

Государственное стратегическое планирование

Бронзовая медаль

О. О. Смирнова

Уважаемые коллеги!

Я хотела бы поблагодарить жюри Фонда Н. Д. Кондратьева, президента и директора фонда, всех тех, кто принимал решение о моем награждении и способствовал ему. Спасибо за высокую оценку моего труда. Мое выступление посвящено государственному стратегическому планированию – крайне актуальной в сегодняшних условиях теме.

Сегодня мировые финансовые кризисы заставляют научную экономическую мысль совершенствовать системы управления государствами с целью уменьшения зависимости от системных кризисов и укрепления государственной целостности.

В современной России задуматься о совершенствовании системы управления государством заставляют не только кризисные явления, но и поставленная цель – вхождение в число лидеров мировой экономики. Сырьевая модель российской экономики, устоявшееся место в международном разделении труда – ниша на мировых сырьевых рынках, исторически неконкурентно низкая производительность труда, выработавшие свой ресурс основные фонды – все это делает экономику уязвимой. Необходимый переход к инновационной экономике также требует серьезной перестройки системы управления как на уровне государства, так и на региональном уровне в целях создания системы стратегического планирования.

В нашей стране более 15 лет не утихают споры сторонников двух принципиально отличающихся подходов к оценке роли стратегического планирования в современной теории и практике государственного управления в России. Одна школа, опираясь на западную практику, взяв за основу инструменты корпоративного управления, акцентирует внимание на прогнозном характере процесса планирования. Вторая школа восходит к традициям советского планирования и ставит во главу угла индикативность, согласованность стратегических документов федерального и регионального уровней на основе баланса интересов, нормативную закрепленность решений.

Вместе с тем в настоящее время ведущие мировые эксперты (см. Рис. 1) признают в качестве главного урока кризиса для национальных правительств усиление государственного планирования и госрегулирования экономики.

Анализ стратегического планирования в странах с рыночной экономикой и государствах СНГ показывает, что лидерами по экономическим показателям являются страны, лидирующие в вопросах планирования.

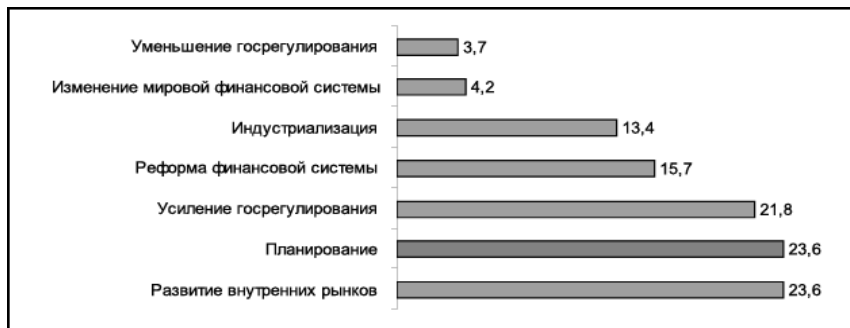


Рис. 1. Оптимальное соотношение индикаторов развития стран в посткризисном мире по мнению 250 международных экспертов

Источник: Институт посткризисного мира (<http://www.postcrisisworld.org>).

Наглядным примером эффективности мер государственного стратегического планирования и регулирования экономики, объединяющим планово-регулирующие методы с рыночными реформами, может служить динамика индекса объема промышленной продукции в странах СНГ (см. Рис. 2). В вопросах планирования лидируют Республика Казахстан и Республика Беларусь, являющиеся первыми странами на постсоветском пространстве, избравшими планирование, альтернативное кризису и хаотичности рыночной экономики, что позволяет им менее болезненно преодолевать кризисные явления последних лет.

Очевидно, что основной причиной всех существующих кризисов сегодня является несбалансированность мировой экономики.

Россия имеет колоссальный практический опыт государственного и регионального планирования. Научная школа по глубине проработки, пониманию социально-экономических процессов в формировании экономики страны не имеет равных аналогов в мире. Подобную фундаментальную научную базу в части стратегического планирования после СССР не сформировала ни одна страна.

Сегодня одна из основных ошибок в управлении государством состоит в том, что с переходом к рыночной экономике не были учтены все те наработки, которые существовали в системе государственного планирования (Байбаков 2001).

На современном этапе копирование опыта Госплана является в целом невозможным и ненужным. Однако необходимо использовать методы

(балансовый метод, теория оптимального функционирования экономики, планирование на основе социально-экономической политики и др.) и принципы, которые базировались на товарно-денежных, рыночных отношениях при сильном государственном управлении экономикой.

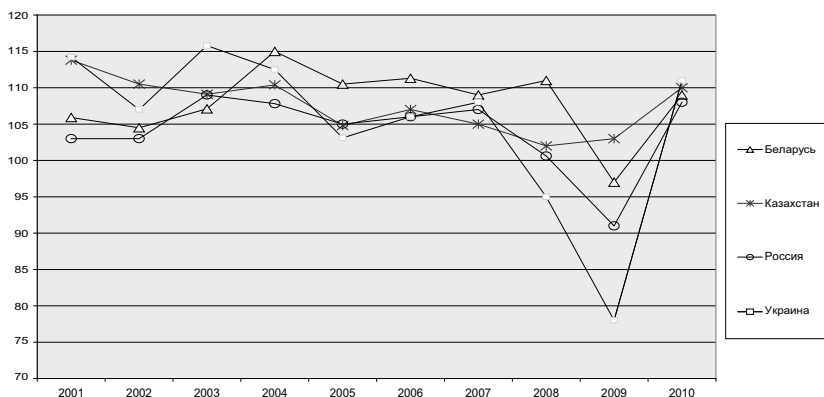


Рис. 2. Индексы объема промышленной продукции стран СНГ (в постоянных ценах, % к предыдущему году)

Для устранения кризисов в современных условиях система государственного стратегического планирования должна строиться на принципах конституционности, координации стратегических планов, системности, непрерывности, комплексности, целенаправленности, приоритетности, оптимальности, сбалансированности, пропорциональности, социальной ориентации, учетов интересов бизнеса, сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования.

В современных российских условиях при наличии разрозненных документов планирования, не связанных с бюджетным процессом, имеются возможность и необходимость выстраивания системы государственного стратегического планирования, опирающейся на современную нормативно-правовую базу.

В целях реализации комплексной системы государственного стратегического планирования мною (автором монографий и статей по государственному стратегическому планированию) предложена следующая модель.

На федеральном уровне должны разрабатываться: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации; долгосрочные отраслевые планы стратегического развития; долгосрочные планы регионального планирования (стратегии федеральных округов); схемы территориального планирования Российской Федерации; программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный

период. Процедура согласования таких документов должна происходить как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

На региональном уровне должны разрабатываться: стратегии социально-экономического развития субъектов РФ; схемы территориального планирования субъектов РФ; программы экономического и социального развития субъектов РФ на среднесрочный период; иные документы, соответствующие требованиям, установленным российским законодательством к документам стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Региональные документы должны разрабатываться на основе принимаемых на федеральном уровне: Стратегии долгосрочного социально-экономического развития страны, стратегий социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов), стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы. Документы должны согласовываться с муниципальными образованиями.

Стратегические документы могут быть утверждены только при наличии финансового (бюджетного и внебюджетного) обеспечения.

Мероприятия, предусматриваемые стратегиями развития отраслей экономики и социальной сферы, должны быть увязаны с приоритетными направлениями развития каждой территории.

В этой связи одной из важных задач стратегического планирования является наличие регионального среза в стратегиях развития отраслей экономики и социальной сферы, которые должны быть ориентированы на учет региональных особенностей.

В части согласования индикаторов, определенных в документах регионального и отраслевого планирования, необходимо, чтобы отраслевые стратегии содержали региональный раздел с индикаторами в региональном разрезе (см. Рис. 3). Также необходимо, чтобы индикаторы развития территории, отражаемые в территориальных стратегиях, соответствовали индикаторам развития отрасли на данной территории.

Наличие регионального среза во всех стратегических документах означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий. Это обеспечит согласование стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы с документами стратегического планирования развития регионов.

Стратегии отраслей экономики и социальной сферы на долгосрочный период должны использоваться для разработки схем территориального планирования Российской Федерации, а также плановых и программных документов субъектов естественных монополий.

Схема территориального планирования субъекта РФ является пространственным отображением стратегий социально-экономического развития субъекта РФ.



Рис. 3. Предлагаемая модель согласования в части индикативного планирования

Программа экономического и социального развития субъекта РФ на среднесрочный период должна разрабатываться на основе стратегии социально-экономического развития последнего и основных направлений деятельности правительства РФ на среднесрочный период. Среднесрочная программа должна основываться на прогнозе социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период и содержать показатели перспектив его социально-экономического развития.

Базовым элементом системы стратегического планирования регионального развития должен являться долгосрочный прогноз социально-экономического развития, разрабатываемый исходя из стратегических целей социально-экономического развития государства, комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, прогноза развития мировой экономики и внешнего положения Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период должен разрабатываться на основе аналогичного прогноза для Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития

субъекта РФ на долгосрочную перспективу – с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта РФ.

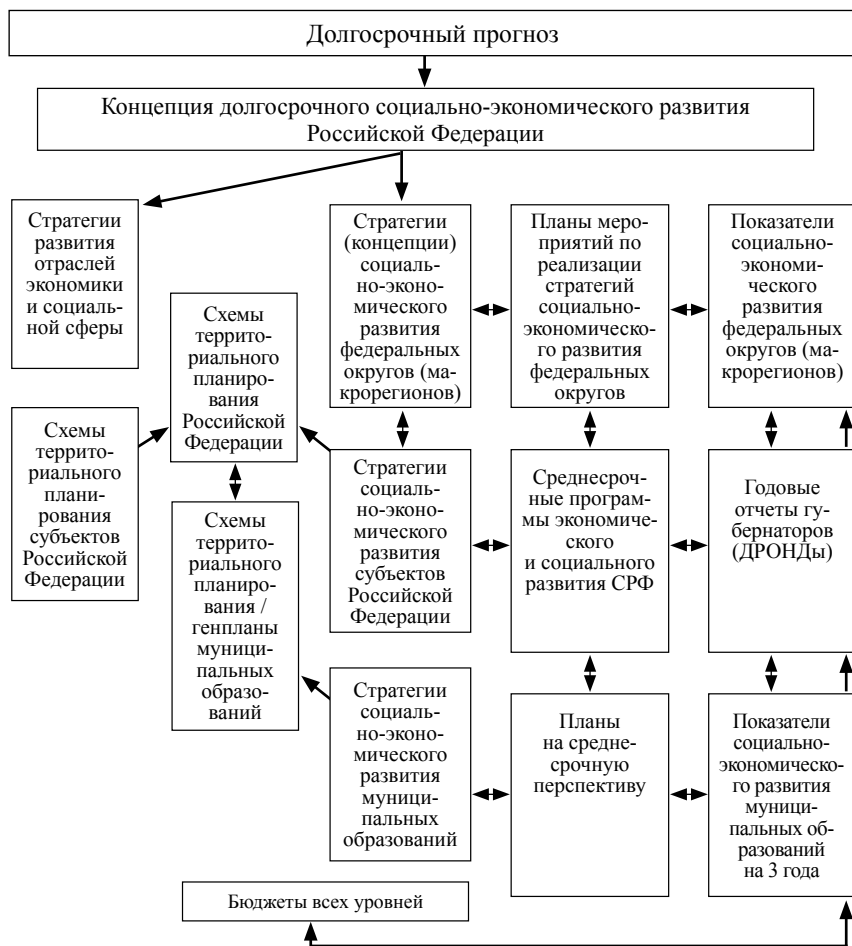


Рис. 4. Предлагаемая схема государственного стратегического планирования с учетом элементов среднесрочного и краткосрочного планирования

К краткосрочным документам системы государственного планирования относится годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период – документ, который должен содержать анализ результатов исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ в среднесрочном

периоде, а также информацию об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ.

Сегодня невозможно представить комплексную систему стратегического планирования государства в виде реестра документов планирования. В этой связи реализация представленной комплексной системы стратегического планирования развития государства в условиях непрерывно меняющейся динамики экономики и ее показателей (включая прогнозные показатели и их реализацию) невозможна без фундаментального математического аппарата для реализации комплекса задач, связанных с системным подходом к государственному планированию и пространственному развитию Российской Федерации, моделированию экономики, балансом множества постоянно меняющихся факторов, реализации принципа непрерывного индикативного планирования.

Дальнейшее развитие должны получить теория управления сложными динамическими системами, разработка методов анализа сложных систем и интеллектуального анализа данных для моделирования и поддержки принятия решений. Необходимы как дальнейшее развитие методологии, так и применение интеллектуальных систем на основе нейронных сетей для анализа данных и моделирования экономических процессов. Эти инструменты позволят реализовать предлагаемую комплексную систему государственного стратегического планирования в условиях динамически изменяющихся в экономической среде процессов как в российской, так и в мировой экономике.

Представленные предложения могут быть применены не только в Российской Федерации, но и в любой стране с рыночной экономикой.

Выступая на совещании послов и постоянных представителей России, президент Российской Федерации В. В. Путин (2012) отметил: «Надо признать, что пока не просматривается надежных вариантов преодоления мирового экономического кризиса. Более того, перспективы становятся все более и более тревожными. Долговые неурядицы еврозоны и ее сползание в рецессию – лишь верхушка айсберга из нерешенных структурных проблем всей мировой экономики. Дефицит новых моделей развития на фоне эрозии лидерства традиционных экономических локомотивов (таких как США, ЕС, Япония) ведет к торможению глобального развития». В данных условиях предлагаемая модель государственного стратегического планирования, основанная на комплексном балансе факторов, полезна всем странам.

Сегодня для эффективного бескризисного функционирования экономики необходим страновой баланс с учетом внешних факторов, на основе: демографических и миграционных процессов; уровня и дифференциации доходов населения; баланса природных ресурсов; денежной массы и т. д.

Представленная модель комплексной системы стратегического государственного планирования позволит согласовать в России разрозненные документы, определить векторы развития страны, регионов, сбалансиро-

вать инструменты развития и бюджетный процесс, согласовать интересы монополий и крупных компаний с целями развития регионов.

Библиография

Байбаков Н. 2001. Современной России нужна система планирования. *Независимая газета* 22 февраля.

Путин В. В. 2012. Выступление на совещании послов и постоянных представителей России, 9 июля. Пресс-релиз. URL: www.rus-slo.mid/doc/vstrecha_poslov.htm