ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-4-6-11
УДК 338.26(045)

Перспективы реализации системы стратегического планирования в современной России

Д.А. Парфенов

Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова, Москва Россия
<https://orcid.org/0000-0001-9169-9205>

АННОТАЦИЯ

В статье ставятся вопросы социально-экономического развития России на основе стратегического планирования. Рассмотрены подходы к сути стратегического планирования, сформированные в современной Российской Федерации — сторонников стратегического подхода и их оппонентов, отстаивающих прогнозный подход к планированию, рассчитанный на краткосрочный и среднесрочный периоды. Доказывается, что обеспечение согласованности взаимодействия государства, перевод государственного управления экономикой на качественно новый уровень возможны на основе масштабной системы планирования, в чем нашей страной накоплен уникальный положительный опыт. В работе также проведен анализ современной системы стратегического планирования РФ, отмечены формальность в формировании целей, недостатки в методическом обеспечении, организации контроля. Автор замечает, что инструментарий, применяемый при разработке и реализации стратегического планирования, серьезно устарел и слабо учитывает российскую специфику.

Ключевые слова: стратегическое планирование; социалистическая экономика; Госплан; экономика государственного социализма.

Для цитирования: Парфенов Д.А. Перспективы реализации системы стратегического планирования в современной России. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2021;11(4):6-11. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-4-6-11

ORIGINAL PAPER

Prospects for the Implementation of the Strategic Planning System in Modern Russia

D.A. Parfenov

Lomonosov Moscow State University, Moscow Russia
<https://orcid.org/0000-0001-9169-9205>

ABSTRACT

The article raises questions of the socio-economic development of Russia based on strategic planning. The approaches to the essence of strategic planning, formed in the modern Russian Federation — the supporters of the strategic approach and their opponents, defending the predictive approach to planning, designed for the short and medium-term, are considered. It is proved that ensuring the consistency of the interaction of the state, transferring the state management of the economy to a qualitatively new level is possible based on a large-scale planning system, in which our country has accumulated a uniquely positive experience. The paper also analyses the modern system of strategic planning of the Russian Federation, notes the formality in the formation of goals, shortcomings in methodological support, organization of control. The author notes that the tools used in the development and implementation of strategic planning are seriously outdated and poorly consider Russian specifics.

Keywords: strategic planning; socialist economy; state planning commission; economy of state socialism

For citation: Parfenov D.A. Prospects for the implementation of the strategic planning system in modern Russia. *Gumanitarnye Nauki. Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2021;11(4):6-11. (In Russ.). DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-4-6-11

ВВЕДЕНИЕ

Глобальная задача государства — обеспечение стабильного экономического и социального развития страны, реализация национально-государственных интересов, жизнеобеспечение населения, его сохранение и развитие. Реализация магистральных задач происходит в условиях преодоления различного рода кризисов, предопределенных как внешними, так и внутренними причинами.

Как показывает мировая практика, благоприятной средой для формирования кризиса является зависимость экономик стран от мировых событий как одного из аспектов глобализации. Стремление государств снизить зависимость от мировых системных кризисов и сохранить собственный суверенитет побуждают правительства к поиску эффективного инструментария управления и планирования.

Современная российская экономика переживает не лучшие свои времена. Падение экономической активности, уровня жизни населения вызваны не только и не столько внезапно охватившей планету пандемией. Длительную экономическую нестабильность России, безусловно, определяют внешние условия: периодически повторяющиеся системные потрясения, структурные изменения в мировой экономике, санкции. Но эти факторы для экономики вторичны и являются ограниченно значимыми. Параметры социально-экономических показателей предопределяются экономической политикой, характером государственного планирования и управления. Именно на эти факторы указывает руководство страны, отмечая, что повышенная турбулентность внешней среды требует принятия эффективных решений, а также выработки гибких стратегий управления, учитывающих логику экономических процессов.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Государство стремится проводить внутреннюю политику на основе внедрения новых параметров общественной структуры, функциональных состояний, предпринимает меры по усилению конкурентных позиций в глобальной мировой экономике. Но инструментарий, с помощью которого государство пытается поднять рейтинг России в мировом сообществе, вернуть ее былой авторитет, весьма ограничен: внешнеполитическая активность, ближневосточные достижения, престижные события вроде олимпиады или чемпионата мира по футболу. Но какими бы ни были усилия государства по укреплению позиций страны на мировой политической арене, при слабой экономике страна будет рассма-

триваться соседями преимущественно в качестве сырьевого донора.

К тому же приверженность правящих элит России к западным неолиберальным экономическим концепциям, транслируемым МВФ, привела страну к затяжному кризису, который, по мнению правительства, носит преимущественно финансовый характер.

Устойчивый экономический рост, безопасность страны, достойный уровень жизни граждан — результат, который достигается по итогу планомерных сбалансированных действий, имеющих четкое соотношение с пространством и временем. Но на сегодняшний день руководством страны не разработана социально эффективная программа развития, несмотря на то, что еще в 2014 г. был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», цель разработки которого — обеспечение национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития.

В Законе учтены опыт и результаты стратегического планирования мировой и отечественной практики, определены субъекты деятельности в области государственного прогнозирования, программно-целевого планирования, определен порядок осуществления контроля за реализацией документов государственного стратегического планирования на трех уровнях федеративного устройства РФ.

Но для управленческой практики, долгие годы ориентированной на выполнение задач среднесрочной перспективы, закон не стал органичной частью и вскрыл недостатки не только сложившейся модели государственного регулирования экономики, но и системы исполнительной власти (преобладание ведомственного подхода к решению стратегических задач и игнорирование согласования процедур при выборе управленческих решений), что обусловлено низкой ответственностью за их неэффективность. Кроме того, проекты государственно-частного партнерства не обеспечены организационно-правовыми формами взаимодействия государственного сектора с предпринимательским и институтами гражданского общества, не проработаны механизмы защиты слабо диверсифицированной открытой экономики России от внешних экономических факторов.

Современные подходы к самой сути стратегического планирования сформировали в современной Российской Федерации острую политическую и научную дискуссию, разделив участников на стратегистов и антистратегистов. Противниками стратегического планирования являются поклонники

западных подходов. Их аргументы сводятся к тому, что стратегическое планирование «извращает стратегическое мышление», утратило актуальность и по этой причине «окончательно рухнуло с пьедестала почета», перейдя на вторые и даже третьи роли [1–3]. Антистратегисты отстаивают прогнозный подход к планированию, рассчитанный, по сути, на краткосрочный и среднесрочный периоды с опорой на индикаторы социально-экономического развития — динамику экономики, ее структуру, уровень жизни населения, занятость, рынок товаров и ценных бумаг и т.д. Государству в индикативном прогнозе отводится роль рефери, в обязанности которого вменяется вмешательство только в том случае, если рынок по каким-либо причинам испытывает затруднения и не справляется с задачами [4].

Больше всего сторонников антистратегический подход набирает в органах государственной власти. Свою позицию они аргументируют тем, что мировая экономика переживает период значительного замедления экономического роста, который стал катализатором спонтанных, тяжелых по своим последствиям процессов.

Другой подход отстаивает традиции стратегического планирования советского периода, основанного на балансе интересов, нормативно закреплённых решениях, согласованных стратегических документах федерального и регионального уровней, и уверенно претендует на ведущую теоретико-методологическую основу системы государственного планирования. Обоснованность притязаний подтверждается не только колоссальным опытом ведения Госпланом планового хозяйства в советский период, но и тем, что принцип стратегического планирования положен в основу самых сильных экономик мира, и, как показала практика, стал достойным ответом на глобальные вызовы и риски, во многом определяющими стагнационные явления в экономике¹ [5–7].

Современная российская экономика также переживает не лучшие времена: бесконечная череда санкций, социально-экономические последствия пандемии, падение доходов населения, потребительского спроса требуют гибких стабилизационных планов краткосрочного горизонта планирования с детальной конкретизацией целей и задач. Именно эти обстоятельства являются главным аргументом в пользу стратегического планирования, которое в кризисных ситуациях, угрожающих безопасно-

сти страны, позволяет государству выйти из них с меньшими потерями. Краткосрочный же принцип планирования, напротив, повышает риск ситуативности, придает деятельности государственных структур хаотичный, бессистемный характер, лишает направление развития страны ориентиров и согласованных действий [8].

Без четкого алгоритма взаимосогласованных действий цели и задачи государства остаются на стадии первоначального замысла.

Безусловно, затруднительно применять принципы управления экономикой социалистического государства в условиях рынка, но применение адаптированных к современным условиям наработанных знаний и практик (которые до сих пор с успехом используются многими странами) придают теме новизну и актуальность.

Так, составление прогнозов относительно перспектив развития макроэкономики, обоснование структуры и пропорций национальной экономики возможно осуществлять с применением модели межотраслевого баланса (МОБ), ставшего положительным достижением советской экономики и позволившего в короткие сроки провести ее индустриализацию. Или можно применять прогноз перспектив принимаемых решений в масштабе всего народнохозяйственного комплекса, позволяющий с большой точностью обобщать информацию, поступающую с мест.

Неверно понимание стратегии как чего-то неизбывного. Стратегию следует воспринимать как подвижную интенциональную конфигурацию в национальной экономической парадигме, назначение которой — обеспечить эффективное бескризисное развитие государства.

Изучение опыта стран, экономическое развитие которых осуществлялось на основе стратегического планирования, позволяет сделать вывод о том, что для успешного решения задач и выполнения намеченных целей корреляция между документально оформленными положениями плана и реальными показателями экономической политики не только допустима, но и является неотъемлемым этапом процесса реализации стратегического планирования.

Многими экономически развитыми странами — США, Францией, Японией, Южной Кореей, Китаем — задачи по социально-экономическому развитию и наращиванию инновационной активности в государственном секторе экономики успешно решаются в практике государственного управления на основе обновленных форм страте-

¹ Стратегическое планирование, проблемы и перспективы реализации в системе управления российской экономикой. Сборник статей. М.: Изд-во. ГУП «Экономика»; 2012.

гического планирования, прогнозирования среднесрочной и долгосрочной перспективы.

Так, Франция с 1940-х гг. прошла путь от среднесрочного директивного планирования с периодом на 4–5 лет до индикативного, соответственно, с постепенной сменой приоритетов в развитии экономики, тем самым перейдя от задач по достижению количественных показателей к вопросам совершенствования финансовой политики государства.

В США также освоена практика стратегического планирования от 3 до 5 лет на различных уровнях.

В основу долгосрочных стратегий социально-экономического развития, разрабатываемых странами Северо-Восточной Азии, положены основные принципы: ценностная основа; цели, а также механизмы и ресурсы для их достижения; прогноз влияния деструктивных факторов или обстоятельств.

Китай, встав на путь строительства социализма с китайской спецификой, сохранил практику стратегического планирования, формулируя цели на основе анализа актуальных показателей социально-экономического развития в соответствии с национальными интересами страны.

Япония с 1950-х по 70-е гг. XX в. вела разработку пятилетних планов по фактически марксистской модели, нацеленных на восстановление экономики, которая после окончания Второй мировой войны была на грани катастрофы. К концу 50-х гг. японская экономика вернула свое довоенное состояние, а с 1980-х гг., хотя и отошла от пятилетнего планирования, тем не менее сохранила долгосрочное планирование для отдельных отраслей.

Южная Корея в начале 60-х гг., взяв в качестве основы принцип плановой экономики СССР, приняла программу долгосрочного развития страны на двадцатилетнюю перспективу с последовательным выполнением пятилетних планов социально-экономического развития. Благодаря такому подходу, страна с катастрофическим экономическим положением в течение трех пятилеток превратилась в стабильное государство с сильной экономикой. Пятилетнее планирование сохранялось в Корее до 1984 г. [9].

Анализ зарубежных подходов к государственному стратегическому планированию позволяет выявить общие принципы, положенные в основу государственных стратегий. Прежде всего, это формулирование ценностного основания, высшей цели, масштабного образа будущего национальной экономики, которому подчинена архитектура промежуточных целей, продиктованная национальными интересами, учитывающая возможные факторы

и обстоятельства, способные препятствовать реализации изначального глобального замысла.

Понятие «национальные интересы» включает в себя подсистемы, чьи потребности находят отражение в перспективном планировании — государство, бизнес и личность. Необходимость учета и соблюдения интересов каждой из подсистем обусловлена объективностью общественных отношений, поскольку реализация запросов происходит в условиях взаимосвязанности и взаимозависимости сторон, в точках пересечения интересов.

Каждая из трех подсистем обладает собственными внутренними резервами развития, но успешность социально-экономического развития страны в целом возможна лишь при интеграции сил и ресурсов каждой из них. В условиях, когда по каким-либо причинам происходит доминирование одной подсистемы над другими, общественное устройство деформируется, приобретая неэффективные и деструктивные свойства.

Так, если интересы государства ограничены волей и интересами экономических агентов, действующих преимущественно в ситуации экономической напряженности, просчитать объективность решений невозможно, они принимаются ситуативно. В таких условиях утрачивается перспективное видение экономики, темпы научно-технического прогресса снижаются, разрушается часть социальных институтов.

Неоспоримый факт, что в рыночно ориентированной системе два лидера — государство и бизнес, взаимоотношения между которыми основываются на взаимном интересе: «...государство нуждается в сильной экономике, так же, как и бизнес. И так же, если не больше, в ней нуждается народ» [10]. Более того, до известной степени возникает своего рода смычка между государственными и частными структурами, что является одной из характерных черт государственно-монополистического капитализма.

Как показывает практика, государству в условиях рыночной экономики отводится решающая роль. И в этом нет противоречий в условиях регулирующей роли рынка. Именно государство определяет пути развития общества и в соответствии с ними разрабатывает направления экономической политики. Политическая стратегия, выбранная государством, обеспечивает ему определенную позицию в мировом сообществе, но ее характеристики во многом определяются достижениями экономической стратегии. Следовательно, реализация национальных интересов,

артикулированных в стратегии государства, предопределяет его ведущую роль в корректировке как внешних, так и внутренних функций. Однако большой проблемой может стать ситуация, когда государство в силу преобладающей позиции игнорирует или, более того, подавляет публичные интересы [11].

Таким образом, как показывает анализ, общий интерес не сводится к сумме отдельных интересов. Он формируется в условиях социального консенсуса, когда субъект осознает, что его потребности учтены и будут удовлетворены, но только на условиях объединенных усилий. При таком подходе формируется оптимальный баланс интересов, что существенно снижает риск конфронтации и противостояния сторон, повышая в то же время эффективность планирования.

Недоверие к эффективности стратегического планирования обусловлено во многом характером исполнительской дисциплины субъектов исполнительной власти, низкий уровень которой выявлен Счетной палатой РФ в ходе Стратегического аудита результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти в течение 2017–2019 гг.

Проведенные экспертно-аналитические мероприятия позволили прийти к следующим выводам:

- Система стратегического планирования РФ практически отсутствует, она неэффективна, не обеспечена нормативным регулированием.
- Нормативно-правовые акты, долженствующие регулировать данную сферу, не согласуются между собой, не обеспечивают правовую основу документов, регулирующих как реализацию намеченных национальных целей, так и решение стратегических задач социально-экономического развития страны.
- Цели ставятся формально, а их достижение не контролируется.
- Имеются недостатки в методическом обеспечении, организации контроля.
- Доступность и открытость информации недостаточна².

Кроме того, многочисленные эксперты указывают на то, что инструментарий, применяемый при разработке и реализации стратегического планирования, серьезно устарел, слабо учитывает российскую специфику, что и является серьезным

сдерживающим фактором прогрессивного развития стратегического планирования [12].

ВЫВОДЫ

21 июля 2020 г. президентом России В.В. Путиным был подписан Указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», основным приоритетом в котором обозначено повышение качества жизни каждого гражданина. В указе отмечено, что принятие новых целей требует изменения, в том числе, и документов стратегического планирования. Реализация стратегического плана осуществляется субъектами политической жизни общества на всех уровнях при условии обеспечения властью разумного баланса их интересов. Важно, чтобы совместные усилия по реализации стратегии были ориентированы на концептуальный образ будущего страны, определяющий совокупность государственных, общественных, экономических институтов, характер взаимоотношений и систему ценностей. Это основополагающее условие, поскольку только взаимодействие, взаимообусловленность целей и действий на основе объединяющей идеи гарантируют экономическую эффективность проводимых мероприятий, лояльность населения. Таким образом достигается устойчивое развитие страны.

При этом необходимо учитывать, что стратегическое планирование — не застывшая форма, требующая скрупулезного, педантичного исполнения без отступлений от намеченных мероприятий. Эффективное планирование не сводится к набору документов, бюрократических процедур. В нем зафиксированы и четко обозначенные механизмы, обеспечивающие взаимовыгодное сотрудничество трех подсистем — власти, предприятий, общества. Деятельность каждой из них должна быть подчинена единой и неизменной цели — общественному благу, достижение которого происходит посредством реализации более гибких промежуточных целей и задач, периодически подвергающихся процедуре ревизии, корректировки, адаптирования к изменившимся условиям, с применением накопленного мирового опыта регулирования рыночной экономики.

Достижение устойчивого социально-экономического развития, снижение зависимости страны от глобальной экономической системы, обеспечение национальной безопасности, роста человеческого капитала, высокого качества и уровня жизни возможно только на основе стратегического планирования.

² Бюллетень Счетной палаты № 1 (266). URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/62d/62dcc8a84cd3e28c5a08551477e24bfd.pdf>.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Омае К. Мышление стратега: искусство бизнеса по-японски. М.: Альпина Бизнес-Букс; 2007.
2. Mintzberg H. The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*. 1994;(62):107–114.
3. Магданов П.В. Взлет и падение стратегического планирования: аргументы и факты. *Стратегии бизнеса*. 2013;(2):7–13.
4. Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. Стратегическое планирование и управление. М.: Научный эксперт; 2011.
5. Горбатов С.А. Госплан в современной России: миф или реальность? URL: <http://portalnp.ru/2015/04/2557>.
6. Байбаков Н. Современной России нужна система планирования. Независимая газета. 22 февраля 2001 г.
7. Райзберг Б.А. Госплан и рыночная экономика в России. *Проблемы экономики и юридической практики*. 2019;(4):10–14.
8. Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления. *Власть*. 2013;21(12):4–11.
9. Заверский С.М., Киселева Е.С., Кононова В.Ю., Плеханов Д.А., Чуркина Н.М. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России. *Вестник Института экономики РАН*. 2016;(2):22–40.
10. Линдблом Ч. Политика и рынки. Политико-экономические системы мира. Пер. с англ. М.: Институт комплексных стратегических исследований; 2005. 448 с.
11. Клейнер Г.Б. От «экономики физических лиц» к системной экономике. *Вопросы экономики*. 2017;(8):56–74.
12. Ларионова А.С. История и инструментарий стратегического планирования в России. *Управление экономическими системами: электронный научный журнал*. 2011;10(34):54.

REFERENCES

1. Omae K. Thinking strategist: the art of business in Japanese. Moscow: Alpina Business-Books; 2007. (In Russ.).
2. Mintzberg H. The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*. 1994;(62):107–114.
3. Magdanov P.V. The rise and fall of strategic planning: arguments and facts. *Strategii biznesa*. 2013;(2):7–13. (In Russ.).
4. Kleiner G.B. Problems of strategic state planning and management in modern Russia. Strategic planning and management. Moscow: Scientific expert; 2011. (In Russ.).
5. Gorbатов S.A. Gosplan in modern Russia: myth or reality? URL: <http://portalnp.ru/2015/04/2557>. (In Russ.).
6. Baybakov N. Modern Russia needs a planning system. *Nezavisimaya gazeta*. February 22, 2001. (In Russ.).
7. Raizberg B.A. State Planning Commission and Market Economy in Russia. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki*. 2019;(4):10–14. (In Russ.).
8. Nazarov V.P. Strategic planning as the most important factor in increasing the efficiency of public administration. *Vlast*. 2013;21(12):4–11. (In Russ.).
9. Zaverskiy S.M., Kiseleva E.S., Kononova V. Yu., Plekhanov D.A., Churkina N.M. Strategic planning of economic development: world experience and conclusions for Russia. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN*. 2016;(2):22–40. (In Russ.).
10. Lindblom Ch. Politics and Markets. Political and economic systems of the world. Moscow: Institute for Comprehensive Strategic Studies; 2005. 448 p. (In Russ.).
11. Kleiner G.B. From the “economy of individuals” to the systemic economy. *Voprosy ekonomiki*. 2017;(8):56–74. (In Russ.).
12. Larionova A.S. History and tools of strategic planning in Russia. *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami: elektronnyy nauchnyy zhurnal*. 2011;10(34):54. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Денис Андреевич Парфенов — соискатель Факультета государственного управления, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия
parfenov.denis@gmail.com

ABOUT THE AUTHORS

Denis A. Parfenov — Post-graduate student, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
parfenov.denis@gmail.com

Статья поступила 11.05.2021; принята к публикации 29.05.2021.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 11.05.2021; accepted for publication on 29.05.2021.

The author read and approved the final version of the manuscript.