

С.М. ЗАВЕРСКИЙ

кандидат экономических наук, начальник Отдела аналитических исследований Института комплексных стратегических исследований

Е.С. КИСЕЛЕВА

ведущий специалист Института комплексных стратегических исследований

В.Ю. КОНОНОВА

кандидат экономических наук, зам. зав. кафедрой экономики Высшей школы бизнеса МГУ им. М.В. Ломоносова

Д.А. ПЛЕХАНОВ

ведущий специалист Института комплексных стратегических исследований

Н.М. ЧУРКИНА

аналитик Института комплексных стратегических исследований

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ: МИРОВОЙ ОПЫТ И ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ

Опыт применения инструментов стратегического планирования в современной России свидетельствует о том, что поставленные стратегические задачи вносятся в планы, программы и иные документы, но зачастую не реализуются на практике. В рамках настоящей работы предпринята попытка выявить, какие принципиальные шаги по совершенствованию системы стратегического планирования должны быть сделаны в России. Выводы основаны на анализе зарубежного и советского опыта организации стратегического планирования. Показано, что работоспособность системы стратегического планирования зависит от организации работы профильного института, ответственного за разработку и достижение поставленных задач, а также от того, насколько четко установлены связи между стратегическими задачами и реализуемыми мерами госполитики.

Ключевые слова: стратегическое планирование, промышленная политика, институты, Франция, США, Япония, Корея, СССР.

JEL: O21, O57, P41, P47.

Введение

В течение последних десятилетий в России многократно ставились стратегические цели и задачи развития экономики. В их числе – задачи, сформулированные в принятых среднесрочных и долгосрочных концепциях и стратегиях развития, в указах президента, в Посланиях Федеральному собранию, документах отраслевого и регионального

уровней и т.д. Но многие из этих целей и задач не были достигнуты в действительности.

Одним из недавних примеров такого рода является реализация «майских указов» Президента РФ 2012 г., предписывающих, в частности, создать 25 млн высокопроизводительных рабочих мест до 2020 г., увеличить долю инвестиций в ВВП страны до 27% к 2018 г., повысить позиции России в рейтинге Всемирного банка до 20 места к 2018 г. и т.д.¹ Данные ориентиры далеки от выполнения. Например, в 2012–2014 гг., по данным Росстата, прирост высокопроизводительных рабочих мест составил только 3,8 млн (15% плана), доля инвестиций в ВВП страны в 2014 г. снизилась до 19,1% ВВП, а в рейтинге Всемирного банка Россия в 2014 г. заняла 62-е место².

Имеющийся в современной России опыт применения стратегического планирования приоритетных целей и задач развития экономики показывает, что, несмотря на наличие значительного числа концепций, стратегий, утвержденных планов и программ, они зачастую не претворяются в жизнь. При этом разрабатываемые теми или иными госструктурами документы стратегического характера в своей совокупности не представляют собой целостную систему, а многие из целей и задач, содержащихся в данных документах, довольно слабо коррелируют между собой. Кроме того, ряд таких документов после своего официального утверждения не корректируются и постепенно перестают соответствовать тем приоритетам и решениям, которые обсуждаются в реальности. Отсутствует также и механизм оценки выполнения заявленных планов, в результате чего эти планы принимают сугубо формальный характер [1], [2].

Отдельная группа проблем связана и с реализацией мер экономической политики, направленных на достижение поставленных стратегических целей и задач, которые к тому же не проходят необходимых согласований ни среди госструктур, отвечающих за проведение разных направлений экономической политики, ни в бизнес-сообществе. В результате содержание документов стратегического планирования не становится руководством к действию ни для госорганов, ни для бизнеса. Наряду с этим попытки ведомств решить целый ряд текущих задач приводят к тому, что реализуемые ими меры не только не согласуются друг с другом, но и нередко вступают в противоречие, что в еще большей степени осложняет достижение целей и задач развития экономики [2], [3], [4].

Следует отметить, что в последнее время был предпринят ряд усилий по совершенствованию системы стратегического планиро-

¹ Указ Президента РФ № 596 от 07.05.2012 «О долгосрочной государственной экономической политике».

² Росстат. gks.ru. Рейтинг «Doing Business», Всемирный банк. doingbusiness.org.

вания в России и по промышленной политике, проводимой на ее основе. Прежде всего это было связано с подготовкой и принятием законов «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ и «О промышленной политике в Российской Федерации»⁴.

Несмотря на то что содержание этих законов не имеет однозначной оценки в экспертном сообществе и зачастую подвергается критике⁵, следует отметить, что в целом данные документы создают необходимую правовую основу для формирования системы стратегического планирования в России, а также для проведения промышленной политики, согласованной со стратегическими целями и задачами развития страны.

В то же время вступление в силу этих законов само по себе не означает, что проблемы, связанные с реализацией мер экономической политики, направленных на достижение стратегических целей и задач, автоматически будут сняты. Как представляется, снятие этих проблем требует принятия принципиальных решений, в том числе основанных на опыте стран, успешно реализовавших задачи развития экономики с помощью стратегического подхода.

В связи с этим цель настоящей работы – выявить, какие принципиальные изменения необходимо внести в российскую систему стратегического планирования для реализации стратегических целей и задач развития российской экономики. Для этого был проанализирован мировой опыт применения стратегического подхода к развитию экономики (опыт Франции, США, Японии, Кореи), а также опыт СССР и выявлены основные принципы организации таких систем. Результаты анализа позволили сформулировать основные направления действий, требуемых для применения системы стратегического планирования для развития экономики РФ.

Основные подходы к организации системы стратегического планирования

Основное назначение системы стратегического планирования заключается в том, чтобы направить усилия основных участников экономики на достижение долгосрочных целей социально-экономического развития [5].

³ Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон № 488-ФЗ от 31.12.2014 «О промышленной политике в Российской Федерации».

⁵ См., например: Толкачев С., Андрианов К. Закон «О промышленной политике в Российской Федерации»: от обороны к наступлению // Эксперт, 11.11.2014.

Мировой опыт показывает, что стратегическое планирование может быть использовано для решения широкого круга управленческих задач – от развития отдельных компаний (микроуровень) до развития экономики в целом (макроуровень) [5], [6]. При этом существует многообразие форм реализации этой системы. Так, системы стратегического планирования, применяемые для развития экономики разных стран, отличаются между собой по применяемым методам управления (соотношение между директивными методами и стимулированием), по охвату отраслей и компаний, по степени централизации принятия решений, по инструментам, используемым для установления стратегических ориентиров и построения планов и т.д. Определенные особенности реализации стратегического планирования связаны со спецификой целей развития и методов управления, сложившихся в конкретных странах в тот или иной период времени [7]. Все это означает, что анализ мирового опыта стратегического планирования должен опираться прежде всего на конкретные примеры формирования таких систем.

В связи с тем что в настоящее время при обсуждении долгосрочных задач социально-экономического развития России значительное внимание уделяется развитию промышленности, для целей настоящей работы были взяты конкретные примеры стран, ставивших аналогичные цели и задачи. Прежде всего это опыт Франции, где система стратегического планирования в течение 50 лет (1940–1990 годы) прошла путь от директивного планирования к стратегическому планированию на основе программного подхода, опыт Японии (1950–1970-е годы) и Кореи (1960–1980-е годы), где с помощью стратегического планирования осуществлялась ускоренная модернизация экономики, опыт США 1960–1990-х годов, отличающийся опорой на прогнозирование и программный подход для решения важнейших социально-экономических задач, и опыт СССР 1960–1980-х годов, являющийся уникальным примером масштабной системы планирования. Особенности данных примеров стратегического планирования обобщены ниже (см. табл. 1)⁶.

⁶ Изучение мирового опыта организации систем стратегического планирования на основе вышеуказанных стран требует анализа широкого круга литературных источников, относящихся как к экономической, так и к исторической литературе. Так, анализ организации стратегического планирования во Франции проводился на основе работ О.А. Андрюшкевич [8], И.А. Бродской [9], Н.И. Морозовой [10], Е. Островской [11] и др. Опыт США был изучен на основе работ Л.Ю. Бочарова [12], О. Герасимовой [13], В.В. Мотылева [14] и др. Анализ опыта Японии проводился на основе работ М. Енэмура и др. [15], К. Хаяши [16], Ч. Макмиллана [17] и др., а опыта Кореи – на основе работ С. Курбанова [18], Я.В. Канг [19], К. Асмолова [20] и др. Анализ опыта СССР проводился на основе работ Р.А. Белоусова [21], С.Г. Струмилина [22], А.Н. Ефимова [23] и др.

Таблица 1

Основные особенности организации стратегического планирования во Франции, США, Японии, Корее и СССР

Характеристика	Франция	США	Япония	Корея	СССР
Название системы	«Демократическая система планирования»	«Программно-целевой подход»	«Восстановление через производство»	«Управляемая капиталистическая экономика»	«Плановое хозяйство»
Период	1940–1990-е годы	1960–1990-е годы	1950–1970-е годы	1960–1980-е годы	1960–1980-е годы
Централизация принятия решений	Высокая, средняя	Низкая	Высокая	Высокая	Крайне высокая
Охват отраслей экономики	Широкий круг отраслей	В зависимости от задачи	Приоритетные отрасли промышленности	Приоритетные отрасли промышленности	Все отрасли
Профильные институты	Генеральный комитет по планированию	Совет экономических консультантов, Совет управляющих ФРС	Управление экон. планирования, Министерство внеш. торговли и промышленности	Управление экон. планирования	Госплан СССР
Ключевые инструменты	5-летние планы развития	Прогнозы, программы развития	5-летние планы развития	5-летние планы развития	5-летние планы развития
Методы	Индикативное планирование	Целевые программы, включающие стимулы	Директивы и стимулирование	Директивы и стимулирование	Директивные методы

Источник: составлено авторами.

Сопоставление собранного материала по рассматриваемым странам позволило сделать выводы о наличии общих характеристик, которые, как представляется, внесли значительный вклад в достижение поставленных стратегических целей и задач. В связи с этим рассмотрим далее возможность применения мирового опыта в российской практике.

Анализ мирового опыта организации стратегического планирования и его применимость для России

Особенности постановки стратегических целей и задач и разработки документов стратегического планирования

Рассмотренный опыт пяти стран – Франции, США, Японии, Кореи и СССР – показывает, что формированию систем стратегического планирования в данных странах предшествовал ряд предпосылок. Как правило, такими предпосылками были: сложная экономическая ситуация (необходимость ускоренного восстановления промышленности, преодоления кризисного состояния в экономике) и усиление роли государства в экономике, что создавало определенную «политическую волю» для формулирования стратегических целей развития экономики и принятия четких мер для их достижения.

Так, для послевоенных Франции, Японии и Кореи была характерна в значительной степени «авторитарная» постановка стратегических целей развития, исходившая от высшего руководства страны. Аналогичным образом осуществлялась постановка целей и задач развития на начальных этапах формирования систем стратегического планирования в других странах (например, «Новый курс» Ф. Рузвельта в США, ускоренная индустриализация в СССР). При этом по мере преодоления кризисных ситуаций, а также развития методологического аппарата планирования и прогнозирования постановка целей и задач переставала носить просто политический характер и сопровождалась экономико-математическими расчетами и оценками.

Стратегические цели и задачи развития рассматриваемых экономик конкретизировались в ряде документов стратегического планирования, среди которых наибольшее значение имели среднесрочные планы развития (как правило, пятилетние). Степень детализации этих документов зависела от того, насколько широким был охват экономики системой планирования (например, в СССР пятилетние планы дополнительно конкретизировались в рамках годовых заданий).

Важнейшую роль при этом играли не только содержание планов, но и процедура их разработки и обсуждения, где одной из главных задач было согласование интересов различных участников экономики – прежде всего бизнеса и различных государственных структур. Например, во Франции планирование осуществлялось по принципу «снизу вверх» и включало в себя несколько итераций, в ходе которых достигались договоренности между различными участниками экономики. При этом утверждение готового плана на законодательном уровне придавало этим договоренностям официальный статус [8]. Аналогичные принципы взаимодействия с бизнесом были положены в основу разработки планов в Японии и Корее [10], [24]. В СССР проце-

дура разработки планов носила «встречный» характер: Госпланом разрабатывались контрольные цифры по основным показателям и нормативам, после чего эти показатели дополнялись и корректировались на основе планов предприятий и организаций. Готовый план, утвержденный на уровне съезда партии и Совета министров СССР, получал статус директивы [21].

Во Франции в 1940–1990 гг. было разработано 11 среднесрочных планов с периодом действия 4–5 лет. При разработке каждого следующего плана формировалась новая система целей и задач, учитывающая вызовы, возникшие в обществе в период действия предыдущего плана, а также новые социально-экономические тенденции в стране и в мире. Первые планы носили преимущественно директивный характер и предполагали централизованное распределение государственных ресурсов. Затем был осуществлен переход к индикативным планам, что означало описание общих контуров и приоритетов развития экономики. Так, например, в третьем плане ставилась цель за 4 года обеспечить увеличение ВВП на 20%. В более поздних планах количественные показатели стали играть меньшую роль. Основное внимание уделялось приоритетным направлениям инвестирования, предоставления субвенций, льготного финансирования и т.п. [9].

В США, где стратегическое планирование организовано как децентрализованная система и разработка планов и программ осуществляется на федеральном уровне, уровне штатов и муниципалитетов, а также крупных корпораций, с 1980-х годов распространены среднесрочные планы различной продолжительности – 3–5 лет [25].

В Японии в 1950–1970-е годы ключевыми документами стратегического планирования являлись долгосрочные программы развития и пятилетние планы социально-экономического развития страны. Первоначально в Японии разрабатывались только пятилетние планы развития, цели которых состояли в обеспечении экономического роста, преодолении диспропорций и др. и содержали конкретные ориентиры и инструменты развития. Долгосрочные программы развития стали разрабатываться несколько позже. Первая программа – «План удвоения национального дохода», известная также как «План Икеда», была рассчитана на 1961–1971 гг. Другие долгосрочные комплексные программы развития Японии были утверждены Правительством Японии в 1969, 1977, 1987 гг. [15].

В Корее 1960–1980-х годов важнейшими документами стратегического планирования стали долгосрочная программа и пятилетние планы социально-экономического развития. В основу принятого курса на формирование «управляемой капиталистической экономики» была положена «Долгосрочная программа развития Республики Корея», разработанная в 1962 г. на двадцатилетнюю перспективу. Программа

была разработана с привлечением экспертов Агентства международного развития (США) и опиралась на рекомендации МВФ. В рамках Долгосрочной программы предполагалось достичь высоких темпов экономического роста и повысить эффективность производства путем приоритетного развития экспортных отраслей и ориентации на мировой рынок. Программа также предусматривала последовательное выполнение пятилетних планов на протяжении 20 лет (с 1962 по 1982 гг.). Первый пятилетний план социально-экономического развития Республики Корея был рассчитан на 1962–1966 гг., второй – на 1967–1971 гг., третий – на 1972–1976 гг., четвертый – на 1977–1981 гг. В рамках каждого плана ставились свои собственные цели и задачи развития [18].

В СССР было разработано 13 планов, практически все из которых были пятилетними (за исключением III пятилетнего плана на 1938–1942 гг., прерванного в связи с началом Великой отечественной войны, незавершенного VI плана на 1956–1960 гг. и семилетнего VII плана на 1959–1965 гг.). Пятилетние планы, с распределением важнейших заданий по годам, считались основной формой государственного планирования развития экономики. Наряду с этим разрабатывались также годовые планы, где предусматривалась необходимая конкретизация заданий пятилетнего плана с учетом хода развития экономики и изменений в ресурсах и потребностях народного хозяйства и населения, а также намечались экономические и организационные мероприятия, обеспечивающие выполнение пятилетнего плана. Кроме того, разрабатывались 10-летние планы, отражавшие ключевые направления экономического, научно-технического и социального развития [21].

Опыт формирования профильных институтов, ответственных за разработку и реализацию документов стратегического планирования

Важнейшей характеристикой систем стратегического планирования во всех рассмотренных странах является активная роль *специализированных (профильных) институтов*, ответственных за разработку документов стратегического планирования и реализацию их содержания. Создание таких институтов, как правило, становилось первым шагом руководства стран, принявших решение о формировании национальной системы стратегического планирования. Первой задачей, поручавшейся этим профильным институтам, было формирование документов стратегического планирования, а в дальнейшем эти институты получали также и другие полномочия.

Данные профильные институты характеризуются несколькими важными особенностями. Во-первых, как правило, они обладают высоким статусом в структуре государственного аппарата, что подраз-

умеает прямое подчинение высшим должностным лицам в структуре исполнительной власти и возможность координации действий других органов исполнительной власти (а в ряде случаев – также и центральных банков).

Во-вторых, профильные институты несут ответственность за разработку и исполнение стратегических планов в масштабах страны или региона. Тем самым обеспечивается непосредственная заинтересованность данных структур в обеспечении качества разрабатываемых документов, их исполнимости, проведении своевременных согласований между участниками по вопросам разработки и исполнения планов и т.д. Это также обеспечивает своевременную обновляемость документов стратегического планирования. Следует отметить, что заинтересованность профильных структур в разработке качественных документов способствует активизации взаимодействия госструктур, разрабатывающих планы и программы развития, а также отвечающих за реализацию тех или иных мер экономической политики, с бизнесом и экспертами. Опыт Франции, Японии, Кореи показывает, что чаще всего такие процедуры поэтапного согласования целей, задач и конкретных мер политики осуществляются посредством работы *специально созданных совещательных органов* (комиссий, советов), которые состоят из представителей госструктур, бизнеса и экспертного сообщества, в задачи которых входит экспертиза разрабатываемых планов и программ, выработка предложений по их совершенствованию. В США и в СССР такой опыт заключался в активном взаимодействии с академическим сообществом при построении прогнозов и разработке госпрограмм.

В-третьих, профильные институты, организующие разработку и обсуждение документов стратегического планирования, обеспечивают *выявление приоритетных направлений действий* (отраслевые приоритеты, либо приоритеты в отношении инвестиционной политики, иных применяемых инструментов). Это позволяет сконцентрировать усилия участников стратегического планирования на определенных направлениях деятельности. Как правило, приоритетными направлениями деятельности в отраслевом разрезе становятся отрасли, способные оказывать мультипликативные эффекты на экономику.

В Японии основным институтом, обеспечивавшим функционирование системы стратегического планирования, стало *Управление экономического планирования (УЭП)*, созданное в начале 1950-х гг. В задачи УЭП входила разработка планов экономического и социального развития страны, формирование прогнозов развития, координация деятельности подразделений правительства по реализации этих планов. УЭП входило в состав кабинета министров Японии, а его глава (генеральный директор) имел статус министра. В 1953 г. при УЭП был создан *Экономический совет* – совещательный орган, возглавляемый премьер-мини-

стром Японии. Состав совета, помимо представителей государственных структур, включал представителей крупного бизнеса, бизнес-ассоциаций, академических кругов, профсоюзов и т.д. Совет координировал разработку планов социально-экономического развития, уделяя при этом внимание таким вопросам, как прогнозы развития экономики, формирование экономической политики в стране, мониторинг социально-экономической ситуации и др. Работа Совета велась во взаимодействии с *Министерством внешней торговли и промышленности*, отвечавшим за реализацию промышленной политики в стране [8].

В Корее в 1962 г. также было создано *Управление экономического планирования (УЭП)*, основными задачами которого была разработка пятилетних планов социально-экономического развития страны, выдача «стратегических заданий» секторам экономики и разработка стимулов для компаний к выполнению этих заданий. УЭП получило высокий статус в структуре органов власти. Руководитель УЭП являлся заместителем премьер-министра и нес ответственность перед президентом за состояние экономики, финансовой сферы, инвестиций, кредитования и др. [8]. Для обеспечения взаимодействия с министерствами в структуре УЭП был сформирован ряд профильных подразделений. Так, *Бюро мобилизации материальных ресурсов* обеспечивало взаимосвязь планов социально-экономического развития с политикой Министерства строительства Республики Корея, *Бюджетное бюро* – с политикой Министерства финансов [24].

В США основные программные и прогнозные разработки федерального правительства сосредоточены в трех организациях: в *Совете экономических консультантов (СЭК)*, *Совете управляющих Федеральной резервной системы (ФРС)* и в *Административно-бюджетном управлении (АБУ)*. Основной задачей СЭК, работающего с 1946 г., является экспертная поддержка для выработки государственной экономической политики. В состав СЭК, находящегося в непосредственном подчинении президенту США, входят 3 члена, назначаемые президентом по представлению и с согласия Сената. Основными задачами СЭК являются оценка различных экономических программ и выработка рекомендаций, разработка прогнозов, проведение специальных исследований и т.д. Совет управляющих ФРС ориентирован на планирование и прогнозирование для целей выработки денежно-кредитной политики. Совет имеет значительный штат экономистов и возглавляется председателем, принимающим участие в большинстве дискуссий об экономической политике. Основной функцией АБУ является подготовка федерального бюджета для последующего обсуждения в Конгрессе. Помимо этого, АБУ ведет работу с СЭК и Министерством финансов по разработке и принятию налоговой политики, проводит мониторинг и оценку результатов деятельности различных госструктур [25].

Во Франции важнейшим институтом, обеспечивавшим работу системы стратегического планирования, с 1950-х годов был *Генеральный комиссариат по планированию* при Правительстве. В своем составе Комиссариат насчитывал около полутора сотен сотрудников и имел несколько проблемных и отраслевых комиссий. В комиссии входили высшие министерские чиновники, эксперты, а также руководители крупных предприятий и союзов предпринимателей. Комиссии проводили анализ экономических проблем, оценивали перспективы развития отраслей и вырабатывали предложения для включения в план. Число комиссий и их соотношение отражало представление о важности и приоритетности общеэкономических, региональных или отраслевых проблем. Помимо комиссий, в качестве совещательного органа, действовал *Совет по экономическому и социальному развитию*, который состоял из представителей различных социальных групп: предпринимателей, наемных работников, ремесленников, фермеров, представителей госаппарата. Основная функция Совета – согласование интересов всех этих социальных групп при определении перспектив и механизмов экономического развития [8].

В СССР важнейшим органом, осуществлявшим директивное планирование в масштабах страны, был *Госплан СССР*, находившийся в непосредственном подчинении Совету Министров СССР. Госплан имел разветвленную структуру – отраслевые отделы (по отраслям промышленности, сельскому хозяйству, транспорту, внешней торговле, культуре и образованию, здравоохранению, бытовому обслуживанию населения и т.д.), сводные отделы (народно-хозяйственного плана, территориального планирования и размещения производительных сил, капитальных вложений и др.), подведомственные организации (научно-исследовательские институты, вычислительный центр и др.). В составе Госплана в 1970-е годы функционировала Государственная экспертная комиссия, отвечавшая за рассмотрение генеральных схем развития отраслей экономики и размещения предприятий, схем специализации и комплексного развития хозяйства экономических районов, а также крупных проектов строительства. Госплан активно взаимодействовал с Министерством финансов СССР, Госбанком СССР и Госснабом СССР [21].

Особенности реализации целей и задач, поставленных в документах стратегического планирования

Опыт стран, осуществлявших стратегическое планирование для развития экономики, показывает, что при реализации поставленных стратегических целей и задач важнейшее значение имеет координация между документами стратегического планирования и экономической политикой, проводимой в реальности. Возникновение такой

проблемы связано с тем, что разработка документов стратегического планирования часто является задачей одних структур, а разработка и реализация мер политики – задачей других структур в государственном аппарате. Решение данной проблемы, как показывает изученный опыт стран, во многом связано с приданием профильному институту, обеспечивающему работу системы стратегического планирования, высокого статуса в структуре госаппарата, что дает возможность данному органу контролировать согласованность содержания стратегических планов и мер, реализуемых на практике.

Однако данная мера не является единственной. Наряду с этим координация между стратегиями и практикой зависит от распределения полномочий и ответственности в структуре госуправления, организации мониторинга исполнения утвержденных планов и программ, а также формирования стимулов для компаний к выполнению разработанных планов.

В Японии в 1950-е годы было предпринято сразу несколько мер, направленных на обеспечение четкой координации действий в системе госуправления для реализации утвержденных планов. Во-первых, большая часть законопроектов, связанных с развитием экономики, в 1950–1970-е годы готовилась в аппарате правительства, что обеспечивало более быструю реакцию властей на изменения в экономике и обществе, а также позволяло согласовывать различные виды социально-экономической политики между собой. Во-вторых, в части промышленной политики был сформирован единый центр принятия решений – Министерство внешней торговли и промышленности, выступавшее в качестве координатора при решении вопросов развития тех или иных отраслей. Следует отметить, что министерство осуществляло координацию не только на уровне других министерств и ведомств, но также и с Банком Японии, что обеспечивало согласованность промышленной и денежно-кредитной политики. В-третьих, в Японии была четко установлена ответственность местных властей за реализацию принятых решений. Япония 1950–1970-х годов являлась примером типичного унитарного государства с высокой степенью централизации власти: несмотря на то что губернаторы префектур назначались на должности в результате выборов, формально они являлись представителями Министерства самоуправления и подчинялись центральному правительству. За ненадлежащее исполнение делегированных государством полномочий губернатор мог быть снят с должности [15]. Наряду с этим в Японии получила распространение практика регулярного мониторинга исполнения планов, зачастую приводившая к их обновлению и пересмотру. Например, в 1950–1970 гг. в Японии практически не было планов развития, просуществовавших в неизменном виде до истечения своего срока действия. Распространенной практикой была

досрочная замена планов и программ новыми вариантами, что было связано с опережением плановых показателей и необходимостью их корректировки в соответствии с новыми условиями.

В Корее координация действий по исполнению стратегических планов была тесно связана с деятельностью сети специализированных институтов и крупного бизнеса, так как решение задачи ускоренного развития экономики требовало значительного расширения инвестиций. В связи с этим, наряду с профильным институтом стратегического планирования, в стране была создана система специализированных банков, каждый из которых был нацелен на кредитование конкретных отраслей экономики (Национальная федерация сельхозкооперативов, Корейский жилищный банк и др.), а также ряд государственных корпораций (Корейская электрическая компания, Корейская корпорация шоссейных дорог, Корпорация развития сельского хозяйства и др.). Эти компании, а также частные крупные частные компании холдингового типа («чэболь») могли воспользоваться стимулами (налоговыми вычетами, льготным финансированием и др.) в случае выполнения плановых показателей (например, объемов экспорта) [26].

В СССР Госплан осуществлял мониторинг и контроль выполнения плановых показателей и докладывал о результатах правительству страны. Госплан на регулярной основе готовил доклады правительству СССР о ходе выполнения планов. В случае необходимости Госпланом разрабатывались мероприятия по предупреждению и устранению диспропорций в развитии экономики и вносились соответствующие предложения в Совет министров СССР [23].

Особо следует отметить, что в странах, преследовавших цели ускоренного восстановления (или ускоренного развития) экономики, было принято принципиально важное решение о формировании благоприятных условий хозяйствования для действующих компаний (в ряде случаев – компаний приоритетных отраслей экономики). Это потребовало, в свою очередь, проведения согласованной экономической политики со стороны органов исполнительной власти, а также центральных банков. Эта согласованность была выражена в общей целевой направленности различных видов экономической политики (в частности, фискальной и денежно-кредитной), а также в координации мер и решений соответствующих структур.

Основные направления совершенствования стратегического планирования в России и мировой опыт

Изучение мирового опыта позволяет выявить ряд существенных отличий между «лучшими практиками» организации стратегического планирования и текущим состоянием этой системы в России. Эти отличия заключаются главным образом в том, как организованы раз-

работка и исполнение принятых стратегических планов (см. табл. 2). Так, в современной российской практике задачи развития распределены между совокупностью госструктур (министерства, ВЭБ, госкорпорации, фонды и др.). Это приводит, с одной стороны, к множественности планов и программ, часть из которых не связана друг с другом. С другой стороны, при такой организации стратегического планирования ее субъекты при разработке экономической политики исходят из разных задач, что приводит к отсутствию согласованности не только среди документов стратегического планирования, но и среди мер проводимой экономической политики. При этом формальные процедуры оценки исполнения планов, сосредоточенные в основном на вопросах использования бюджетных средств, фактически закрепляют ситуацию с «необязательностью» достижения стратегических целей и задач.

По сути, ключевые проблемы в существующей российской системе стратегического планирования находятся в институциональной сфере. Это говорит о необходимости совершенствования институциональной среды в стране. Однако долгосрочный характер такой задачи, а также необходимость достижения поставленных целей и задач развития уже в обозримой перспективе указывают на то, что в краткосрочном периоде следует принять ряд принципиальных мер и решений, обеспечивающих формирование благоприятных условий хозяйствования в существующих институциональных условиях. Как представляется, в числе таких мер и решений могут быть следующие:

- создание профильного института (Агентства), ответственного за разработку документов стратегического планирования;
- обеспечение полноценного участия бизнес-сообщества и экспертного сообщества в обсуждении документов стратегического планирования уже на ранних стадиях их подготовки;
- формирование прозрачного механизма отчетности о ходе реализации поставленных стратегических целей и задач;
- совершенствование процедур разработки фискальной и денежно-кредитной политики, обеспечивающих согласование этих видов политики между собой.

Создание нового профильного института (Агентства), ответственного за разработку, рассмотрение и мониторинг реализации задач, поставленных в системе стратегического планирования, является первоочередной проблемой. Потребность в формировании такой структуры возникает в связи с необходимостью координации процедур по разработке документов стратегического планирования и контролю за ходом выполнения поставленных в них целей различными федеральными и региональными органами исполнительной власти [27].

В структуре Агентства по стратегическому планированию необходимо сформировать проблемные, отраслевые и сводные отделы,

Таблица 2

Сравнение систем стратегического планирования в современной России и в рассмотренных ранее странах

Характеристика системы	«Лучшие практики» зарубежных стран и СССР	В современной России
Постановка целей и задач	Руководство страны ставит цели и задачи стратегического характера	Руководство страны ставит цели и задачи стратегического характера
Разработка документов стратегического планирования	Разработана целостная система документов стратегического планирования, согласованных друг с другом и подлежащих регулярному обновлению Документы разрабатываются на основе взаимодействия госструктур, бизнеса, экспертного сообщества	Разработано множество документов стратегического планирования, часть из которых не согласована друг с другом и не обновлялась с момента утверждения Взаимодействие госструктур с бизнесом и экспертами часто происходит на поздних стадиях подготовки документа и в ряде случаев носит формальный характер
Создание профильного института	Формирование профильного института, имеющего высокий статус в госаппарате и отвечающего за разработку и исполнение стратегических планов и программ	Отсутствует профильный институт, задачи развития распределены между совокупностью госструктур и институтов развития, между которыми нет четкого разделения полномочий
Координация стратегий с проводимой политикой	Экономическая политика представляет собой совокупность мер, направленных на достижение стратегических целей и задач	Экономическая политика определяется исходя из разных задач, не обязательно тех, которые сформулированы в качестве стратегических
Содержание экономической политики	Сделан выбор в пользу создания благоприятных условий хозяйствования для компаний приоритетных отраслей	Экономическая политика, реализуемая разными ведомствами, направлена на достижение разных задач (в т.ч. не согласованных друг с другом)
Мониторинг и контроль достижения целей	Регулярный мониторинг ключевых показателей с оценкой результативности программ	Мониторинг носит формальный характер, оценка исполнения программ проводится в основном с т.з. использования бюджетных средств

Источник: составлено авторами.

ответственные за анализ социально-экономической ситуации, разработку проектов программ/стратегий и подготовку прогнозов. При формировании Агентства представляется важным предусмотреть возможность гибкой подстройки его структуры и самой процедуры планирования к появляющимся вызовам и актуальным задачам социально-экономического развития страны. Не менее важная задача – сформировать совещательные подразделения (советы, комиссии) и разработать демократическую процедуру обсуждения и доработки проектов программ, обеспечивающую согласование позиций заинтересованных сторон. Причем процесс согласования разных интересов должен быть итеративным и четко определенным для придания ему реального, а не формального характера.

Для придания профильному институту (Агентству) по стратегическому планированию соответствующего положения и полномочий в системе исполнительной власти необходимо, чтобы этот орган находился в прямом подчинении президенту РФ. Важно также обеспечить его доминирующее положение по отношению к Министерству финансов, ответственному за разработку бюджетно-налоговой политики и составление федерального бюджета как основного источника финансирования госпрограмм.

Обеспечение полноценного участия бизнес-сообщества и экспертного сообщества в обсуждении документов стратегического планирования должно осуществляться путем закрепления обязанности органов власти, как федерального, так и регионального уровней, привлекать бизнес и экспертное сообщество к обсуждению готовящихся планов и программ уже на ранних стадиях их подготовки.

Так, обязательным условием утверждения документа стратегического планирования должно стать прохождение этим документом формализованной процедуры общественного обсуждения. Общественные обсуждения должны проводиться на базе специальных «экспертных» комиссий, в состав которых должны входить представители госорганов, бизнеса и экспертного сообщества. Эти обсуждения должны происходить на стадии обсуждения технического задания на разработку документа стратегического планирования, на стадии обсуждения проекта документа и на стадии, предшествующей утверждению документа правительством или президентом. При этом наличие заключения «экспертных» комиссий должно быть обязательным условием официального утверждения документа.

Формирование прозрачного механизма отчетности о ходе реализации поставленных стратегических целей и задач целесообразно в виде установления обязанности государственных органов по открытой публикации подготовленных документов стратегического планирования, а также вносимых в них изменений и отчетности о ходе их реализации.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании» и в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность исполнителей, ответственных за разработку документов стратегического планирования, должна быть установлена обязанность госорганов публиковать проекты документов стратегического планирования, тексты официально утвержденных документов, а также информацию о любых изменениях, вносимых в документы. Кроме того, ответственные исполнители должны в обязательном порядке публиковать информацию о целевых показателях и фактических (достигнутых) значениях. При этом в открытом доступе должен находиться подробный перечень мероприятий по каждому из направлений деятельности, заявленных в стратегическом документе. По каждому пункту плана исполнитель должен раскрывать информацию о том, на какой стадии находится его выполнение. Отсутствие информации по какому-либо пункту плана должно однозначно интерпретироваться как его невыполнение.

Совершенствование процедур разработки фискальной и денежно-кредитной политики должно быть направлено на обеспечение соответствия содержания проводимой политики поставленным стратегическим целям и задачам, а также согласованности реализуемых мер между собой. Как представляется, одним из основных механизмов для этого должны стать «Основные направления...» – документы, ежегодно разрабатываемые Министерством финансов и Банком России в пределах своих полномочий. Эти документы должны получить четкий юридический статус, относящий их к документам стратегического планирования и устанавливающий процедуру их обязательного рассмотрения, общественного обсуждения и одобрения Правительством РФ и Государственной Думой РФ. При этом процедуры разработки и обсуждения данных документов должны включать активное участие профильного института (Агентства) по стратегическому планированию.

Литература

1. Глазьев С. Снова к альтернативной системе мер государственной политики модернизации и развития отечественной экономики (предложения на 2013–2014 годы) // Российский экономический журнал. 2013. № 3.
2. Виханский О.С. Крепкий рубль и крепкая экономика: кто кого? // Эксперт. № 14 (748). С. 72–74.
3. Заверский С. М. Денежно-кредитная политика и условия ведения бизнеса в РФ // Вестник Московского университета. Серия 24 «Менеджмент». 2014. № 1/2.
4. Зубов В. М. Бюджет как антистимул для развития эффективного бизнеса // Вестник Московского университета. Серия 24 «Менеджмент». 2013. № 1/2.

5. Виханский О.С. Стратегическое управление. М.: Экономист, 2006.
6. Виханский О.С. К вопросу о смене парадигмы управления бизнесом // Менеджмент: век XXI / Под ред. О.С. Виханского, А.И. Наумова. М.: Магистр, 2015. С. 17–37.
7. Кононова В.Ю., Заверский С.М., Плеханов Д.А. Условия формирования глобально конкурентоспособных промышленных компаний в России // Современная конкуренция. 2008. № 5. С. 73–85.
8. Андриюшкевич О.А. Индикативное планирование в экономиках разного типа. kapital-rus.ru/articles/article/199716.
9. Бродская И.А. Уроки французских индикативных планов (к разработке российской концепции макроэкономического планирования) // Экономические науки. 2014. № 7 (116). ecsn.ru/files/pdf/201407/201407_7.pdf.
10. Морозова Н.И. Индикативное планирование: теоретический и практический опыт развитых стран. Управление экономическими системами // Электронный научный журнал. 2011. № 4. uecs.ru/marketing/item/402-2011-04-25-08-47-52.
11. Островская Е. Французский вариант экономического и социального развития. М.: ИМЭМО РАН, 2000. С. 101.
12. Бочаров Л.Ю. Научно-технические программы в США – что определяет успех? // Электроника: наука, технология, бизнес. 2009. № 6. electronics.ru/journal/article/256.
13. Герасимова О. Система экономического планирования в США: на примере Вашингтона, Мемфиса и Майами. IREX. irex.org/sites/default/files/u112/Gerasimova-Rus(int).pdf.
14. Мотылев В.В. Государственные программы экономического развития в США // Экономический журнал. 2002. № 2.(4). economicarggu.ru/2002_4/10motylev.shtml.
15. Энэмура М., Цукамато Х. Опыт послевоенной Японии в реформировании экономики // Вопросы экономики. 1992. № 11.
16. Hayashi K. The U.S.-Japanese economic relationship: can it be improved? New York University Press, 1989.
17. Макмиллан Ч. Японская промышленная система: Пер. с англ. / Общ. ред. и вступ. ст. О.С. Виханского. М.: Прогресс, 1988.
18. Курбанов С. История Кореи с древности до начала XXI века. СПб., 2009.
19. Канг Ян Вон. Промышленная политика Республики Корея в условиях экономического роста. / Автореферат на соискание ученой степени к.э.н., М., 1996.
20. Асмолов К. Генерал Пак Чон Хи. Очерк политической биографии. // Сеульский вестник. 2003. № 77–80.
21. Белоусов Р.А. Исторический опыт планового управления экономикой СССР. М.: Мысль, 1987.
22. Струмилин С.Г. Планирование в СССР. М.: Госполитиздат, 1957.