Формирование системы стратегического макропланирования в современной России

Проф. д-р эк. н. С. А. Логвинов,
Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации,
Доц. д-р Сава Димов,
Бургаски Свободен Университет

Многовековой опыт всех без исключения стран мира свидетельствует о том, что развитие экономики и решение социальных проблем не возможны без активного участия государства в социально – экономических процессах как в качестве субъекта хозяйствования, так и в качестве субъекта управления. Сложившаяся при этом тенденция такова, что с течением времени управляющая и регулирующая роль государства становится все более многообразной, сложной и важной.

На рубеже XX – XXI вв. ключевыми процессами в развитии мирового сообщества стали прогрессирующая глобализация, экономическая, политическая и культурная интеграция, интернационализация хозяйственной жизни на качественно новом уровне. В финансовой сфере глобальная интеграция привела к существенному снижению предсказуемости стихийных процессов мирового рынка, что вынудило оказавшиеся не в состоянии регулировать рыночную стихию транснациональные корпорации обратиться к помощи государственных институтов. Ослабление и разрушение традиционных социальных и экономических связей под воздействием глобализации, углубление социальной дифференциации общества, обострение межэтнических и межконфессиональных конфликтов обусловили необходимость усиления роли государства в качестве гаранта социальной стабильности. Государственная инновационная политика превратилась в главный фактор формирования национальных конкурентных преимуществ. Постоянно возрастает роль государства в наращивании человеческого капитала.

Современный мировой финансово – экономический кризис стал началом нового этапа повышения роли государства в общественной жизни, потребовав от правительств разработки и реализации специальных антикризисных программ, что, в свою очередь, обусловило возрастание значения планирования, являющегося исходной функцией государственного управления социально – экономическими процессами в условиях рынка. Во всех ведущих мировых державах были разработаны планы и программы, направленные на нормализацию ситуации на финансовом рынке и стабилизацию экономики, которые предполагают реализацию мер, противоречащих либеральным ценностям, но являются абсолютно необходимыми в сложившейся ситуации. Президент США Б. Обама подписал план стабилизации экономики, в котором предусматриваются налоговые субсидии бизнесу и физическим лицам, прямые бюджетные вливания и ассигнования на модернизацию инфраструктуры и научные разработки, пакет мер по созданию новых рабочих мест. Среди плановых мероприятий - выкуп у банков кредитных обязательств, по которым не осуществляются платежи, помощь гражданам, которым угрожает лишение жилья по причине неуплаты по кредитам. Разработана и принята специальная расширенная программа ФРС на новые кредиты, снижена ставка ФРС. «Закон об оздоровлении национальной экономики и реинвестирования в нее» устанавливает расходы государства на производство энергии из возобновляемых источников, охрану окружающей среды, поддержку образовательных и социальных программ, помощь малоимущим и безработным в форме пособий, медицинских страховок и продовольственных талонов, поддержку пожилым гражданам. Государства Еврозоны разработали план совместных действий,

включающий гарантии депозитов в банках, строительных компаниях и кредитных союзах, покупку акций банков, государственные гарантии по межбанковским вкладам, смещение с постов некомпетентных банковских администраторов. Премьером Британии предложен план сокращения налогов и увеличения государственных расходов в размере 28 млрд.долл. В странах Персидского залива запущена программа финансирования проблемных финансовых учреждений и вложения средств в падающие акции. В КНР разработаны инвестиционные проекты в жилищном строительстве и инфраструктурном комплексе, планы и программы реконструкции сталелитейных и автомобилестроительных компаний, запланировано вложение значительных средств в развитие бесплатного образования и обеспечение медицинскими услугами всего населения в течение трех лет. Предусматривается стимулирование внутреннего спроса за счет опережающего роста доходов населения в сравнении с индексом инфляции.

Мировой финансово – экономический кризис оказывает существенное негативное влияние на ставшую открытой в процессе рыночных реформ российскую экономику. В ноябре 2008 г. Премьер – министром РФ был утвержден «План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовой сфере и отдельных отраслях экономики», в соответствии с которым Российское правительство приступило к осуществлению масштабных антикризисных мероприятий с целью недопущения разрастания кризиса и перехода его в формы, угрожающие основам экономики. Анализируя программу и результаты ее реализации, Ю. Болдырев указывает на такие серьезные недостатки, как отсутствие государственного контроля и ограничений доходов и бонусов менеджеров предприятий, активы которых выкупает государство; передача бюджетных средств госкорпорации по страхованию вкладов вместо направления их на поддержку проектов в реальном секторе экономики; отказ от установления предельных норм рентабельности в монополизированных частях жизнеобеспечивающей сферы народного хозяйства; отказ от разработки программ технологической модернизации на основе бюджетного софинансирования или льготного кредитования, реализация которых, по мнению властей, является ручным управлением экономикой, не совместимым с рынком; отсутствие стратегии подготовки к посткризисному подъему экономики и государственных заказов на новые проекты по приоритетным направлениям развития и решению масштабных проблем (2, с.17). Несмотря на то, что на сегодняшний день государственные органы власти предпринимают меры по преодолению части из отмеченных в статье Ю.Болдырева недостатков, в целом актуальность обозначенных проблем, на наш взгляд, сохраняется.

В 2009 г. была подготовлена новая антикризисная программа, призванная значительно активизировать использование государством имеющихся в его распоряжении регулирующих инструментов. Программа содержит две основополагающие идеи:

мировой финансово – экономический кризис изменил долгосрочный сценарий модернизации и развития страны, но не отменил его. Правительство не отказывается от осуществления долгосрочной и среднесрочной стратегии, и в ходе реализации антикризисной программы будут одновременно решаться и стратегические задачи;

главной ценностью и основным приоритетом социально – экономической политики Правительства РФ было и остается благополучие человека.

Антикризисная программа была предъявлена обществу, обсуждена и скорректирована с учетом поступивших предложений, что, как нам представляется, имеет принципиально важное значение для формирования чувства сопричастности каждого исполнителя мероприятий к осуществлению программы и пониманию будущего, без чего успешная реализация программы невозможна. В ходе обсуждения новой антикризисной программы Правительства РФ чаще всего отмечались два негативных момента:

1) декларативность многих мероприятий, прежде всего относящихся к разделу среднесрочной политики;

2) отсутствие системного взгляда на проблему.

Многие мероприятия среднесрочного периода для бизнеса и менеджмента обусловливают необходимость уже сегодня с их учетом планировать свои действия и определять свое поведение. В частности, необходимо четкое прописывание механизма замены единого социального налога страховыми платежами, порядка выхода государства из бизнеса по окончании кризиса и др.

Несовершенства антикризисной программы Правительства РФ, на наш взгляд, в значительной мере обусловлены недоработанностью сформированной в постсоветский период модели макропланирования. В 90–е годы с началом рыночных реформ созданная в ходе социалистического строительства система плановых органов была демонтирована, сам термин «планирование» исчез из официальных документов и разработок. На протяжении нескольких лет Россия не имела научно обоснованной долго – и среднесрочной перспективы, и плановая работа на федеральном, отраслевом и региональном уровнях свелась к краткосрочному прогнозированию динамики узкого перечня обобщающих показателей. Основные характерис- тики новой системы планирования на макро- и мезоуровнях, учитывающей специфику рыночной экономики, были определены в Федеральном Законе № 115 «О государственном прогнозировании и программах социально – экономического развития Российской Федерации», принятом 20.07.1995 г. Появление этого закона стало началом возрождения прогнозно – плановой работы в органах государственной власти, и в этом отношении его значение трудно переоценить. Вместе с тем уже в момент вступления в действие указанный закон был не совершенен по содержанию. За его рамками остались многие вопросы принципиального характера, что стало серьезным сдерживающим фактором для плановой практики. В законе не были сформулированы определения понятий долгосрочного, перспективного, стратегического и индикативного планирования, не были прописаны назначение и формы различных видов прогнозов, программ и планов, не был рассмотрен вопрос согласования государственного и фирменного планирования. Серьезными проблемами в плановой практике обернулась недостаточная проработка вопроса взаимосвязи и координации государственных программ. Основным инструментом координации стало регулирование текущих бюджетных расходов и инвестиций, осуществляемых за счет средств государства. Между тем необходимость осуществления масштабных структурных сдвигов предполагает сбалансированность программ не только по ресурсам, но и с позиции ожидаемых организационных и институциональных изменений и их согласованности относительно преобладающих стратегий поведения существующих экономических субъектов.

За время, прошедшее с момента вступления в действие ФЗ № 115 на федеральном и региональном уровнях управления был разработан ряд нормативно – правовых и методических документов, вносящих изменения и дополнения в плановую систему, перечень, содержание и порядок разработки и принятия программ и планов, состав и структуру плановых органов. Так, в 2004 г. принят «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Россия». В 2005 г. по инициативе Президента РФ в систему планов были введены национальные проекты – новый вид плановых документов, основанных на сквозном планировании и отчетности, которые по завершении преобразуются в обеспечиваемые реальным финансированием государственные программы.

Вопрос о необходимости обновления Федерального закона, определяющего основные черты российской плановой системы, неоднократно поднимался учеными, политиками и управленцами. В ноябре 2007 г. Национальным институтом развития и ассоциацией «Прогнозы и циклы» по заказу Минэкономразвития РФ был подготовлен и представлен заказчику Проект федерального закона «О государственном прогнозировании, стратегическом планировании и национальном программировании социально – экономического развития» (10, с. 7). В основу проекта была положена Концепция,

разработанная Международным институтом Питирима Сорокина – Николая Кондратьева. В проекте учтена необходимость увеличения периода долгосрочного прогнозирования, закрепляется место и роль различных видов плановых документов с выделением в их составе документов стратегического характера, предложен алгоритм разработки всех видов планов с учетом их взаимосвязи. В литературе имеется информация о том, что в Минэкономразвития РФ была подготовлена Концепция изменения Федерального закона № 115, включающая следующие основные направления: устранение правовых пробелов; исключение некорректных и неработающих норм; сокращение числа законодательно регулируемых вопросов (7, с. 165 – 170). В разработанном в соответствии с этой концепцией законопроекте сохранена структура и разделы действующего Закона, многие прежние нормы, исключены устаревшие и неработающие нормы, реализуется нацеленность на четкую регламентацию и обеспечение прозрачности процедур разработки и взаимного согласования прогнозов и программ. Работа над проектом велась по двум основным направлениям: 1) учесть изменения в законодательстве РФ, происшедшие с момента вступления в действие прежнего Закона, например, введение Бюджетного кодекса РФ и др.; 2) внести изменения в порядок разработки и содержание плановых документов. Законопроект предполагает выделить из состава участвующих в прогнозировании структур уполномоченный правительством федеральный орган исполнительной власти, ответственный за разработку прогнозов и программ, обладающий соответствующими полномочиями и обязанностями. В нем закрепляется необходимость предварительной разработки сценарных условий, обязательность учета федеральных целевых программ при разработке Среднесрочной программы социально – экономического развития и конкретного Плана действий Правительства РФ по ее реализации, предусматривается подготовка прогноза по секторам экономики, включая сектор государственных учреждений. Внесены изменения в формулировки понятий государственного прогнозирования, долгосрочного прогноза, краткосрочного прогноза, программы социально – экономического развития. В законопроект включен ряд новых определений – сценарные условия, государственный прогноз, стратегия развития ключевых секторов экономики.

Раскрывая приоритеты деятельности Министерства экономики РФ на 2008 г. и среднесрочную перспективу, Министр экономики Э. Набиуллина назвала ключевым направлением деятельности Министерства построение системы стратегического управления социально – экономическим развитием, основные элементы которой взаимоувязаны в правовом плане и превращены в сквозную технологию (5, с. 16 – 17). Исходя из выступления Э. Набиуллиной в 2008 г. предполагалось принять Закон «О прогнозировании и социально – экономическом развитии», разработать пакет обеспечивающих нормативно – правовых актов Правительства РФ, подготовить методические материалы. В 2008 г. осуществить эти намерения не удалось. Ныне задача доработать и принять в 2009 г. Федеральный закон «О стратегическом планировании» зафиксирована в Концепции долгосрочного развития РФ на период до 2020 г. Обращает внимание несовпадение названий законов. Можно предположить, что намечается введение нескольких законов, либо, что представляется более вероятным, сохраняется отсутствие согласия в решении теоретических вопросов концептуального характера.

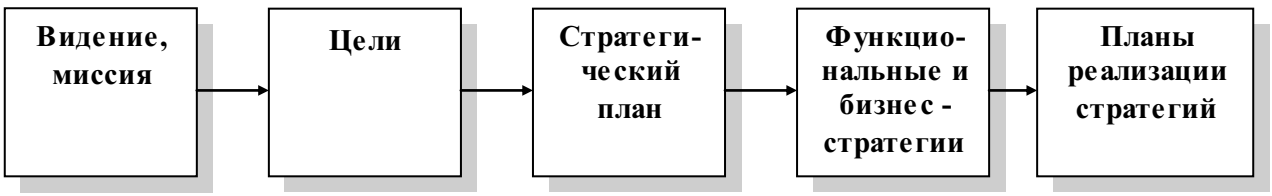
Существующая на сегодня терминологическая неопределенность при оперировании понятиями «долгосрочное планирование», «стратегическое планирование», «перспективное планирование», «индикативное планирование» наносит существенный вред плановой практике, где перечисленные термины нередко понимаются как синонимы. В сформировавшейся на сегодняшний день системе плановых документов федерального уровня в качестве стратегических документов принято рассматривать Концепцию долгосрочного развития страны, доктрины, концепции и стратегии по отдельным сферам и отраслям деятельности и крупным территориальным образованиям. Программу социально – экономического развития РФ на

среднесрочную перспективу, Основные направления деятельности правительства РФ на среднесрочную перспективу (4 года) и План действий по реализации Концепции долгосрочного социально – экономического развития в учебной и научной литературе связывают с понятием «индикативный план». В регионах в названиях плановых документов нередко проявляется их двойственность: «Стратегический план (стратегия) – программа социально – экономического развития на период до 20.. г.». Стратегический план в этом случае подменяется ориентированным на среднесрочную или долгосрочную перспективу планом действий соответствующего органа государственной власти. Он не позволяет определить потенциал развития и конкурентные преимущества объекта планирования, позиционировать его в окружении и четко сформулировать его желаемое будущее, сконцентрировать силы и ресурсы на критичных для выживания и развития сферах и направлениях. Не осознавая до конца сущность стратегического планирования органы государственной власти упускают возможность в процессе планирования сплотить сообщество вокруг основной идеи, поиска своей уникальной миссии и пути развития.

Острота терминологической проблемы хорошо видна и при анализе научных разработок, сравниваемых не только по авторским коллективам или отдельным авторам, но и работам одних авторов разных лет. С момента появления в США во второй половине XXв. первых научных работ по стратегическому планированию и управлению стало общепринятым рассмотрение планирования как итеративного процесса, в котором на каждом из этапов создаются определенные виды плановых документов. Схематически последовательность разработки плановых документов в процессе внутрифирменного стратегического планирования можно представить следующим образом:

Среди опубликованных научных работ последнего времени, посвященных вопросам теории и методологии планирования на государственном и территориальном уровне, представляет большой практический интерес серия фундаментальных монографий Б.Н.Кузыка и Ю.Я.Яковца.

В презентации Концепции долгосрочного развития России на период до 2020 г., размещенной в Интернете на сайте Минэкономразвития, предложена иная последовательность принятия плановых решений (см. приложение). В отличие от научных монографий Б.Н.Кузыка и Ю.Я.Яковца здесь разработка Концепции предшествует этапу формирования долгосрочного прогноза и не предусматривается составление обобщенного стратегического плана социально – экономического развития. Непосредственно на основе Концепции на долгосрочный период создаются Основные направления деятельности Правительства на среднесрочный период и План действий по реализации КДР. Обращает на себя внимание отсутствие в схеме связей между частными стратегиями и среднесрочными программами, с одной стороны, и остальными плановыми документами с другой. Схема вновь демонстрирует отсутствие в России единой системы плановых документов, о котором говорилось в статье Э.Набиуллиной, опубликованной в журнале «Экономист» №4 в 2008 г. В той же публикации отмечалось, что взаимосвязи плановых документов прописаны в проекте Закона «О государственном прогнозировании и социально – экономическом развитии», подготовленном в Минэкономразвития РФ. Однако в презентации Концепции долгосрочного развития России в 2009 г. положения проекта вышеназванного Закона не нашли применения, что дает основания предположить, что сформированная в проекте Закона о прогнозировании схема взаимосвязи планов не удовлетворяет руководство Минэкономики РФ.



Наконец, сопоставим последовательность формирования плановых документов, предложенную вышеназванными авторами в учебнике, изданном в 2006 г., с последовательностью, изложенной в подготовленном теми же авторами учебнике 2009 г. издания:

Учебник 2006 г. издания	**Учебник 2009 г. издания**
1. Разработка прогнозов и выявление приоритетов	1. Разработка прогнозов и формирование набора приоритетов
2. Разработка стратегического плана	2. Разработка национальных программ и проектов по приоритетным направлениям
3. Разработка национальных программ и проектов	3. Разработка стратегического плана с системой балансов
4. Формирование индикативного плана с системой балансов	4. Подготовка Федеральных и региональных целевых программ
5. Составление бюджетов	5. Формирование индикативного плана
	6. Составление бюджетов

В учебнике 2006 г. издания стратегический план по структуре соответствует долгосрочному прогнозу, но содержательно включает только показатели выбранного прогнозного сценария, уточненные и дифференцированные по отраслям и народнохозяйственным комплексам. Его показатели увязываются между собой и с показателями развития приоритетных отраслей и комплексов с помощью системы балансовых моделей. Национальные программы и проекты представляют собой планы реализации отдельных приоритетов стратегического плана. Стратегические документы разрабатываются органами исполнительной власти.

В учебнике, изданном в 2009 г., подготовка проектов и программ предшествует формированию стратегического плана, а целями разработки последнего являются сведение в систему и ранжирование приоритетов и их балансирование с остальным полем социально – экономического развития по ресурсам. Стратегический план может иметь диапазоны основных показателей, разрабатывается государственными органами совместно с представителями научных кругов. На основе стратегического плана в приоритетных областях формируются детализированные целевые комплексные программы федерального и регионального уровней. Индикативный план определяется в учебнике 2009 г. как система обобщающих индикаторов и нормативов, которые конкретизируют и реализуют приоритеты стратегического плана и увязываются с показателями бюджетов и экономическими нормативами, повышающими заинтересованность хозяйствующих субъектов участвовать в решении поставленных органами государственной власти задач. Таким образом, в более позднем издании часть характерных черт индикативного планирования переносится на стратегическое планирование.

Основной причиной терминологических расхождений, на наш взгляд, является смешение видов планирования, которые в типологии вычленяются по различным признакам. В целях устранения причины несовпадений в терминологии, создающих существенные затруднения в практической плановой деятельности, можно предложить следующую классификацию видов планирования:

Признаки классификации	**Виды планирования**
1. Длительность планового периода	1. Долгосрочное (перспективное); среднесрочное (текущее); краткосрочное (оперативное)
2. Роль субъекта планирования	2. Директивное; регулятивное; индикативное
3. Особенности методологии	3. Технико-экономическое; экстраполяционное; стратегическое
4. Цели (конечные, промежуточные)	4. Стратегическое; тактическое

Индикативное планирование (от латинского indicator – указатель) – советующее, указывающее, ориентирующее планирование. На государственном уровне оно представляет собой форму государственного регулирования посредством определения желательных целей и создания стимулов для согласившихся действовать в соответствии с рекомендациями государства. При этом хозяйствующие субъекты оказывают существенное влияние на содержание целей, характер способов их достижения, имеют заинтересованность в их реализации. В теории и практике встречается несколько подходов к пониманию сущности индикативного планирования, различающихся акцентами на его отдельные стороны и функции:

Подход 1	**Подход 2**	**Подход 3**	**Подход 4**
Макропланирование при самостоятельности предприятий	Информирование, ориентирование, мотивирование частного бизнеса на выполнение формируемых государством заданий	Установление обязательных заданий для государства и гос. Сектора и ориентиров для частного сектора относительно планов государства как ведущего «рыночного игрока»	Механизм координации деятельности и согласования интересов государства, отраслей, регионов, предприятий

Сущность индикативного планирования состоит в том, что оно является механизмом координации деятельности и согласования интересов государства и негосударственных субъектов управления, в котором сочетаются государственное регулирование с рыночным саморегулированием экономики. Государство планирует собственную деятельность и деятельность государственных предприятий и через систему нормативов и бюджетно – программных заданий декларирует свои намерения. Субъекты хозяйствования через планы – контракты соответствующим образом изменяют свою деятельность в направлении реализации установленных государственными органами плановых показателей. Индикативное планирование – процесс, включающий в себя разработку, принятие, использование в управлении, контроль выполнения, корректировку прогнозов, программ, проектов, основных направлений развития и (или) деятельности, конкретных планов действий.

Применение в практике индикативного планирования означает, что государство берет на себя ответственность за будущее страны.

В процессе эволюции мировой плановой практики возникли три формы индикативного планирования, различающиеся уровнем развитости отношений между государством и бизнесом – конъюнктурная, структурная и стратегическая. Конъюнктурное планирование – самая простая форма индикативного планирования, применяющаяся в условиях относительно сбалансированного развития экономики с целью улучшения экономической конъюнктуры путем комплексного использования различных макрорегуляторов. Структурное индикативное планирование – более развития форма, обеспечивающая реализацию государственной структурной политики в отношении регионов, отраслей и секторов экономики на основе тщательного согласования интересов и действий государства и предприятий, увязки макро- и мезо – планов с внутрифирменными планами. С целью привлечения частного бизнеса широко применяется льготное налогообложение и кредитование предприятий и различные меры государственной поддержки регионов.

Стратегическое макропланирование – высший уровень развития индикативного планировании, для которого характерны четкий выбор национальных приоритетов и ведущая роль государства в их реализации на основе разработки и финансирования целевых государственных программ. Отличительной особенностью этой формы индикативного планирования является выраженная ориентация на будущее и учет неконтролируемых внешних факторов, оказывающих существенное влияние на национальную экономику.

Из вышесказанного следует вывод – понятие «индикативное планирование» является более широким по отношению к понятию «стратегическое планирование», поэтому для преодоления терминологических трудностей в практической плановой деятельности не целесообразно называть индикативным этап планового процесса (и его результат – плановый документ), осуществляемый после разработки плановых решений стратегического характера.

Рассмотрим подробнее понятие «стратегическое планирование». В экономической литературе этот термин применяется в основном в трех значениях. Во – первых, как говорилось ранее, этим термином обозначают высшую форму развития государственного планирования в условиях смешанной (рыночной и переходной) экономики. Во – вторых, стратегическим планированием называют особую функцию менеджмента, применяемую при управлении организациями в условиях высокого уровня нестабильности внешней среды и высокой степени неопределенности принятия управленческих решений. Именно такое понимание стратегического планирования появилось исторически первым в трудах американских ученых в 70 – годы XX в. В данном понимании важно признание и практическое освоение характерных специфических особенностей методологии, технологии и организации плановой работы. В – третьих, понятием «стратегическое планирование» обозначают управленческую деятельность, содержанием которой являются формулирование и качественно – количественная оценка конечных целей на перспективу, установление сроков и выбор путей и средств их достижения. Стратегическое планирование в данном значении противостоит тактическому планированию, понимаемому как управленческая деятельность, состоящая в разработке конкретных действий и определении промежуточных целей.

На макро- и мезо- уровнях стратегическое планирование помогает формировать образ желаемого будущего, выявлять и объявлять национальные приоритеты, обосновывать выбор путей и методов их реализации в долгосрочной перспективе исходя из общенациональных интересов и объективных условий социально – экономического развития. Процесс формирования стратегических планов является неотъемлемой частью социального процесса, в котором видение будущего и способов его построения отдельными экономическими агентами интегрируются вокруг общенациональной идеи, целей и интересов. В современном мире без стратегического планирования, осуществляемого органами

государственной власти, не возможно обеспечить национальную безопасность, сформировать внутренние и внешние условия для обеспечения устойчивого развития национального хозяйства и повышения на этой основе уровня народного благосостояния. В России еще в 2006 г. Указом Президента РФ была создана Межведомственная комиссия Совета безопасности по стратегическому планированию во главе с руководителем Администрации Президента РФ С. Собяниным. Однако на сегодняшний день существенных перемен в области стратегического планирования ни на федеральном, ни на отраслевом, ни на региональном уровнях не произошло, хотя и имеется ряд заметных позитивных сдвигов.

Сила инерции, порожденная долговременным отрицанием возможности и необходимости государственного планирования в условиях рынка, в основном преодолена. Вместе с тем профессиональная подготовка и социально – психологическая готовность управленческого аппарата к выполнению конкретных работ в рамках процесса стратегического планирования остаются недостаточными. Под влиянием современного мирового финансово – экономического кризиса у значительной части управленцев высшего эшелона резко ослабла осознанная потребность в долгосрочной стратегии. Основное внимание сконцентрировалось на разработке краткосрочных антикризисных программ. Не уделяется должного внимания вопросам научного обеспечения процессов генерирования и оценки возможных вариантов стратегического выбора с учетом системы политических, экономических, социальных и иных рисков.

Процесс формирования стратегических планов требует соблюдения определенных принципов, составляющих в совокупности целостную систему. Игнорирование какого – либо принципа приводит к неуспеху планового процесса в целом. Анализ стратегических плановых документов, обсуждавшихся и принимавшихся в последнее время в России, свидетельствует о наличии трудностей с применением ряда принципов. Возьмем для примера принципы эффективности и баланса интересов. На наш взгляд, ни в одном из стратегических плановых решений федерального уровня нет убедительных доказательств того, что именно предложенный в них набор целей и приоритетов и намеченные пути их реализации обеспечат достижение желаемого уровня качества жизни населения с наименьшими финансовыми затратами и социальными издержками. Нет в этих решениях и ясно видимых и понятных рядовым гражданам попыток найти согласие между властными структурами, профессиональными и общественными группами населения относительно долгосрочных целей и приоритетов развития, механизмов их практического осуществления. Нельзя всерьез заявлять об осуществлении стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях при отсутствии научно обоснованной и согласованной системы государственных стандартов качества жизни населения и научно – методических основ его измерения.

Некоторые ученые – экономисты пытаются восполнить указанный пробел. К примеру, в монографии «Прогнозирование будущего: новая парадигма» В.М.Бондаренко предлагает высшей целью человека считать создание условий для собственного эволюционного развития через удовлетворение своих потребностей, чтобы в конечном итоге достичь Высшего разума. При этом в качестве единого критерия качества всей жизни рекомендуется применять показатель периода времени между возникновением потребности конкретного человека и ее удовлетворением. Предложение обосновывается развернутыми философскими рассуждениями и доказательствами, способствующими повышению уровня доверия читателей к нему (7, с. 240 – 249). Идея В.М.Бондаренко представляется нам в равной степени оригинальной и спорной. К спорным моментам авторской позиции можно отнести следующие. Во – первых, предложение игнорирует практические вопросы количественного измерения и сопоставления во времени как целевого, так и критериального показателей. Во – вторых, за рамками рассуждений остается категория потребностей человека, их дифференциации и ранжирования, без чего не представляется возможным прогнозировать

качество жизни. В – третьих, не ставится и не рассматривается вопрос согласования потребностей с ресурсами с точки зрения допустимости нагрузки на среду обитания человека. В целом позитивно оценивая стремление В.М.Бондаренко помочь решению проблемы прогнозирования качества жизни и качества развития, приходится констатировать, что реального продвижения в направлении ее снятия не произошло.

Еще одним трудно реализуемым в отечественной плановой практике принципом формирования стратегических планов является принцип участия, впервые научно обоснованный Р. Акоффом. Согласно этому принципу процесс стратегического планирования должен привлекать к себе всех тех, кого он так или иначе непосредственно затрагивает. Следование принципу участия обеспечивает формирование глубокого понимания гражданами стратегической позиции своей страны в мире, знания разработчиками планов различных сторон общественной жизни, укрепление единства нации. На основе соблюдения принципа участия у трудящихся появляются новые мотивы к эффективному труду и осознание удовлетворения собственных потребностей, создаются предпосылки для развития личности, приобретения новых навыков и знаний, расширения индивидуальных и коллективных возможностей, что в конечном итоге приводит к увеличению размеров трудового потенциала страны.

Принцип участия неразрывно связан с принципом непрерывности планового процесса, который в современной российской плановой практике соблюдается лишь в одной части: непрерывной корректировки ожиданий относительно внешних условий развития отечественной экономики. Особенно заметно внимание к данному аспекту непрерывности планового процесса повысилось в период зарождения и развертывания нынешнего мирового финансово – экономического кризиса. В гораздо меньшей степени плановые документы корректируются в целях учета изменившихся представлений о внутренних ценностях и возможностях, поскольку четко отлаженной системы мониторинга указанных представлений в обществе в РФ нет. Не представляется возможным подтвердить массовыми примерами из российской практики также соблюдение такого требования принципа непрерывности планового процесса в условиях стратегического планирования, как обеспечение постоянной вовлеченности общества и отдельных его слоев в плановый процесс.

Современной мировой теорией и практикой выработан ряд общих положений по формированию стратегий социально – экономического развития национально – государственных образований и регионов, следование которым существенно расширяет возможности успеха. Для обеспечения соблюдения данных положений, на наш взгляд, их необходимо закрепить в законодательном порядке. Имеются в виду следующие основополагающие установки:

1. Стратегические плановые документы должны разрабатываться и формироваться совместными усилиями органов государственной власти, государственных предприятий, представителей частного бизнеса, общественных организаций и органов общественного самоуправления.

2. Стратегические документы не могут быть комплексными планами. Они должны концентрироваться на перспективах страны или региона, выявляя в каждой сфере ключевые факторы и определяя развитие лишь в наиболее важных (критичных) и приоритетных областях.

3. Процесс разработки стратегических документов направлен на достижение общественного согласия и должен иметь своим результатом четко сформулированную систему признанных разумными согласованных требований субъектов хозяйственной деятельности и населения к органам государственной власти, а также конкретных, имеющих стратегическую важность мер, по которым достигнута совместная договоренность.

4. Главным вопросом, на который отвечает стратегический план, должен быть вопрос создания условий для обеспечения достойного уровня и качества жизни человека. В связи с этим исходным этапом процесса формирования стратегического плана должна быть комплексная реальная оценка положения

человека со стороны всех аспектов его жизнедеятельности в сравнении с современными мировыми тенденциями и поставленными целями.

Признавая в качестве характерной особенности стратегического плана его избирательность, стратегический план тем не менее нельзя представлять в виде совокупности отраслевых приоритетов, на которых следует сконцентрировать усилия, чтобы максимально использовать все шансы реального достижения успеха. Задачей более высокого порядка, решить которую призван стратегический план, является определение стратегической позиции страны, под которой мы понимаем совершенно определенное представление о том, чем является страна на момент формирования плана, какое место в мире она занимает, какой стремится стать и за счет чего может этого добиться. Стратегическое позиционирование страны определит ее взаимоотношения с мировым сообществом и другими странами, а также создаст идейные основы для формирования внутренней государственной политики. Стратегическое позиционирование предполагает максимальный учет особенностей геополитического положения России, наличия емких и платежеспособных зарубежных рынков, потенциала внутреннего рынка, возможностей более рационального использования имеющихся в распоряжении отечественной экономики активов и ресурсов, включая интеллектуальные, предпринимательские и управленческие. В связи с вышеотмеченным необходимо дать позитивную оценку работе, проделанной в Министерстве экономического развития России при подготовке Концепции долгосрочного развития РФ и ее презентации. Размещенные на сайте министерства презентационные материалы содержат в числе прочих слайды, в которых отражено сформировавшееся у разработчиков этих документов видение стратегического позиционирования России в период до 2020 г. Схематически образ России в 2020 г. представлен следующим образом:

Характеристики уровня жизни населения России	**Характеристики позиции России в мировой экономике**
комфортные условия проживания	лидерство в евразийских интеграционных процессах
доступные качественные услуги образования и здравоохранения	активная роль в выработке экономического миропорядка
увеличение доли среднего класса	ключевые позиции при выработке правил функционирования глобальных энергетических рынков
высокий уровень жизни	логистический узел в глобальной энергетической инфраструктуре
новый образ регионов	крупнейшая транзитная страна
	ведущие позиции в научных разработках и связанных с ними технологиях
	5 – 10% - ная доля на рынках высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг по 8 – 10 позициям

Наличие количественных значений по ряду характеристик позволяет предположить, что в Минэкономразвития прорабатывались вопросы методики и технологии выполнения прогнозных расчетов в указанных направлениях. Здесь, по нашему мнению, необходимо обратить внимание на еще одну проблему.

Принципиальное значение для качества стратегического планирования имеет нацеленность на достижение наивысших результатов, способность планов стимулировать ожидания и мобилизовать общество. Иными словами, стратегические планы должны быть в оптимальной степени амбициозными. Как постановка завышенных политико – идеологизированных задач, так и нарочито профессиональное инерционное целеполагание вредны для стратегического планирования. В содержательной аналитической статье, посвященной Концепции социально – экономического развития России до 2020г., подготовленной в Минэкономики РФ, С. Глазьев акцентирует внимание на существенной инерционности, заложенной в инновационный, наиболее привлекательный для страны сценарий развития (4). Заложенный в инновационном сценарии опережающий рост инвестиций сочетается с существенно меньшим в сравнении с ним повышением эффективности экономики и приростом валового продукта. Недооцениваются возможности инновационного развития на основе освоения прорывных технологий. Не учтено повышение конкурентоспособности российской экономики благодаря переходу к инновационному пути развития. Отложены на конец периода положительный эффект опережающего роста инвестиционных и инновационных расходов, выход на параметры инновационного развития, массированное наращивание расходов на НИОКР. Наибольшие опасения вызывает тот факт, что по всем трем сценариям, включая инновационный, по расчетам С. Глазьева, реальные доходы населения снижаются. Подводя итог своего анализа заложенного в Концепцию « 2020» перевода России с энерго - сырьевого на инновационный путь развития, С. Глазьев приходит к неутешительному выводу о том, что в методике прогнозирования, применявшейся в Минэкономразвития в процессе подготовки Концепции, использовались эконометрические модели. Мы разделяем данные опасения.

Установка на высокие темпы экономического роста и, прежде всего, темпы роста человеческого потенциала, закладываемая в основу целевых конечных показателей, является обязательным условием при стратегическом планировании и должна обязательно выдерживаться. В этой связи требуется особая осторожность при корректировке стратегических планов с учетом ухудшения условий под влиянием разразившегося мирового финансово - экономического кризиса. Недопустима как недооценка негативных последствий кризиса, так и переоценка его отрицательного влияния на конечные целевые показатели.

В современной России перед стратегическим планированием наряду с задачами, традиционными для данной модели плановой деятельности, стоит ряд специфических задач, первоочередными среди которых, на наш взгляд, являются:

придание институционального характера новым ценностям общественного развития;

развитие социальной активности населения;

разработка технологии диалога различных социальных групп населения со всеми ветвями власти;

повышение уровня управленческой культуры руководителей во всех структурах государственной власти и в бизнес – структурах.

Чтобы решить эти задачи, процесс стратегического планирования должен стать формой целенаправленной обучающей деятельности для работников аппарата управления всех управляющих субъектов и для населения, а стратегические планы – документами воспитательного воздействия. Интересный опыт в области реализации образовательной функции стратегического планирования имеется в Санкт – Петербурге и Московском районе Санкт – Петербурга. Здесь на основе информационной поддержки Международного Центра социально – экономических исследований «Леонтьевский центр» была разработана и реализована

специальная программа выдвижения гражданских инициатив, согласованных со стратегическим планом города (района). Исходным этапом разработки плана в соответствии с вышеназванной программой является информирование руководителей региона о методологии стратегического проектирования. Руководители, готовые применить стратегическое планирование, принимают решение о создании аналитико – проектной группы специалистов по методикам стратегического планирования, в состав которой включаются жители региона, являющиеся специалистами в разных областях деятельности. Задачей группы является не написание документа, а организация долговременного процесса стратегического планирования. Специалисты группы проходят обучение по специальным программам в МЦСЭИ «Леонтьевский центр» и консалтинговых центрах. В СМИ и через систему образования осуществляется информирование населения о целях и методах стратегического планирования. По завершении информирования проводится мониторинг с целью выявления части населения, готового проявить социальную активность, и проведения социальной стратификации этой части населения. На следующем этапе реализации программы формируется модель «Качество жизни» с помощью социологических опросов, интервьюирования, игротехнических мероприятий и иных методов. Результаты работы жителей над моделью качества жизни обобщаются и корректируются аналитико – проектной группой, которая проводит также ее презентацию. На основе желаемой модели качества жизни разрабатываются критерии анализа существующего положения по структурным характеристикам, составляющим качество жизни. Далее составляется ранжированный по степени значимости список проблем и ранжированный по существенности, по мнению жителей, перечень сильных сторон жизни в регионе. По итогам этой работы составляется документ SWOT – анализа, на базе которого после обсуждения, коррекции, дополнения и согласования формируется социальный заказ жителей по развитию региона для органов управления. После утверждения социального заказа населения управленческий аппарат формулирует стратегические цели развития региона и разрабатывает под каждую из них целевые программы. Следующим шагом планирования является создание программы гражданского образования населения и стимулирования его к созданию инициатив по реализации целевых программ. Программой развития гражданских инициатив предусматривается помощь в оформлении инициатив в соответствии с правовыми и финансовыми требованиями, организация и проведение руководством региона конкурса социальных инициатив жителей, использование инициатив в качестве адресного наполнения «снизу» целевых программ развития региона конкретными мероприятиями. На заключительном этапе аналитико – проектная группа обобщает все созданные на предыдущих этапах документы в согласованный жителями и органами власти региона «Стратегический план развития». Стратегический план в этом случае содержит не только систему социальных инициатив жителей, но и меры по их организационной, финансовой и информационной поддержке со стороны Администрации региона(8).

Еще одним известным примером привлечения населения к стратегическому планированию является организация «уполномоченного соучаствующего управления» в г. Порту-Алегри в Бразилии, разработанная администрацией города и впервые примененная в 1989 г. Город с населением в 1 300 000 чел. был разделен на 16 самоуправляющихся районов, внутри которых создавались «соседские» организации, объединявшие жителей нескольких соседних кварталов. На форумах «соседских» организаций избирались представители на районные форумы, 16 районных форумов дважды в год избирали представителей в тематические общегородские форумы и муниципальный бюджетный совет. Для организации «соседских» собраний, подготовки и проведения встреч мэрия выделяет специальных работников и предоставляет помещения. На районных собраниях обсуждаются различные варианты развития города и принимается список приоритетных задач, с учетом которого городская

администрация планирует расходование бюджета. Наряду с включением жителей в реальный процесс принятия плановых решений модель «уполномоченного соучаствующего управления» позволяет усилить контроль за выполнением решений благодаря тому, что многие люди, участвовавшие в их разработке, заинтересованы в правильном исполнении (9, с. 341 – 347).

Проблема вовлечения населения в процесс стратегического планирования имеет всероссийский масштаб, в то время как позитивный опыт ее решения имеет локальный характер. Возникает вопрос, каким образом от точечных инициатив перейти к решению проблемы в общегосударственном масштабе так, чтобы эта деятельность не принесла отрицательных результатов. Во – первых, необходимо преодолеть сложившийся еще в позапрошлом веке стереотип недоверия к общественным инициативам и упование на власть. Инициирование масштабных программ изменений только «сверху» делает заявленные в них цели недостижимыми в принципе, поскольку исполнители мероприятий, в отличие от авторов замысла, работают в соответствии с «буквой», а не «духом» программы. Попытки сформировать крупномасштабные программы в форме объединения авторских проектов, созданных конкретными людьми, объединившимися в сообщество на основе сходства ценностей, видения проблем и путей их решения, нередко заканчиваются неудачей на этапе планирования реализации, когда принимаются решения о проведении конкурсов инвестиционных программ. Тематические конкурсы провоцируют искушение организаций, не имеющих непосредственного отношения к решению проблем целевых крупномасштабных программ, получить значительные средства для поддержания своей текущей деятельности.

Определенный интерес, на наш взгляд, представляет опыт решения отдельных вопросов привлечения широких слоев общественности к общегосударственному стратегическому планированию, зародившийся в 1998 – 2001 гг. в рамках проекта «Определение приоритетов национальной экологической политики России» и использовавшийся в дальнейшем при составлении Национального плана действий по охране окружающей среды. В процессе работы над вышеназванным проектом в 7 федеральных округах были созданы координационно – консультативные центры, объединяющие профессионалов и активистов на местах, задачами которых являлись мониторинг реальной ситуации, разработка экономических, правовых и медицинских аспектов определения приоритетов и работа с населением. В регионах и на межрегиональном уровне проводились консультации и рабочие встречи, ряд из которых стимулировал проведение специальных семинаров и конференций межрегионального и международного уровня. Определение приоритетов проходило на установочной конференции. С началом реализации приоритетов практика проведения рабочих встреч в регионах была продолжена. Проводились тематические семинары и конференции по основным направлениям работы, были организованы обучающие курсы по экономике природопользования, подготовлены и представлены на семинарах и размещены на сайтах для обсуждения учебные пособия. Для координации и отражения общественной активности начал издаваться бюллетень «На пути к устойчивому развитию России», получило развитие сотрудничество с Общественной палатой РФ и общественными палатами в регионах. Центром экологической политики были выполнены разработки, нашедшие свое отражение в серии изданий – базовой публикации по приоритетам экологической политики и отдельных публикациях в области экологического права, экономики природопользования, экологического образования и культуры. Для потенциальных партнеров и спонсоров был издан Портфель проектов по приоритетам национальной экологической политики России (6).

Серьезной проблемой для стратегического макропланирования в современной России является информационное обеспечение. С начала рыночных преобразований еще не накоплен статистический материал в объеме, достаточном для разработки прогнозов на среднесрочную и долгосрочную перспективу,

построения устойчивых макроэкономических моделей. Повышенные инфляционные ожидания населения все еще оказывают существенное деформирующее влияние на структуру спроса на потребительские товары и услуги. Остаются массовыми факты нерыночного поведения производителей, которые в ответ на уменьшение спроса не снижают, а, напротив, повышают цены на реализуемую продукцию. На рынке труда реальный уровень безработицы существенно отличается от численности зарегистрированных безработных. Предприятия, уклоняясь от уплаты налогов, по – прежнему в той или иной форме скрывают объемы производства и доходы. Все это вынуждает непосредственных субъектов планирования отказываться от учета существенных связей, заменять экстраполирование характера взаимосвязей между экономическими параметрами чистым экстраполированием тенденций. Чтобы стратегическое планирование в России превратилось в надежный и действенный механизм государственного регулирования социально – экономического развития необходимо формирование специальных банков информации для плановых структур государственных органов власти и частного бизнеса, создание сети федеральных и региональных коммерческих центров прогнозирования, услугами которых могли бы воспользоваться любые субъекты плановой деятельности. Предложения создать такие банки и центры содержатся во многих монографических и периодических публикациях последних лет и заслуживают, на наш взгляд, самого серьезного внимания со стороны компетентных органов законодательной и исполнительной власти федерального и регионального уровня.

Формирование системы стратегического планирования в России обусловливает необходимость создания эффективного механизма согласования планов между регионами. В литературе приводятся конкретные примеры, свидетельствующие об отсутствии такого механизма и вызванных им негативных последствиях. Приведем некоторые из примеров. Три граничащие между собой области Северо – Западного Федерального округа по отдельности, но одновременно, обращаются в Минфин РФ с целью получить средства из бюджета на строительство дорог в суммах, не учитывающих разделение между ними транспортного потока. В результате каждая из областей недополучает финансирование, а рентабельность проекта существенно снижается. Поволжские республики Татарстан и Башкортостан запрашивают в Минфине средства для разведки нефтяных скважин и строительства новых нефтеперерабатывающих мощностей без учета возможности взаимного обмена избыточной нефтью, с одной стороны, и простаивающими нефтеперерабатывающими мощностями, с другой (1).

Одним из наиболее существенных недостатков современной модели стратегического макропланирования в России, по нашему мнению, является упрощенный подход к определению основных экономических индикаторов исходя главным образом лишь из прогнозируемых уровней мировых цен на энергоносители, прежде всего нефть. Мировые цены на нефть выступают определяющими параметрами, по которым разграничиваются варианты сценарных условий долгосрочных прогнозов развития. Систематическая разработка сценарных условий в постсоветской России возобновилась в 1993 г., еще до введения в действие Федерального Закона РФ № 115 «О государственном прогнозировании и программах социально – экономического развития РФ». Структура и содержание сценарных условий с течением времени изменялись с целью совершенствования. В 1995 г. было решено измененить критерии вариантности сценарных условий. В качестве основных внешних факторов формирования сценариев были определены показатели динамики мировой экономики, прогнозируемые изменения мировых цен на нефть и спроса на нефть и газ со стороны основных стран – потребителей, размеры выплат по внешнему долгу, масштабы участия России в международном разделении труда, в т.ч. обусловленные вступлением в ВТО. К внутренним факторам, формирующим варианты прогноза сценарных условий, были отнесены демографическая ситуация и ее

развитие, состояние производственных мощностей, повышенный в сравнении с развитыми странами мира уровень капитало- и ресурсоемкости производства, длительность периода освоения новых месторождений. Предполагалось учитывать также субъективные факторы, определяемые экономической политикой государства: курс рубля по отношению к ведущим мировым валютам, тарифы на продукцию и услуги естественных монополий, налоговые ставки, импортные тарифы, экспортные пошлины и др. (7, с. 171). Анализ разрабатывавшихся в течение последующих лет прогнозов показывает, что, к сожалению, реализовать в полном объеме вышеперечисленные критерии вариантности сценариев до сих пор не удалось. Безусловно, состав учитываемых в сценарных условиях факторов может меняться в зависимости от изменений в структуре экономики, целях и приоритетах, установленных и согласованных для конкретного этапа развития, других факторов. Однако в любом случае прогнозы должны стимулировать и направлять деятельность органов государственной власти и субъектов хозяйствования на рост благосостояния населения и всестороннее развитие личности своих граждан на базе продуцирования и использования современных знаний и достижений техники.

По мнению многих ведущих экономистов России, современный мировой финансово – экономический кризис может и, по нашему мнению, должен стать для России очистительным в смысле очищения от радикально – либералистических алгоритмов государственного регулирования социально – экономического развития, перехода к активной промышленной и сильной социальной политике, что позволит уменьшить негативное влияние внешних факторов, переломить тенденцию примитивизации экономики, ее «структурной перестройки наоборот». При правильной политике государства у России имеется шанс опережающего перехода к новому технологическому укладу и существенному подъему экономики на очередной длинной волне экономического роста (3, с. 9). Решить эти задачи возможно лишь при условии формирования и эффективного функционирования общенациональной системы стратегического планирования.

Литература:

1. Афанасьев Г. Межрегиональные мозговые тресты как инструмент стратегического планирования.// http://stra.teg.ru/library/soob09-2002/pract8.

2. Болдырев Ю. К диагностике кризиса и оценке деятельности властной вертикали.// Российский экономический журнал, 2008, № 9 – 10.

3. Глазьев С. Глобальный кризис, его российское преломление и реакция Федеральных властей. Размышление и оценка.// Российский экономический журнал, 2008, № 9 – 10.

4. Глазьев С. Стратегия и концепция социально – экономического развития России до 2020 г. Экономический анализ.// http://spkurdyumov.narod.ru/Glazev111.htm

5. Набиуллина Э. Приоритеты деятельности на 2008 г. и среднесрочную перспективу.//Экономист, 2008, № 4.

6. Приоритеты национальной экологической политики России: от федерального центра к регионам. //www.ecopolicy.ru.

7. Прогнозирование будущего: новая парадигма./Под ред. Г.Г.Фетисова, В.М.Бондаренко. – М.: ЗАО «Изд – во «Экономика», 2008.

8. Процесс создания стратегического плана.//http://www.stratplan.Leontief.ru/textsp/derevo:htm.

9. Сухарев М.В. Распределенные когнитивные модели и социальное партнерство. КарНЦ.РАН, Петрозаводск, 2004.

10. Яковец Ю. О сочетании долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования.// Экономист, 2008, № 6.