

Стратегическое макропланирование в современной России: поиск путей решения проблемы

© 2010 С.А. Логвинов

профессор

Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации

© 2010 С. Димов

профессор

Бургасский свободный университет, Республика Болгария

© 2010 Е.Г. Павлова

доцент

Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются значение и проблемы формирования системы государственного стратегического планирования в России; анализируются сложившаяся практика и законодательная база, предложения ряда отечественных ученых; раскрываются особенности и принципы стратегического планирования; освещается прогрессивный опыт стратегического планирования в регионах РФ и некоторых зарубежных странах.

Ключевые слова: государственное индикативное и стратегическое планирование, концепция долгосрочного развития, информационное обеспечение планирования.

Многовековой опыт всех без исключения стран мира свидетельствует о том, что развитие экономики и решение социальных проблем невозможны 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 возрас-

тает 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. Так, 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.

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.

В 2009 г. была подготовлена 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 обуславливают необходимость уже сегодня с их учетом планировать свои действия и определять свое поведение. В частности, требуется четкое прописывание механизма замены единого социального налога страховыми платежами, порядка выхода государства из бизнеса по окончании кризиса и др.

Несовершенство антикризисной программы Правительства РФ, на наш взгляд, в значительной мере обусловлены недоработанностью сформированной в постсоветский период модели макропланирования. В 1990-е гг. 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 характеристики новой системы планирования на макро- и мезоуровнях, учитывающей специфику рыночной экономики, были определены в федеральном законе “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” от 20 июля 1995 г. № 115. 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 несовершенен 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 Федерального закона № 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”¹. 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 2008 г. Министерство экономики РФ назвало ключевым направлением своей деятельности построение системы стратегического управления социально-экономическим развитием, основные элементы которой взаимоувязаны в правовом плане и превращены в сквозную технологию². 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. Поставлена задача доработать и принять в 2009 г. федеральный закон “О стратегическом планировании”, зафиксированная в Концепции долгосрочного развития РФ на период до 2020 г. Обращает внимание несовпадение названий законов. Можно предположить, что намечается введение нескольких законов либо (это представляется более вероятным) сохраняется отсутствие согласия в решении теоретических вопросов концептуального характера.

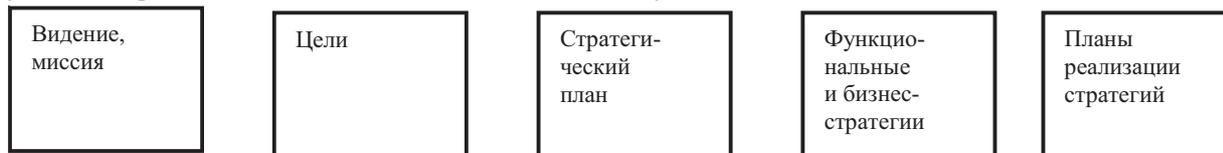
¹ Яковец Ю. О сочетании долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования // Экономист. 2008. № 6. С. 7.

² Набиуллина Э. Приоритеты деятельности на 2008 г. и среднесрочную перспективу // Экономист. 2008. № 4. С. 16-17.

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 по работам одних авторов разных лет. С момента появления в США во второй половине XX в. 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 стра-

тегического планирования можно представить следующим образом:



определения желательных целей и создания стимулов для согласившихся действовать в соответ-

В презентации Концепции долгосрочного развития (КДР) России на период до 2020 г., размещенной в Интернете на сайте Минэкономразвития, предложена иная последовательность принятия плановых решений. 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. Набиуллиной³. 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 Минэкономки РФ.

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 (табл. 1).

Таблица 1. Классификация видов планирования

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

Индикативное планирование (от латинского indicator - указатель) - советующее, указывающее, ориентирующее планирование. На государственном уровне оно представляет собой форму государственного регулирования посредством

стивии 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 (табл. 2).

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 бизне-

сом - конъюнктурная, структурная и стратегическая. Конъюнктурное планирование - самая простая форма индикативного планирования, применяющаяся в условиях относительно сбалансированного развития экономики с целью улучшения экономической конъюнктуры путем

³ Набиуллина Э. Указ. соч.

Таблица 2. Подходы к пониманию индикативного планирования

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

комплексного использования различных макро-регуляторов. Структурное индикативное планирование - более развитая 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 мезопланов с внутрифирменными планами. С целью привлечения частного бизнеса широко применяется льготное налогообложение и кредитование предприятий, различные меры государственной поддержки регионов.

Стратегическое макропланирование - высший уровень развития индикативного планирования, 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 нецелесообразно 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-е гг. XX в. В этом понимании важно признание и практическое освоение характерных 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 мезоуровнях 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 интегрируется с общенациональной идеей, целями и интересами. В современном мире без стратегического планирования, осуществляемого органами государственной власти, невозможно 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 уровне 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 ко-

нечном 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 нему⁴. 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 показателя. 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: непре-

⁴ Прогнозирование будущего: новая парадигма / под ред. Г.Г. Фетисова, В.М. Бондаренко. М., 2008. С. 240-249.

рывной корректировки ожиданий относительно внешних условий развития отечественной экономики. Особенно заметно повысилось внимание к данному аспекту непрерывности планового процесса 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 конкретным, имеющим 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 ре-

альная 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.

Принципиальное значение для качества стратегического планирования будет иметь 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 2020 г., подготовленной в Минэкономике РФ, С. Глазьев акцентирует внимание на существенной инерционности, заложенной в инновационный, наиболее привлекательный для страны сценарий развития⁵. Заложенный в инновационном сценарии опережающий рост инвестиций сочетается с существенно меньшим в сравнении с ним повышением эффективности экономики и приростом

⁵ Глазьев С. Стратегия и концепция социально-экономического развития России до 2020 г. Экономический анализ. URL: <http://spkurdyumov.narod.ru/Glazev111.htm>.

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, массивное 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 энергосырьевого 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 названные 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 выступает 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 це-

левые 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 региона⁶.

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 исполнении⁷.

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 с “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 уровней. Определение приоритетов проходило на установочной конференции. С началом реализации приоритетов практика проведения рабочих встреч в регионах была продолжена. Проводились тематические семина-

⁶ Процесс создания стратегического плана. URL: <http://www.stratplan.Leontief.ru/textsp/derevo:htm>.

⁷ Сухарев М.В. Распределенные когнитивные модели и социальное партнерство. Петрозаводск, 2004. С. 341–347.

ры 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 России⁸.

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 коммер-

ческих 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 уровней.

Формирование системы стратегического планирования в России обуславливает 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 другой⁹.

Одним из наиболее существенных недостатков современной модели стратегического макропланирования в России, по нашему мнению, является упрощенный подход к определению основных экономических индикаторов на основе, главным образом, лишь 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 “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ” № 115. Структура и содержание сценарных условий с течением времени изменялись с целью совершенствования. В 1995 г. было решено изменить критерии вариантности сценарных усло-

⁸ Приоритеты национальной экологической политики России: от федерального центра к регионам. URL: www.ecopolicy.ru.

⁹ Афанасьев Г. Межрегиональные мозговые тресты как инструмент стратегического планирования. URL: <http://stra.teg.ru/library/soob09-2002/pract8>.

вий. 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 том числе 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 капиталоемкости 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.¹⁰ 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.

С точки зрения 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 роста¹¹. Решить эти задачи возможно лишь при условии формирования и эффективного функционирования общенациональной системы стратегического планирования.

Поступила в редакцию 04.12.2009 г.

¹⁰ Прогнозирование будущего... С. 171.

¹¹ Глазьев С. Глобальный кризис, его российское преломление и реакция федеральных властей. Размышление и оценка // Рос. экон. журн. 2008. № 9-10. С. 9.