

## Проблема периодичности государственного стратегического планирования

© 2015 Будович Юлия Ивановна

доктор экономических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49

E-mail: JBUDOVICH@fa.ru

Проводится подробный анализ потерь, которые общество несет от такого несовершенства действующей системы государственного стратегического управления социально-экономическим развитием в России, как периодическое планирование, доказывається необходимость перехода к непрерывному планированию. Вскрываются причины существования данной системы государственного планирования.

*Ключевые слова:* документы стратегического планирования, разработка, корректировка, периодическое планирование, непрерывное планирование.

Российское государство в последнее десятилетие предпринимает активные действия по построению эффективной системы государственного управления экономикой. Качественно новый уровень формируемой системы государственного экономического управления получил отражение в самом ее названии – “система стратегического управления”. Термины “стратегическое управление”, “стратегическое планирование”, “стратегия” пришли в государственное экономическое управление из корпоративного менеджмента, они характеризуют адекватное управление, осуществляющееся в условиях сложной, подвижной и неопределенной внешней среды, возникающей повсеместно вследствие усиления конкурентной борьбы и ускорения научно-технического прогресса. Как отмечают американские специалисты по менеджменту С.П. Роббинс и М. Коултер, “до начала 70-х годов... планы на будущее были просто продолжением того, чем организация занималась в прошлом и настоящем. Однако внешние потрясения и глобальные изменения ситуаций (энергетические кризисы, отмена государственного регулирования во многих отраслях экономики, стремительный технический прогресс и растущая конкуренция в масштабах всего земного шара) заставили менеджеров отказаться от такого подхода к долгосрочному планированию. Изменения “правил игры” привели к необходимости выработать систематический подход к анализу ситуаций и внешней среды, к оценке сильных и слабых сторон организации и к определению потенциальных возможностей, способных обеспечить компании конкурентное преимущество. Постепенно важность стратегического мышления стала очевидной для всех”<sup>1</sup>.

Правда, переход к стратегическому управлению социально-экономическим развитием связывается российским государством не только с высокой турбулентностью внешней среды функционирования экономики, но и с необходимостью решения назревавших долгие годы серьезных внутриэкономических проблем, о чем говорит Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция 2020), в которой было предусмотрено формирование системы стратегического управления<sup>2</sup>. Согласно Концепции 2020 достижение поставленных в ней задач социально-экономического развития (на пути перехода к инновационному социально ориентированному типу развития), требующее стратегического управления, осуществляется в условиях таких долговременных вызовов, перед которыми оказалась российская экономика, как углубление глобальной конкуренции и ожидаемая новая волна технологических изменений (внешние вызовы, соответствующие сложной, подвижной и неопределенной внешней среде), а также негативные тенденции в развитии человеческого потенциала и исчерпание потенциала экспортно-сырьевой модели экономического развития (внутренние барьеры). В настоящее время необходимость создания системы стратегического управления социально-экономическим развитием объясняется и потребностью формирования адекватных ответов на текущие вызовы, которые также делятся на внутренние и внешние (санкции Запада из-за событий в Крыму и на Донбассе в 2014 г., снижение мировых цен на нефть в конце 2014 г. и др.). Так, в материале “Все идет по плану” от 4 июля

2014 г., посвященном комментариям к подписанию В.В. Путиным Федерального закона о стратегическом планировании в РФ, закрепившего систему стратегического управления экономикой, отмечается, что “законопроект предусматривает координацию управления на всех уровнях... Отсутствие взаимосвязки между государственными и региональными программами приводит к срыву их исполнения, что в условиях необходимости ускоренного развития территорий - Крым и Севастополь, Дальний Восток, Арктика - недопустимо. Кроме того, российская экономика подвергается все новым санкциям со стороны Запада”<sup>3</sup>.

Тем не менее сложность, подвижность и неопределенность внешней среды социально-экономического развития страны выступают важнейшей причиной формирования в России системы стратегического государственного управления экономикой, и российское государство признает как наличие такой внешней среды у социально-экономического развития России, так и ее как причину перехода к стратегическому государственному планированию.

Сложность, подвижность и неопределенность внешней среды управляемого объекта означают ее постоянное и неожиданное изменение, часто требующее корректировки плана развития управляемого объекта (в иных случаях ограничиваются только прогнозами влияния изменений, указывающими на отсутствие необходимости принятия мер, или мерами предупредительного характера). Как пишут авторы популярного в нашей стране учебника “Основы менеджмента” М.Х. Мескон, М. Альберт и Ф. Хедоури, “общий стратегический план следует рассматривать как программу, которая направляет деятельность фирмы в течение продолжительного периода, давая себе отчет, что конфликтная и постоянно меняющаяся деловая и социальная обстановка делает постоянные корректировки неизбежными”<sup>4</sup>. Сложность, подвижность и неопределенность внешней среды функционирования экономики страны также означают ее постоянное и неожиданное изменение, часто требующее корректировки плана социально-экономического развития страны. Отсюда следует, что стратегическое государственное планирование развития экономики страны в целом, т.е. планирование в условиях его соответствующей внешней среды, предполагает корректировку плана социально-экономического развития России по мере изменения его внешних условий, требующих такой корректировки<sup>5</sup>.

План развития экономики страны в целом, как показывает анализ сложившейся практики

планирования социально-экономического развития и содержания Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ “О стратегическом планировании в Российской Федерации”, состоит из ряда самостоятельных документов, делящихся на документы целеполагания, прогнозирования и планирования (государственные программы, хотя и разрабатываются на федеральном уровне, но не являются документами планирования развития экономики РФ в целом, в связи с чем документы прогнозирования, также предусмотренные Законом, на уровне планирования развития экономики страны не выделяются). К ним относятся: стратегия социально-экономического развития РФ (документ, разрабатываемый в рамках целеполагания)<sup>6</sup>, прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период (документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования), основные направления деятельности Правительства РФ (документ, разрабатываемый в рамках планирования).

Как было показано выше, стратегическое государственное планирование социально-экономического развития России предполагает корректировку плана развития экономики страны по мере изменения условий этого развития, в частности внешних, требующих такой корректировки. Не сложно обнаружить, что, согласно сложившейся практике формирования документов стратегического планирования, а главное - Закону о стратегическом планировании в РФ, разработка (корректировка) документов стратегического планирования, образующих стратегический план социально-экономического развития РФ (см. выше), в связи с изменением условий этого развития, требующих такой корректировки, не производится. Так, согласно Закону № 172-ФЗ стратегия социально-экономического развития РФ разрабатывается каждые шесть лет (п. 1 ст. 16), а ее корректировка осуществляется по решению Правительства РФ (п. 5 ст. 16), прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет, а его корректировка осуществляется в соответствии с решением Правительства РФ (п. 1 ст. 24), прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период разрабатывается ежегодно (п. 1 ст. 26), а об импульсе для его корректировки ничего не сообщается, хотя сама эта корректировка предполагается. О периодичности разработки и импульсе для корректировки основных направлений деятельности Правительства РФ в Законе не сообщается (см. ст. 27). Таким образом, в соответствии с Зако-

ном разработка документов планирования социально-экономического развития РФ осуществляется периодически, т.е. без связи с изменениями условий, требующими замены документа, а их корректировка и отчасти разработка (в случае с основными направлениями деятельности Правительства РФ) по мере изменения соответствующих условий отдается на усмотрение Правительства РФ, т.е. также непосредственно не связывается с соответствующими изменениями условий развития<sup>7</sup>. Анализ же практики государственного стратегического планирования социально-экономического развития РФ, которая в форме, близкой к предусмотренной в Законе, начала осуществляться с принятием в 2008 г. Концепции 2020, показывает, что никакой реальной корректировки соответствующих документов планирования внутри периодов их действия в связи с изменениями условий, хотя бы по решению Правительства РФ, или их разработки по этой причине не производилось (как ясно из практики, основные направления деятельности Правительства РФ разрабатываются каждые шесть лет). И это несмотря на то, что изменения условий социально-экономического развития страны, требовавшие таких действий от государства, имели место.

Например, в течение 2014 г. произошла вереница изменений условий социально-экономического развития РФ, очевидным образом требовавших корректировки плана социально-экономического развития РФ, т.е. составляющих документов стратегического планирования. Так, очевидно, что уже само воссоединение Крыма с Россией в конце марта 2014 г. должно было вызвать корректировку документов планирования социально-экономического развития РФ, действовавших на тот момент, хотя бы потому, что оно означало изменение плана регионального развития страны. В этих документах имеются разделы, посвященные региональному развитию, а именно: гл. VII “Региональное развитие” в Концепции 2020; п. III.5 “Обеспечение сбалансированного регионального развития” в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденных распоряжением Правительства РФ 31 января 2013 г.; гл. 13 “Территориальное развитие” в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанном Минэкономразвития РФ в 2013 г. (Прогноз 2030); гл. 7 “Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации” в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг.

(вывешен на сайте Минэкономразвития РФ 23 октября 2013 г.). Однако соответствующих корректировок произведено не было, по крайней мере, об этом свидетельствуют официальные версии соответствующих документов, находящиеся в открытом доступе.

Следует отметить, что в системе государственного стратегического планирования социально-экономического развития действует определенная система сокрытия отсутствия корректировок документов стратегического планирования. Можно найти версии соответствующих нормативно-правовых актов, содержащие более поздние изменения и дополнения. Однако, как показывает анализ, они практически не влияют на первоначальное содержание документов стратегического планирования.

Таким образом, в системе государственного управления социально-экономическим развитием РФ наблюдается очевидное противоречие между заявленным качеством управления, соответствующим определению “стратегическое”, и действующей системой разработки и корректировки документов стратегического планирования, в рассмотренном выше случае - документов планирования социально-экономического развития страны в целом. Стратегическому управлению соответствует непрерывное планирование, состоящее в корректировке плана функционирования управляемого объекта по мере выявления факторов его функционирования<sup>8</sup>, требующих такой корректировки, в то время как в системе разработки и корректировки документов государственного стратегического планирования развития экономики РФ в целом принято периодическое планирование (под которым понимается, как минимум, годовое планирование). Аналогичная картина с разработкой и корректировкой документов стратегического планирования в рассматриваемом отношении наблюдается и на других уровнях стратегического государственного управления социально-экономическим развитием в нашей стране.

Периодическая разработка (корректировка) документов государственного стратегического планирования оборачивается существенными общественными потерями. Первая волна потерь вызывается нереальностью государственных планов развития управляемых социально-экономических объектов. Дело в том, что в реальной действительности периодическое планирование развития социально-экономических объектов невозможно. Во внешней и внутренней среде функционирования управляемого социально-экономического объекта, например предприятия, в течение года (а тем более шести лет) обязательно

возникают факторы его деятельности, которых не существовало в период разработки плана, причем воздействия некоторых из них, прежде всего негативных, внутри периода планирования избежать не представляется возможным, не говоря уже о том, что воздействие положительных факторов на деятельность управляемого объекта вообще является желательным. В связи с этим реальный план развития социально-экономического объекта в очередном календарном году, разработанный перед его началом, в течение года неизбежно подвергается корректировке. Важно отметить, что периодическое (годовое) планирование деятельности социально-экономических объектов было невозможным еще до формирования “сложной, подвижной и неопределенной” внешней среды их развития, возникновение которой у капиталистических фирм относят к началу 70-х гг. XX в. (см. выше), а у российской экономики в целом - к середине 1-го десятилетия XXI в. - просто констатация наличия такой внешней среды делает необходимость непрерывного планирования очевидной.

Из сказанного выше следует, что отсутствие корректировки официальных документов государственного стратегического планирования развития экономики страны и ее элементов (отраслевых, территориальных и пр.) равносильно нереальности соответствующих документов. При этом чем “старше” действующий документ стратегического планирования, тем более он нереален. Современным “рекордсменом” по степени нереальности из документов планирования развития экономики страны в целом является Концепция 2020, разработанная еще в 2008 г. Нереальность этого документа, первоначально носившая условный характер (по причине неучета при разработке Концепции 2020 экономического кризиса, разразившегося к моменту ее утверждения в августе 2008 г.), с годами стала фактической и носящей все более разительный характер. Как отмечает Е.М. Бухвальд, “этот документ на первом этапе реализации Концепции (2012 г. к 2007 г.) предусматривал следующие темпы прироста экономических показателей: ВВП - 37-38 % (фактически - 11-12 %); производительность труда - 40-41 % (10-11 %); инвестиции в основной капитал - 80-85 % (19-20 %)”<sup>9</sup>.

Нереальность государственных планов приводит к тому, что лица, желающие сформировать актуальную (не устаревшую) картину государственного исследования развития экономики страны или ее элементов (его отдельных сторон), например, ученые, представители общественных организаций, несут соответствующие дополнительные затраты. Они возникают в свя-

зи с поиском и получением доступа к дополнительным источникам информации, содержащим сведения, необходимые для корректировки картины, представленной в документе стратегического планирования, и для самостоятельной ее корректировки. Так, лица, стремившиеся получить в конце марта 2014 г. актуальную государственную картину пространственного развития страны после воссоединения Крыма с Россией, были вынуждены корректировать картину соответствующего исследования, представленную в документах стратегического планирования, самостоятельно, путем, в частности, поиска и просмотра телепередач на данную тему с выступлениями государственных чиновников (представителей МИДа РФ, Минэкономразвития РФ, Государственной думы и др.).

Указанные выше затраты по формированию заинтересованными лицами актуальных картин государственных исследований развития управляемых социально-экономических объектов (его сторон) уменьшаются после выхода научных работ, посвященных актуальной государственной политике или текущим изменениям в ней.

Дополнительные общественные потери от нереальности государственных планов возникают не только в связи с множественностью рассмотренных выше исследований, но и в связи с тем, что полученные картины государственного исследования могут и вовсе не соответствовать реальным актуальным планам российского государства, в результате чего возникают общественные потери от разработки неадекватных рекомендаций и ответов государственных органов на необоснованную критику.

Отсутствие представления о нереальности картин государственного исследования развития (его сторон) экономики страны, ее отраслевых и территориальных элементов, отраженных в действующих документах стратегического планирования, оборачивается общественными потерями, связанными с разработкой неадекватных рекомендаций и ответами государственных органов на необоснованную критику.

С другой стороны, осознание нереальности действующих документов стратегического планирования, а также призрачности возможности определить реальную экономическую политику российского государства выступает существенным препятствием для критики экономического руководства страны со стороны общества (науки, бизнеса, общественности). Сама возможность обвинить критиков в незнании реальных планов государства, создаваемая системой периодической разработки (корректировки) документов государственного стратегического планирования, и

тем самым снизить накал соответствующей критики со стороны общества, выступает существенным стимулом сохранения действующей системы формирования документов государственного стратегического планирования.

Из отмеченного выше ясно, что действующая система разработки (корректировки) документов государственного стратегического планирования социально-экономического развития в РФ существенно затрудняет участие общества в выработке государственных решений из области экономики и формирование общественных инициатив в области социально-экономического развития. Учитывая то, что меры российского государства по развитию соответствующих институтов обосновывались повышением эффективности государственного управления социально-экономическим развитием, можно сказать, что нереальность документов стратегического планирования также оборачивается существенными потерями, связанными со снижением эффективности функционирования экономики страны, вызванным снижением эффективности государственного экономического управления по причине слабого участия в нем общества.

Нереальность документов государственного стратегического планирования приводит к общественным потерям, связанным с неадекватностью индикативного воздействия государственных планов на бизнес и общественность. Так, Концепция 2020, разработанная без учета кризиса, возникшего в августе 2008 г., и текущих экономических вызовов (см. выше), формирует завышенные представления о будущем спросе, например о спросе населения РФ<sup>10</sup>, что может обусловить принятие бизнесом неадекватных долгосрочных инвестиционных решений в случае доверия к содержанию данного документа.

Нереальность документов государственного стратегического планирования подрывает доверие общества к государству, заставляет его сомневаться в способности государства адекватно управлять социально-экономическим развитием в стране. Достаточно сказать о сильном скептицизме, с которым студенты, изучающие социально-экономическую политику российского государства, встречают сообщения о целевых ориентирах из области стандартов благосостояния, представленных в действующих документах стратегического планирования развития экономики РФ.

Следующая волна общественных потерь от периодической разработки (корректировки) документов государственного стратегического планирования вызывается самой идеологией такого планирования.

В условиях, когда официальной нормой планирования выступает периодическое планирование, корректировка плана внутри периода планирования воспринимается как свидетельство непрофессионализма его разработчиков. По этой причине корректировка плана в ответ на негативные факторы (угрозы) затягивается “до последнего” в надежде, что ее можно будет оттянуть до сроков разработки плана. Вследствие такого затягивания эффективность мер, принимаемых в ответ на негативные факторы, значительно снижается. Потери образуются и вследствие осуществления необоснованных попыток предотвратить воздействие на работу управляемого объекта негативных факторов, т.е. “борьбы за план”, или “битвы за план”<sup>11</sup>. Реагирование же на позитивные факторы (новые возможности) просто откладывается до установленных сроков разработки (корректировки) плана. В результате часть новых возможностей, появившихся внутри периода планирования, вследствие их переходящего характера просто теряется, другую их часть можно использовать, но с меньшей эффективностью, и при этом возникают потери и от их неиспользования с момента возникновения такой возможности. Подробная концепция общественных потерь от периодического планирования разработана М.С. Будович, выделившей 7 видов потерь от такого планирования на позитивных факторах и 6 видов потерь на негативных факторах<sup>12</sup>.

С другой стороны, соответствующий порядок формирования государственных планов “позволяет” государственным чиновникам минимизировать личные трудозатраты, сводя корректировку реальных государственных планов к исключительно вынужденным корректировкам. В данном случае общество несет дополнительные потери, связанные с завышением оплаты труда чиновников.

Еще одним направлением использования идеологии периодического планирования чиновниками в личных целях и причиной существенных общественных потерь является присвоение чиновниками дополнительной коррупционной ренты. Дополнительные способы обогащения, которыми обеспечивает чиновников периодическое планирование, были вскрыты М.С. Будович. К ним относятся: 1) ускоренная и на невыгодных условиях для одной из сторон реализация решений, принятых в пользу определенных лиц, под видом “битвы за план”; 2) постановка вышестоящего руководства перед фактом перерасхода бюджетных средств и участие в его обосновании; 3) пробивание дополнительных квот, выбивание дополнительного финансирования и т.д.<sup>13</sup>

Из сказанного выше следует, что значительной причиной сохранения действующей в настоящее время системы периодической разработки (корректировки) документов государственного стратегического планирования выступает материальная заинтересованность в ней чиновников.

С другой стороны, причиной существования системы периодического обновления документов государственного стратегического планирования выступает материальная и моральная незаинтересованность чиновников в обновлении соответствующих документов по мере изменения условий развития управляемых объектов, в частности отсутствие системы наказаний за нереальность документов стратегического планирования. При этом в системе государственного стратегического управления социально-экономическим развитием в РФ действует система сокрытия нереальности документов стратегического планирования при мониторинге их реализации, несмотря на то, что, согласно Закону о стратегическом планировании в РФ, одной из основных задач такого мониторинга выступает оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития (пп. 2 п. 2 ст. 40). В качестве документов, в которых отражаются результаты соответствующего мониторинга, предусмотрены ежегодные отчеты (доклады) органов государственного управления социально-экономическим развитием, размещаемые после их формирования или заслушивания на интернет-ресурсе. При этом публикуемые отчеты органов федерального уровня, даже вышедшие после принятия Закона о стратегическом планировании в РФ, сосредоточены на анализе динамики социально-экономического развития и почти не содержат анализа степени достижения его целей<sup>14</sup>, что позволяет скрывать в них крупные просчеты государственной социально-экономической политики<sup>15</sup>. Такие просчеты могут быть вскрыты лишь в процессе ответов на вопросы в случае, если отчеты являются публичными. Так, существенные проблемы, имеющиеся в сфере газификации страны, не раскрытые в докладе Д.А. Медведева “Отчет Правительства о результатах работы в 2014 году”, были выявлены в вопросе депутата Госдумы от фракции КПСС А. Корниенко: “Будучи Президентом России, Вы заявили, что к 2015 году газ появится во всех деревнях, и даже пообещали дотянуть его до удаленных деревень Дальнего Востока - Ваши слова... На сегодняшний день газопровод дотянули только до центральной ТЭЦ во Владивостоке. На Сахалине газифицировано менее четверти населенных пунктов. Аналогичная ситуация и в других регионах Дальневос-

точного округа, да и в целом по стране... Кто-нибудь ответил за невыполнение программы? Что мешало для ее выполнения? И когда национальное достояние - “Газпром” - выполнит Ваше обещание?”<sup>16</sup> Если бы отчеты государственных органов содержали оценку степени достижения поставленных целей социально-экономического развития, то они при наличии системы ответственности за принятие неадекватных управленческих решений были бы заинтересованы в корректировке документов стратегического планирования развития управляемых объектов по мере изменения условий, требующих такой корректировки. Это объясняется тем, что соответствующие корректировки позволяют объяснить причины отклонений, что было показано К.Н. Лебедевым<sup>17</sup>. Такое объяснение выгодно государственным органам, так как они далеко не всегда “виноваты” в негативных отклонениях от первоначально установленных целей социально-экономического развития, а некоторые позитивные отклонения могут быть их заслугой.

Выше были рассмотрены политическая и экономическая причины сохранения в государственном управлении социально-экономическим развитием в РФ системы периодической разработки (корректировки) документов стратегического планирования (стремление государства предохранить себя от критики за принимаемые в области развития экономики решения, стремление государственных чиновников к максимизации личной выгоды и отсутствие ответственности за нереальность документов планирования). Можно выделить и другие причины использования в государственном экономическом управлении периодического планирования.

Одной из причин является историческая причина. Дело в том, что с самого начала возникновения в нашей стране народнохозяйственного планирования (в середине 20-х гг. XX в.) в нем в качестве официальной нормы планирования было принято периодическое (годовое) планирование, состоящее в разработке (корректировке) планов социально-экономического развития на всех уровнях управления перед началом очередного года. Эта норма “по наследству” досталась народнохозяйственному планированию современной России. Важно отметить, что, несмотря на декларировавшееся отношение к плану как к закону, в народнохозяйственном планировании, осуществлявшемся в СССР, практиковалась официальная корректировка планов развития экономики всех уровней управления внутри года. Так, Б.В. Зембатова, оценивая практику народнохозяйственного планирования в СССР, отмечает “существование системы организации пла-

нирования народного хозяйства (как и системы хозяйствования в целом), позволяющей корректировать принимаемые решения”<sup>18</sup>.

Причиной использования в государственном экономическом управлении периодического планирования также выступают “провалы” общепринятой теории управления (менеджмента), “не знающей” иной нормы планирования, кроме периодического планирования. Несмотря на то, что в ней переход к стратегическому управлению социально-экономическими объектами связывается с формированием сложной, подвижной и неопределенной внешней среды их развития, и признается неизбежность постоянной корректировки планов, из учебника в учебник переходит одна и та же модель процесса стратегического планирования, в соответствии с которой стратегическое планирование представляет собой не постоянный процесс, а ежегодный ритуал, совершаемый перед началом очередного календарного года. Так, в уже цитировавшейся работе М.Х. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури, в частности, отмечается, что “стратегические планы разрабатываются на совещаниях высшего руководства корпорации, проводимых ежегодно”<sup>19</sup>.

Следующую причину использования в государственном управлении социально-экономическим развитием в РФ периодического планирования можно назвать идеологической. Действующая система периодической разработки (корректировки) документов государственного стратегического планирования соответствует бюрократической модели управления, характерной для нашей страны. Как пишут Ю.И. Будович, К.Н. Лебедев и И.С. Цыпина о периодическом планировании, “такое планирование идеально вписывается в бюрократическую модель управления ...так как с периодическим планированием связан “пышный ритуал” - в виде самого процесса составления периодического плана, и “героика” - в виде битвы за план. Все это позволяет чиновнику наилучшим образом “проявить” себя, с одной стороны, перед начальством, а с другой - перед подчиненными”<sup>20</sup>. Именно этой модели соответствует разработка (корректировка) документов стратегического планирования развития экономики страны не в связи с изменениями внешних и внутренних условий этого развития, а по решениям Правительства РФ, даже в случае, если бы они принимались в ответ на изменения условий развития.

Таким образом, в государственном стратегическом управлении социально-экономическим развитием в РФ требуется осуществить переход к непрерывному документальному планированию

или к составлению (корректировке) документов стратегического планирования развития управляемого объекта по мере изменения условий его развития, требующих их составления (корректировки).

В настоящее время в научном сообществе признается необходимость постоянной корректировки документов стратегического планирования, составляемых на долгосрочный период (согласно Закону о стратегическом планировании в РФ это период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет). Так, И.В. Петров обосновывает переход к ежегодной корректировке стратегий социально-экономического развития всех уровней государственного управления (стратегия социально-экономического развития РФ разрабатывается на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития РФ, а последний разрабатывается на двенадцать и более лет), прежде всего, в связи с необходимостью учета в них стремительных перемен, происходящих в окружающем мире и в жизни страны<sup>21</sup>. Однако ежегодная периодическая корректировка долгосрочных документов стратегического планирования не способна решить проблему их реальности. Сам же подход к решению проблемы реальности документов стратегического планирования социально-экономического развития в РФ, состоящий в сокращении периода планирования, заслуживает внимания. Представляется, что первоначально в нашей стране может быть введена система ежеквартальной периодической корректировки документов государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

<sup>1</sup> Роббинс С.П., Коултер М. Менеджмент : пер. с англ. Москва, 2004. С. 304.

<sup>2</sup> Согласно Концепции 2020 данная система включает в себя “взаимосвязанные программы институциональных преобразований, долгосрочные и среднесрочные прогнозы развития экономики, науки и технологий, стратегии и программы развития ключевых секторов экономики и регионов, долгосрочный финансовый план и систему бюджетирования по результатам” (п. IV.1).

<sup>3</sup> Ласкутова А. Все идет по плану. URL: <http://www.nakanune.ru/service/print.php?articles=9178>.

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

<sup>5</sup> Стратегическое государственное планирование развития экономики страны предполагает корректировку плана развития страны и по мере изменения внутренних условий социально-экономического развития, требующих такой корректировки.

<sup>6</sup> Согласно закону к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федераль-

ном уровне в рамках целеполагания, в первую очередь относится ежегодное Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ. Однако этот документ касается развития страны в целом, а не ее экономики отдельно.

<sup>7</sup> Если определение момента корректировки данных документов отдается законом на усмотрение Правительства РФ, то, например, корректировка Стратегического прогноза Российской Федерации прямо запрещается законом в иные сроки, нежели чем каждые шесть лет (п. 1 ст. 23).

<sup>8</sup> Факторы функционирования социально-экономического объекта - изменения в его внешней или внутренней среде, на которые субъект его управления должен непосредственно реагировать процессами принятия решений, чтобы обеспечить эффективное управление развитием управляемого объекта.

<sup>9</sup> Бухвальд Е.М. Система стратегического планирования как ключевой инструмент. URL: <http://elib.spbstu.ru/dl/2/4655.pdf>.

<sup>10</sup> Так, в Концепции 2020 отмечается, что ВВП на душу населения по паритету покупательной способности к 2030 г. может достичь 51 тыс. долл. (гл. II). В Прогнозе 2030, разработанном в 2013 г., указывается более реалистичная цифра - 44,4 тыс. долл. (п. 15.1).

<sup>11</sup> Ярким примером современной битвы за план выступает борьба за исполнение майских 2012 г. указов Президента РФ. Негативными факторами, с воздействием которых ведется борьба, выступают проявления неспособности исполнительной власти исполнить содержащиеся в данных указах поручения в установленные сроки.

<sup>12</sup> Будович М.С. Институциональные ловушки государственного управления экономикой: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Казань, 2015. С. 18-20.

<sup>13</sup> Там же. С. 20.

<sup>14</sup> Документ под названием "Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 2014 году", подготовленный Минэкономразвития РФ, почти полностью посвящен анализу динамики развития (исключение составляет раздел "Исполнение государственного бюджета. Государственный долг").

<sup>15</sup> В отчете "Основные результаты работы Министерства транспорта Российской Федерации в 2014 году" полностью отсутствует анализ каких-либо проблем, имеющих у данной отрасли экономики страны.

<sup>16</sup> Отчет Правительства о результатах работы в 2014 году. URL: <http://government.ru/news/17768>.

<sup>17</sup> Лебедев К.Н. Проблемы и перспективы науки "Экономический анализ". Москва, 2013.

<sup>18</sup> Зембатова Б.В. Планирование: простые и сложные истины. Москва, 1990. С. 126.

<sup>19</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Указ. соч. С. 285.

<sup>20</sup> Будович Ю.И., Лебедев К.Н., Цыпина И.С. Проблемы практического исследования в системе государственного управления промышленностью // Экономические науки. 2015. □ 4 (125). С. 12.

<sup>21</sup> Петров И.В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования. URL: [http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov\\_1.10.pdf](http://2014.forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf).

*Поступила в редакцию 04.07.2015 г.*