

## Проблема параллелизма документов государственного стратегического планирования

© 2015 Лебедев Константин Николаевич

доктор экономических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

125468, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49

E-mail: KNLebedev@fa.ru

Осуществляется подробный анализ общественных потерь от принятого в государственном экономическом управлении параллелизма документов планирования, состоящего в том, что документы планирования разного назначения (стратегия, прогноз и др.) являются фактически аналогичными по содержанию. Обосновывается переход к планированию по схеме “один управляемый объект - один документ планирования”. Вскрываются причины существования такой системы государственного планирования.

*Ключевые слова:* государственное стратегическое управление, государственное стратегическое планирование, документы стратегического планирования, параллелизм документов планирования.

В настоящее время в государственном управлении экономикой в нашей стране действует система планирования, при которой фактически не установлены четкие различия между разными документами стратегического планирования (стратегией, долгосрочным прогнозом, планом деятельности соответствующего органа государственного управления и др.) развития экономики страны, ее отраслевых и территориальных элементов, по типам отражаемой в них информации, выделяемым по признаку этапа исследования (условия, факторы, прогнозы их влияния, меры хозяйственной политики, цели развития и др.). Так, и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (Концепция 2020), и в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31 января 2013 г. (ОНДП 2018), и в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанном Минэкономразвития РФ в 2013 г. (Прогноз 2030), получили отражение условия социально-экономического развития страны<sup>1</sup>, меры государственной экономической политики<sup>2</sup>, целевые ориентиры (показатели) социально-экономического развития страны<sup>3</sup>. В результате различие между документами планирования развития управляемого объекта, которые, судя по их названиям, должны содержать информацию, относящуюся к разным этапам его исследования, фактически стирается. Данную ситуацию назовем параллелизмом документов стратегического планирования.

Система государственного стратегического планирования, при которой информация, соответствующая одним и тем же этапам исследования развития управляемого объекта, получает отражение одновременно в нескольких разных документах планирования его развития, фактически получила закрепление в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”. В соответствии с Законом, например, и стратегия социально-экономического развития РФ, и прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период должны содержать целевые (основные) показатели социально-экономического развития на долгосрочный период (подп. 2 п. 7 ст. 16 и подп. 6 п. 2 ст. 24).

Причиной параллелизма документов стратегического планирования является отсутствие системы одновременной корректировки разных документов стратегического планирования развития управляемого объекта. Так, казалось бы, ежегодное составление прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период должно автоматически приводить к корректировке прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период в соответствующей части, однако такой корректировки не осуществляется. Одновременная корректировка разных документов планирования развития управляемого объекта не предусмотрена и в Законе о стратегическом планировании в РФ. Так, Законом предписывается корректировка прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период не при составлении прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период, а по решению Правитель-

ства РФ (п. 1 ст. 24), т.е. одновременность или хотя бы близость во времени разработки (корректировки) обоих прогнозов отдается на усмотрение Правительства РФ. Что же касается такого документа стратегического планирования развития РФ, как стратегический прогноз Российской Федерации, то Закон прямо “запрещает” его корректировку чаще, чем один раз в шесть лет (п. 1 ст. 23).

Одновременная же корректировка разных документов стратегического планирования при сохранении их специфики необходима в связи с тем, что информация, соответствующая разным этапам исследования процесса функционирования управляемого объекта и отражаемая в разных документах планирования согласно их назначению, является взаимозависимой, или, по-другому, в комплекте документов планирования отражаются результаты одного исследования, в связи с чем проведение последнего вызывает составление (корректировку) всех документов планирования управляемого объекта. Отсутствие одновременной корректировки документов планирования приводит к тому, что при сохранении специфики информации, отражаемой в составляемом (корректируемом) документе, в документах планирования не находят отражения остальные части исследования, т.е. фактически отсутствует объяснение необходимости исследования, представленное в обновленном документе. Так, предположим, что в основных направлениях деятельности Правительства РФ содержится информация, характеризующая исключительно предполагаемые меры экономической политики. Объяснением их необходимости выступают, в частности: целевые ориентиры развития экономики страны, так как принимаемый комплекс мер должен соответствовать альтернативе, при которой достигается максимальное значение целевой функции развития; прогноз влияния факторов социально-экономического развития страны, так как именно на его основе разрабатываются активные ответные меры экономической политики государства. При обновлении основных направлений деятельности правительства и одновременной корректировке (обновлении) остальных документов планирования изменения в комплексе мер получили бы полное объяснение их необходимости, в частности, в документах, содержащих целевые ориентиры и прогноз социально-экономического развития страны. При отсутствии же одновременной корректировки всех документов планирования развития экономики страны изменения плана действий правительства, отраженные в основных направлениях его деятельности, оказываются необъясненными (зачем

они нужны, что дают). Необходимость отражения всех этапов исследования функционирования управляемого объекта в условиях отсутствия системы одновременной корректировки всех документов планирования и побуждает составителей документов планирования приводить в разрабатываемом (корректируемом) документе результаты всего исследования развития управляемого объекта вне зависимости от назначения документа, отраженного в его названии, что и приводит к параллелизму документов планирования.

Потребность приведения в составляемом документе вне зависимости от его формального назначения результатов всех этапов исследования развития управляемого объекта получила отражение и в Законе о стратегическом планировании в РФ (см. выше), несмотря на деление в данном законе документов стратегического планирования по признаку отражаемых в них этапов исследования развития управляемого объекта на документы целеполагания, прогнозирования и планирования, а также программирования (ст. 11), добавившегося в итоговой (т.е. принятой) версии Закона.

Следующий важный вывод состоит в том, что при одновременном составлении (корректировке) документов планирования, которое также означает, что они составляются одним государственным органом, теряется смысл размещения результатов исследования в отдельных документах, т.е. целесообразно вести речь о соответствующих разделах одного документа. Далее, деление картины исследования на первом уровне на элементы (и разделы в соответствующем документе), соответствующие этапам исследования развития управляемого объекта, не всегда целесообразно. Так, соответствующие разделы единого документа планирования могут быть выделены для отражения только наиболее общих результатов исследования, в то время как оставшаяся часть результатов исследования может быть разделена на разделы того же уровня, соответствующие отдельным сторонам развития управляемого объекта, причем выделяемым по нескольким признакам, а уже картины более подробного исследования этих сторон могут быть разделены на элементы, соответствующие этапам исследования. Отмеченное выше подтверждает анализ структуры документов планирования социально-экономического развития страны, формируемых в системе государственного стратегического планирования в РФ.

Следует отметить, что отсутствие системы одновременной корректировки документов планирования, вызывающее их параллелизм, отчас-

ти навечно таким несовершенством современной общепринятой теории управления (менеджмента), как положение о том, что цели развития социально-экономического объекта определяются независимо от прогнозирования функционирования его среды и разработки стратегии его развития. Так, согласно схеме процесса стратегического планирования, которая приводится, например, в американском учебнике “Основы менеджмента” М.Х. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури (2004), первыми этапами данного процесса выступают определение миссии и целей организации, затем идут оценка и анализ внешней среды и изучение сильных и слабых сторон организации и разработка и выбор стратегии<sup>4</sup>.

Вследствие параллелизма документов планирования, вызванного отсутствием системы одновременного обновления разных документов планирования, фактически сформировалась система планирования, при которой в каждый данный момент (разумеется, при прочих равных условиях) может существовать лишь один полностью актуальный (т.е. не устаревший) документ планирования развития управляемого объекта, а именно последний из подвергшихся разработке (корректировке), а все остальные являются его историческими версиями разной степени устаревания. При этом такой документ постоянно меняет название, например, его роль в планировании развития экономики России от основных направлений деятельности Правительства РФ переходит к прогнозу социально-экономического развития РФ на среднесрочный период, от него - к прогнозу социально-экономического развития РФ на долгосрочный период и т.д.

Далее рассмотрим негативные последствия параллелизма документов планирования. Значительная масса таких последствий может быть объяснена стремлением составителей параллельных документов скрыть нелогичность действующей системы планирования в рассмотренном выше отношении (когда документы с названиями, соответствующими разным этапам исследования развития управляемого объекта, теоретически должны содержать информацию, относящуюся ко всем этапам этого исследования).

Одним из направлений указанной маскировки является оправдание параллелизма документов, целью которого выступает превращение всех действующих параллельных документов планирования в источники, необходимые для формирования полной актуальной картины государственного исследования развития управляемого объекта, чем и оправдывается данный параллелизм. С точки зрения экономического принципа

этот эффект достигается путем размещения в очередном разрабатываемом (корректируемом) документе планирования информации, отражающей результаты отдельных этапов исследования разных сторон развития управляемого объекта, которая дополняла бы соответствующую актуальную (т.е. не устаревшую) информацию, содержащуюся в ранее разработанных (скорректированных) действующих документах планирования. Так, в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 г., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (ОНДП 2012), приводятся, в частности, такие меры государственной политики по развитию малого и среднего предпринимательства до 2012 г., не рассматривавшиеся в ранее разработанной Концепции 2020 (хотя и утвержденной в тот же день), как сокращение контрольных полномочий проверяющих органов, замена разрешительных процедур при открытии и ведении бизнеса на уведомительные (в п. II.2). С другой стороны, в ОНДП 2012 не упоминаются, в частности, такие меры данной политики, как ужесточение санкций в отношении сотрудников контрольных и надзорных органов, допускающих нарушения порядка проведения проверок, признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении, зафиксированные в ранее разработанной Концепции 2020 (п. IV.1). Все перечисленные выше меры политики в отношении малого и среднего предпринимательства не указываются в “сменившем” ОНДП 2012 Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014-2015 гг., вывешенном на сайте Минэкономразвития РФ 12 сентября 2012 г. (Прогноз 2013-2015), в котором приводятся меры государственной политики поддержки малого предпринимательства на период 2012-2015 гг. (п. 4.8). В связи с этим для получения на основе документов стратегического планирования развития РФ полной актуальной картины государственного исследования развития малого и среднего предпринимательства в стране, например, с момента выпуска Прогноза 2013-2015 до конца 2012 г. необходимо изучение всех трех вышеперечисленных документов.

Негативным последствием использования рассмотренного выше приема оправдания параллелизма документов планирования является возникновение у лица (например, у ученого или студента), желающего составить полное представление об осуществленном соответствующим государственным органом исследовании развития управляемого объекта (его сторон) за какой-то

период времени, дополнительных затрат. Эти затраты связаны с поиском необходимых параллельных документов, их открытием, переносом информации в одно место, а главное - с формированием полной картины государственного исследования из ее элементов, представленных в соответствующих параллельных документах. При этом каждое из заинтересованных лиц должно осуществлять такое исследование самостоятельно, поскольку результаты подобных исследований не публикуются<sup>5</sup>. Множественность подобных исследований оборачивается существенными общественными потерями. Важно отметить, что соответствующие затраты возникают и в случае полного отражения картины исследования (его элемента) в последнем обновленном документе, так как исследователь такую полноту может установить только после изучения всех остальных соответствующих параллельных документов.

При отсутствии же у лица, формирующего актуальную картину исследования развития интересующего его управляемого объекта по плану государства, представления о параллелизме документов планирования его развития, возможности их получения или времени на их изучение такое может сформировать неадекватную картину актуального государственного исследования развития данного объекта. Так, если при изучении мер государственной политики по развитию малого и среднего бизнеса в 2013-2018 гг. ориентироваться только на ОНДП 2018, утвержденные в начале 2013 г., то из состава этих мер "выпадет", в частности, развитие инфраструктуры поддержки в виде бизнес-инкубаторов, технопарков и пр., поскольку эта мера не приводится в составе мер по поддержке малого и среднего бизнеса, отраженных в данном документе (п. III.1). При этом рассматриваемая мера не является какой-то "новой" мерой, разработанной к моменту одобрения в том же 2013 г. Прогноза 2030, в котором она получила отражение (п. 12.2), поскольку развитие соответствующей инфраструктуры было предусмотрено в качестве одной из мер политики государства в отношении малого и среднего бизнеса еще в Концепции 2020 (п. IV.1), утвержденной в 2008 г. В масштабах общества вышеуказанная ситуация приводит к существенным потерям, связанным с формированием неверных рекомендаций государственным органам и с их ответами на необоснованную критику.

Для оправдания параллелизма иногда (вопреки требованию отражения в документе результатов всех этапов исследования) используется и прием разделения между документами планирования сведений, соответствующих разным эта-

пам исследования (применительно к отдельным сторонам развития управляемого объекта). Так, в Концепции 2020 (документе, разрабатываемом в рамках целеполагания!) и ОНДП 2018 не представлены какие-либо целевые показатели по развитию малого и среднего предпринимательства, в то время как их перечень, соответствующий разным годам, имеется в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г. и на плановый период 2014-2015 гг., вывешенном на сайте Минэкономразвития РФ 12 сентября 2012 г.<sup>6</sup>

Важно отметить, что составители документов планирования испытывают существенные ограничения, связанные с рассмотренным выше "простым" распределением, или с разделением, имеющейся актуальной картины государственного исследования развития управляемого объекта между разными документами планирования его развития. Дело в том, что в отношении каждого из параллельных документов планирования, исходя из принципа научности планирования, действует требование полноты или, по крайней мере, адекватности отражаемой в нем картины государственного исследования развития управляемого объекта (его отдельных сторон)<sup>7</sup>. В связи с этим в каждом обновляемом документе неизбежно осуществляется дублирование актуальной информации о результатах исследования развития управляемого объекта (его сторон), отраженной в ранее обновленных других действующих документах планирования. Так, в ОНДП 2012 приводятся, в частности, такие меры государственной политики в области развития малого и среднего бизнеса, представленные в ранее разработанной Концепции 2020, как ограничение количества проверок хозяйствующих субъектов, в том числе сокращение внепроцессуальных проверок со стороны правоохранительных органов (п. II.2 и п. IV.1, соответственно). В Прогнозе 2013-2015 приводятся такие меры поддержки развития малого бизнеса, предусмотренные в Концепции 2020, как создание бизнес-инкубаторов, промышленных парков, технопарков (и пр.) (см. п. 4.8 и п. IV.1, соответственно). Реально составители документов планирования идут по пути отражения в них актуальной информации об одних и тех же результатах исследования (их элементах), которая различается степенями полноты их охвата, подробности и завершенности<sup>8</sup>.

Дублирование информации в изучаемых параллельных документах оборачивается дополнительными общественными потерями, связанными с перемещением одинаковой информации в одно место, оценкой ее на оригинальность и исключением ее из массива используемой инфор-

мации лицами, формирующими актуальные картины государственного исследования развития управляемых объектов по данным документов стратегического планирования их развития.

Интересно, что рассмотренное выше распределение информации по параллельным документам касается и определений, используемых в государственном управлении понятий. Так, и в Концепции 2020, и в Прогнозе 2030 получает отражение определение среднего класса. При этом если в Концепции 2020 содержатся соответствующие пороговые значения критериев отнесения к среднему классу<sup>9</sup>, то в Прогнозе 2030 представлены только названия критериев, причем их круг шире, чем в Концепции 2020<sup>10</sup>.

Дополнительные потери, вызванные оправданием параллелизма документов стратегического планирования, рассмотренными выше их “волнами” не ограничиваются. Система распределения имеющейся актуальной информации о государственном исследовании развития управляемых объектов между разными документами его стратегического планирования не позволяет размещать в обновляемом документе сведения об устаревании информации, отраженной в остальных действующих документах планирования. В связи с этим, например, совершенно неясно, были ли актуальными на момент принятия Прогноза 2013-2015 (сентябрь 2012 г.) такие меры поддержки малого и среднего бизнеса, как ужесточение санкций в отношении сотрудников контрольных и надзорных органов, допускающих нарушения порядка проведения проверок, и признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении, указанные в Концепции 2020, а также сокращение контрольных полномочий проверяющих органов и замена разрешительных процедур при открытии и ведении бизнеса на уведомительные, указанные в ОНДП 2012, не отраженные в Прогнозе (см. выше)<sup>11</sup>. Для выяснения данного вопроса требуется исследование, выходящее за рамки изучения документов стратегического планирования, например, изучение соответствующих нормативно-правовых актов, принятых в конце 2012 г., намерений государственных органов. Так, о том, что государство и на момент составления Прогноза 2013-2015 проводило политику замены разрешительных процедур при открытии и ведении бизнеса на уведомительные, о чем в Прогнозе не сообщается, можно понять из следующих слов статьи директора Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития РФ А.И. Херсонцева, вышедшей 25 июня 2012 г.: “Сейчас без получения разрешений, просто отправив уведомление

по почте, можно начать 31 вид бизнеса. Последним в этот перечень мы включили деятельность турагентств. Список и дальше будет расширяться, туда должно попасть все, что не требует получения лицензии”<sup>12</sup>.

Непонимание же рассмотренной выше тонкости, отсутствие времени на поиск дополнительных источников информации или на ее изучение могут привести к формированию заинтересованными лицами неадекватной картины государственного исследования, что может вызвать дополнительные общественные потери, связанные с выработкой неадекватных рекомендаций и ответами государственных органов на соответствующие предложения.

Следующий ряд общественных потерь от параллелизма документов планирования вызван стремлением их составителей скрыть нелогичность системы документов планирования. Как было показано выше, она состоит в том, что документы с разными названиями теоретически должны содержать аналогичную информацию. Естественным приемом сокрытия этой нелогичности выступает использование в разных документах планирования для обозначения одних и тех же результатов исследования параллельных понятий, желательно не имеющих общеупотребимого характера и даже неопределенных. Так, в Прогнозе 2030 финансовая поддержка малого и среднего бизнеса в перечне мер государства по его развитию названа снижением финансовых расходов субъектов МСП, связанных с ведением предпринимательской деятельности (п. 12.2). Использование данного приема затрудняет оценку соответствующей информации на предмет ее оригинальности лицами, формирующими полную актуальную картину государственного исследования развития управляемых объектов на основе документов их стратегического планирования из-за необходимости выяснения содержания понятий, что оборачивается дополнительными общественными потерями.

Параллельные понятия для обозначения одних и тех же результатов исследования, не имеющие общеупотребимого характера и даже неопределенные, используются для сокрытия аналогичности информации, содержащейся в документах планирования, и на уровне основных понятий, в том числе заголовков. Так, меры институционального характера для содействия развитию малого и среднего предпринимательства в Концепции 2020 (п. IV.1) в Прогнозе 2030 именуется основными векторами государственной политики по развитию малого и среднего предпринимательства (п. 12.2). В результате использования данного приема параллелизм документов

планирования можно установить только после изучения содержания соответствующих элементов информации, содержащейся в параллельных документах. Лица же, формирующие картины государственного исследования развития управляемых объектов, в связи с использованием этого приема несут дополнительные потери, связанные с выявлением в действующих параллельных документах элементов информации, содержащих сведения, подлежащие сопоставлению.

Использование различных названий для обозначения одних и тех же основных результатов исследования развития управляемых объектов в разных документах стратегического планирования находит широкое отражение в действующем Законе о стратегическом планировании в РФ. Например, оценка текущей социально-экономической ситуации и степени достижения целей социально-экономического развития РФ в стратегии социально-экономического развития РФ (подп. 1 п. 7 ст. 16) в составе прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период именуется оценкой достигнутого уровня социально-экономического развития РФ (подп. 1 п. 2 ст. 24), оценка рисков социально-экономического развития в стратегическом прогнозе Российской Федерации (подп. 1 п. 2 ст. 23) в прогнозе социально-экономического развития РФ на долгосрочный период именуется определением вариантов внутренних и внешних условий социально-экономического развития РФ и показателями вариантов данного прогноза (подп. 2, 3 и 5 п. 2 ст. 24).

Также обратим внимание на то, что в Законе оставлены неопределенными такие часто используемые в документах стратегического планирования понятия, характеризующие результаты исследования, как целевой ориентир, целевой индикатор, приоритетная задача, приоритет, параметр, основное направление развития, основное направление деятельности органа государственного управления, приоритетное действие государства, основной вектор государственной политики и др. (см. ст. 3), что позволяет их применять параллельно (в своих группах) в целях сокрытия аналогичности информации.

Как уже отмечалось выше, в документах стратегического планирования активно используется группировка информации и по сторонам развития управляемых объектов, находящая отражение, в частности, в названиях заголовков, в том числе заголовков первого уровня. Составители документов планирования активно используют приемы манипулирования структурами документов в соответствующих частях в целях сокрытия аналогичности отражаемой в документах плани-

рования информации, вскрываемой по названиям сторон развития управляемых объектов (их элементов).

Одним из таких приемов является невыделение соответствующих элементов структуры документов. Так, в Прогнозе 2030 выделены и гл. 12 “Развитие малого предпринимательства и институциональные преобразования”, и в ней п. 12.2 “Развитие малого предпринимательства” (почему-то только “малого”!), тогда как в Концепции 2020 и ОНДП 2018 специальные разделы, посвященные развитию малого и среднего бизнеса в стране, не выделены. Использование этого приема сокрытия параллелизма документов планирования приводит к дополнительным общественным потерям, связанным с поиском в документах сравниваемых элементов информации, характеризующих стороны развития управляемых объектов, не по заголовкам, а по основным понятиям (лицами, формирующими картины государственного исследования управляемых объектов по данным документов их стратегического планирования).

Следующим приемом подобного рода является использование разных, зачастую неадекватных, названий для обозначения одних и тех же сторон развития управляемого объекта. Так, стороны развития России, получающие характеристику в Концепции 2020 в главах под названиями “Развитие человеческого потенциала” (гл. III) и “Внешекономическая политика” (гл. VI), в Прогнозе 2030 получают отражение в главах “Развитие человеческого капитала и уровень жизни населения” (гл. 4) и “Внешекономическая деятельность” (гл. 15), соответственно. Это вызывает дополнительные общественные потери, связанные с выявлением подлежащих сопоставлению сторон развития управляемых объектов (их элементов) не по названиям их заголовков, а по содержанию соответствующих разделов.

Документы, которые теоретически должны содержать аналогичную информацию, теоретически должны иметь и одинаковую структуру (оглавление), в том числе одинаковые названия заголовков. В связи с этим к приемам сокрытия аналогичности содержащейся в документах стратегического планирования информации относятся все способы видоизменения структуры, затрудняющие поиск в параллельных документах сравниваемых элементов информации. Очевидно, что самым “циничным” из таких способов является исключение из документов собственно оглавлений, что имеет место, например, в Концепции 2020. Использование этого приема затрудняет поиск необходимой информации в документах или требует формирования оглавлений каждым

исследователем, что также оборачивается существенными потерями для общества.

Параллелизм документов стратегического планирования влечет за собой дополнительные общественные издержки, связанные с осуществлением самого государственного управления социально-экономическим развитием в РФ. Это издержки, вызванные, главным образом, соответствующим увеличением числа документов (дополнительные затраты на государственную регистрацию документов стратегического планирования, на подготовку решений Правительства РФ о корректировке документов).

Очевидно, что наличие существенных сложностей в формировании актуальных картин государственного исследования развития экономики страны или ее элементов, в том числе находящихся в стадии разработки (при вынесении проектов документов стратегического планирования на общественное обсуждение), возможность создания неадекватных картин такого исследования и соответствующей необоснованности их критики, обусловленные параллелизмом документов, существенным образом сдерживают участие общества (науки, бизнеса и общественности) в выработке государственных решений из области экономики и формирование общественных экономических инициатив. Представляется, что сама возможность ограничения участия общества в выработке государственной политики социально-экономического развития в РФ и связанного с таким участием потока критики в адрес государства выступает существенным стимулом сохранения в государственном стратегическом планировании в РФ системы параллелизма документов планирования социально-экономического развития.

Так как меры российского государства по развитию институтов участия общества в формировании государственной политики обосновывались повышением эффективности государственного управления, можно сказать, что параллелизм документов стратегического планирования оборачивается существенными потерями, связанными со снижением эффективности функционирования экономики по причине снижения эффективности государственного экономического управления из-за слабого участия общества в выработке экономической политики российского государства.

Сложности в формировании полных и возможность формирования неадекватных картин государственного исследования развития экономики страны и ее элементов, обусловленные оправданием и сокрытием параллелизма документов планирования, ведут к общественным поте-

рям, связанным с неадекватностью индикативного воздействия государственных планов на бизнес и общественность. Так, представители малого и среднего бизнеса по рассмотренным выше причинам могут не получить полной картины актуальных мер его государственной поддержки, в связи с чем реальные темпы развития малого и среднего предпринимательства могут оказаться ниже возможных.

Следующий поток необоснованных общественных издержек, связанный с параллелизмом документов стратегического планирования, вызывается порождаемым им параллелизмом самого государственного (а точнее, оплачиваемого государством) исследования развития управляемых объектов. Наличие у соответствующих материалов исследования статуса документов вызывает представление о самостоятельности процессов их подготовки или о самостоятельности соответствующих исследований. Последнее является основанием для поручения проведения соответствующих исследований разным исполнителям. Дополнительные потери возникают в связи с тем, что (при прочих равных условиях) другой исполнитель, приступивший к обновлению какого-то документа планирования, является менее эффективным в данной работе, чем исполнитель, занимавшийся обновлением предыдущего документа (даже если этот "другой" исполнитель специализируется на составлении данного типа документов, например, прогнозов, и даже в случае, если он и до этого составлял данный документ планирования развития данного управляемого объекта). Существенным же фактором их увеличения является коммерциализация соответствующих исследований, т.е. передача их на исполнение коммерческим исследовательским организациям. Если данные потери на уровне планирования социально-экономического развития России не столь очевидны, то иная ситуация наблюдается в регионах, особенно в условиях, когда соответствующая система стратегического планирования доводится до уровня муниципальных образований. Вероятно, что сама коммерциализация исследований и возможность получения чиновниками дополнительного дохода от привлечения к данной работе коммерческих организаций уже превратились в стимул сохранения системы параллельных документов.

Выше были рассмотрены научная, политическая и экономическая причины параллелизма документов стратегического планирования (представление о независимости целей социально-экономического развития от его факторов и мер хозяйственной политики, возможность для государства сократить поток критики со стороны об-

щества за провалы госрегулирования экономики, возможность личного обогащения чиновников). Между тем у него есть и другие причины.

Можно выделить историческую причину, состоящую в определенном сходстве систем государственного планирования экономического развития в рассматриваемом отношении в СССР и современной России. Параллелизм документов узаконивается их делением на документы целеполагания, прогнозирования и планирования. В советской системе народнохозяйственного планирования также имело место фактическое деление документов планирования на документы целеполагания, прогнозирования и собственно планирования, хотя такое разделение документов оправдывалось участием в государственном планировании КПСС, науки и собственно государства. Документами целеполагания выступали материалы партийных съездов и конференций. Документами прогнозирования выступали разнообразные прогнозы, в частности роста населения и трудовых ресурсов, роста разведенных природных ресурсов, структуры потребления, разрабатывавшиеся научными институтами. Документами планирования выступали документы, разрабатывавшиеся государственными плановыми органами.

Еще одной причиной параллелизма документов, которая может быть названа идеологической, является соответствие данного параллелизма бюрократической модели управления социально-экономическим развитием в стране, характерной для России. Бюрократизм требует максимизации числа формируемых документов, а параллелизм документов стратегического планирования этому способствует.

<sup>1</sup> Так, во всех трех документах получили отражение, в частности, основные внешние вызовы, перед которыми оказалась российская экономика (в п. I.2 Концепции 2020, п. I.1 ОНДП 2018, п. 3.6 Прогноза 2018).

<sup>2</sup> Во всех трех документах получили отражение, в частности, меры российского государства по развитию малого и среднего предпринимательства (в п. IV.1 Концепции 2020, п. III.1 ОНДП 2018, п. 12.2 Прогноза 2030).

<sup>3</sup> Во всех трех документах получил отражение, в частности, такой целевой ориентир из области стандартов благосостояния человека, как ВВП на душу населения России в долларах по паритету покупательной способности (в п. I.3 и гл. II Концепции 2020, гл. II ОНДП 2018, п. 3.1 Прогноза 2030).

<sup>4</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Москва, 2004. С. 284.

<sup>5</sup> Нет работ типа “Полная картина государственного исследования развития малого и среднего предпринимательства в России за период с 2013 по 2018 г. по данным документов стратегического планирования социально-экономического развития РФ на начало 2013 г.”.

<sup>6</sup> Так, в частности, предполагается, что в 2015 г. доля работников, занятых на предприятиях малого и среднего бизнеса и у индивидуальных предпринимателей, составит 27 %, доля добавленной стоимости, произведенной субъектами малого и среднего предпринимательства, в общем объеме ВВП составит 22,4 %, количество малых и средних предприятий и индивидуальных предпринимателей в расчете на 1 тыс. чел. населения РФ составит 12,5 и 32 ед., соответственно (п. 4.8).

<sup>7</sup> Исследование может быть неподробным, но адекватным.

<sup>8</sup> Так, информация о мерах государственной политики в области развития малого и среднего бизнеса может не включать все основные группы мер (т.е. быть неполной), не включать перечни конкретных мер (т.е. быть неконкретной), не включать полные перечни мер, завершая их словами типа “и так далее” (т.е. быть незавершенной).

<sup>9</sup> Согласно Концепции 2020 к среднему классу относятся лица со среднедушевым доходом свыше 6 прожиточных минимумов, лица, имеющие автомобиль, банковские сбережения и возможность регулярного отдыха за границей (п. VIII.6).

<sup>10</sup> Как отмечается в Прогнозе 2030, среди основных критериев отнесения российских граждан к среднему классу следует выделить уровень дохода, наличие собственности и сбережений, их профессионально-квалификационные характеристики, участие в формировании гражданского общества (п. 4.2).

<sup>11</sup> В отличие от подобных данных, устаревание данных, имеющих признаки времени, является очевидным.

<sup>12</sup> Херсонцев А.И. Индивидуальный предприниматель не может быть однодневкой // Сайт Минэкономразвития. 2012. 26 июня. URL: [http://economy.gov.ru/mines/press/interview/doc20120626\\_03](http://economy.gov.ru/mines/press/interview/doc20120626_03).

Поступила в редакцию 05.07.2015 г.