>	<b>Год n + 1</b>	<b>Год n + 2</b>	<b>Год n + 3</b>
<b>Реальный рост ВВП</b>							
<b>Предыдущее обновление</b>							
<b>Текущее обновление</b>							
<b>Разница, расхождение</b>							
<b>Чистое кредитование национального правительства (% от ВВП)</b>							
<b>Предыдущее обновление</b>							
<b>Текущее обновление</b>							
<b>Разница, расхождение</b>							
<b>Общая сумма задолженности нац. правительства</b>							
<i>Долгосрочная устойчивость государственных финансов (бюджета)</i>							
<b>% от ВВП</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Совокупные (суммарные) расходы</b>							
<b>Из которых: расходы, связанные со старением населения</b>							
Пенсионные расходы							
Пенсия по социальному обеспечению							
Пенсия по старости и пенсия для вышедших на пенсию досрочно							

Другие виды пенсий (по инвалидности, по др. основаниям)							
Негосударственная производственная пенсия, трудовая пенсия <sup>г</sup>							
Медицинское обслуживание							
Долговременная медицинская помощь							
Расходы на образование							
Другие расходы, связанные с возрастом							
Затраты на выплату процентов							
Совокупный доход							
Из которых: доходы от имущества							
Из которых: пенсионные отчисления, пенсионные взносы (отчисления на социальное страхование, если уместно)							
Пенсионный резерв активов фонда							
Из которых: консолидированные активы государственного пенсионного фонда (активы кроме государственных обязательств)							
Системная пенсионная реформа							
Социальные выплаты, направленные на обеспечение пенсионных обязательств							
Пенсионные расходы оплачиваемые по расчетным обязательствам							
<i>Допущения</i>							
Рост производительности труда							

Рост реального ВВП								
Доля рабочей силы (работающих и зарегистрированных безработных) в общей численности мужчин (возраст 20–64)								
Доля рабочей силы (работающих и зарегистрированных безработных) в общей численности женщин (возраст 20–64)								
Общая доля рабочей силы (возраст 20–64)								
Уровень безработицы								
Население в возрасте 65 лет и старше								
<i>7a. Условная задолженность<sup>h</sup></i>								
% от ВВП	Год <i>n – 1</i>	Год <i>n</i>						
<b>Государственные гарантии</b>		вариантивно						
Из которых связанные с финансовым сектором		вариантивно						
<i>Основные допущения<sup>i</sup></i>								
			Год <i>n – 1</i>	Год <i>n</i>	Год <i>n + 1</i>	Год <i>n + 2</i>	Год <i>n + 3</i>	
<b>Краткосрочная процентная ставка (среднегодовая)</b>								
<b>Долгосрочная процентная ставка (среднегодовая)</b>								
<b>USD/€ Обменный курс (среднегодовой), еврозона и государства – участники соглашения о регулировании валютных курсов европейских стран – ERM II)</b>								

<b>Номинальный действующий валютный курс</b>							
<b>Для стран не в еврозоне или ERM II по отношению к € (среднегодовой)</b>							
<b>Мировой рост ВВП, исключая ЕС</b>							
<b>Рост ВВП ЕС</b>							
<b>Рост релевантных зарубежных (иностраных) рынков</b>							
<b>Мировые объемы импорта, за исключением ЕС</b>							
<b>Цены на нефть (марки Brent, USD/баррель)</b>							

<sup>a</sup> Европейская система бухгалтерского учета.

<sup>b</sup> Согласованные индексы потребительских цен.

<sup>c</sup> Вариативно для программ стабилизации.

<sup>d</sup> В СНС все министерства, ведомства и другие учреждения, классифицируемые как органы государственного управления и являющиеся агентствами или органами центральных властей страны, за исключением самостоятельных фондов социального обеспечения, независимо от того, финансируются они из обычного или чрезвычайного бюджета или за счет сверхбюджетных средств.

<sup>e</sup> Производственное потребление за вычетом амортизации.

<sup>f</sup> Классификация функций органов государственного управления.

<sup>g</sup> Выплаты работнику, вышедшему на пенсию или достигшему пенсионного возраста, из пенсионного фонда организации-работодателя, сформированного на основе отчислений согласно схеме пенсионного обеспечения.

<sup>h</sup> Кредиторская задолженность, которая может возникнуть в будущем в зависимости от исхода события, имевшего место в прошлом.

<sup>i</sup> Таблица рекомендуется к включению в саму программу (стабилизации или конвергенции); если нет, то эти допущения должны быть переданы Совету и Комиссии вместе с программой.

### **Приложение 3. Модельная структура программ устойчивости и конвергенции государств – участников ЕС и еврозоны**

1. Общие рамки и цели политики.
2. Экономические перспективы (на основе табл. 1а–1г, 5 и 8, Приложение 2):
  - мировой экономики / технические предположения;
  - циклические события и нынешние перспективы;
  - среднесрочный сценарий;
  - секторальные балансы;
  - последствия реализации «крупных структурных реформ».
3. Национальное правительство: баланс и долг (на основе табл. 2–5, Приложение 2):
  - политики по реализации стратегии;
  - среднесрочные цели;
  - фактические балансы и бюджетные планы на текущий год;
  - среднесрочная бюджетная перспектива, в том числе описание и количественный анализ финансовой стратегии;
  - структурный баланс (циклический компонент баланса, одноразовые и временные меры), налогово-бюджетная политика, в том числе в плане направлений расходов, уровень и развитие задолженности, анализ below-the-line операций и корректировок фондовых потоков;
  - бюджетные последствия «крупных структурных реформ».
4. Анализ чувствительности и сравнение с предыдущей программой (на основе табл. 6, Приложение 2):
  - альтернативные сценарии и риски;
  - чувствительность бюджетных прогнозов для различных сценариев и предположений;
  - сравнение с предыдущей программой.
5. Устойчивость государственных финансов (на основе табл. 7 и 7а, Приложение 2):
  - политики по реализации стратегии;
  - долгосрочные бюджетные перспективы, в том числе последствия старения населения;
  - условные обязательства.

6. Качество государственных финансов (на основе табл. 2 и 3, Приложение 2):

- политики по реализации стратегии;
- состав, эффективность и результативность расходов;
- структура и эффективность систем доходов.

7. Институциональные особенности государственных финансов:

- национальные бюджетные правила;
- бюджетные процедуры, включая государственные финансы по данным статистического управления;
- другие институциональные изменения в отношении государственных финансов.

*Препринт WP8/2016/04 (ч. 1)*  
*Серия WP8*  
*Государственное и муниципальное управление*

Клименко Андрей Витальевич, Королев Владимир Александрович,  
Двинских Дарья Юрьевна, Рычкова Наталья Анатольевна,  
Сластикова Ирина Юрьевна

**Актуальный опыт зарубежных стран по развитию  
государственных систем стратегического планирования  
(Часть 1)**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*  
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 53 экз. Уч.-изд. л. 4,1  
Усл. печ. л. 4. Заказ № . Изд. № 1980

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
125319, Москва, Кочновский проезд, 3  
Типография Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»