

I. СТРАТЕГИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

1.1. История формирования термина «стратегия»

Понятие «стратегия» происходит от греч. *strategos* — объединившего в себе *stratos* (идея чего-либо повсеместно распространенного — в армии или среди множества людей) и *agos* (идея лидерства). Поначалу оно представляло собой часть военного искусства и охватывало вопросы подготовки и ведения войн полководцами, большое значение которых в Древней Греции в те времена было очевидным. История свидетельствует, что наиболее талантливые и удачливые полководцы очень большое значение придавали правильному построению обеспечения армии, а также решениям ведения битв и переговоров с народом, политиками, дипломатами. В Древней Греции титул «стратег» означал «руководитель, облеченный высокими полномочиями».

Однако использование понятия стратегии не является исключительной прерогативой древних греков. В Древнем Китае в период между 480 и 221 гг. до н. э. уже была написана книга под названием «Искусство стратегии». Споры по поводу того, кому приписывать авторство — одному человеку или же это так называемое народное творчество — продолжают по сей день. Хотя большинство исследователей считают, что Сунь-цзы (именно от его лица написана эта книга) — реальный исторический персонаж.

Конечно, историческая ясность в вопросах авторства безусловно важна. Но для нас наиболее важным кажется сам факт того, что уже 23 века тому назад понятие стратегии стало неотъемлемым элементом мировоззрения людей. Стратегии придавали смысл, который можно сегодня было бы назвать **нормой оптимального поведения**, будь то организации или же отдельного человека. Сунь-цзы, например, писал: «Тот, кто одержал сотни побед в сотнях конфликтов, вряд ли обладает высоким мастерством. Тот, кто владеет высоким мастерством использования стратегии, покоряет других, не вступая с ними в конфликт».

Вплоть до XX века стратегическое искусство было исключительно прерогативой военных. Однако развитие буржуазных и демократических отношений привело к изменению роли государства в

жизни общества: от поддержания безопасности и расширения границ до развития экономических отношений и поддержания социальной стабильности в обществе. Это естественным образом не могло не повлиять на то, что государство стало применять принципы стратегического управления далеко за пределами военной деятельности.

Долгое время под стратегией понималось управление ресурсами. Данная концепция зародилась во 2-й половине 1930-х годов прошлого столетия в США, и положила начало разработке конкретных подходов к формированию стратегии. Возможно узкому трактованию стратегии того периода виновна Великая депрессия.

В научной литературе можно встретить много определений стратегии, понимаемой как искусство проведения больших операций, включающих их подготовку, организацию и использование имеющихся в распоряжении средств таким образом, чтобы в фактически существующих условиях достигнуть поставленной цели.

Научная дисциплина, которая занимается проблематикой стратегии деятельности, носит название *стратегического управления*. Помимо всего прочего, стратегическое управление — это еще и трудное искусство управления развитием системы в течение длительного периода времени так, чтобы максимально использовать появляющиеся шансы и избегать угроз, возникающих во внешнем окружении. По этой причине стратегическое управление является объектом интереса для таких научных дисциплин, как пространственная экономика, государственное и муниципальное управление, кибернетика, финансы, теория организации и менеджмент [4].

Нас интересует визионерский и ресурсно-целевой подходы к определению стратегии. Такой подход, с одной стороны — позволяет наполнить стратегию идеологической составляющей, а с другой — предельно практично подойти к формированию стратегических документов.

Итак, **стратегия** — это система представлений о желаемом будущем, направлениях действий, необходимых для достижения этого будущего, инструментах, механизмах и ресурсах, которые дают возможность осуществить эти действия.

1.2. Государственная стратегия

Государственная стратегия — это систематическое использование государственными органами управления, находящихся в их распоряжении властных полномочий и ресурсов с целью достижения общественно значимых целей. В данном контексте слово «государственная» покрывает формальные властные полномочия государства разных уровней управления, включая муниципальный.

На достижение каких целей должны быть направлены стратегии? Администрации преследуют разные цели, от демонстрации территориальных достижений в ВВП/ВРП, до повышения благосостояния граждан, стремясь одновременно обеспечить рост в отдельных направлениях за счет ограничения развития других. В прошлом, в число первоочередных задач государства, входило расширение территории, рост урожая, добыча золота и укрепление армии. Сегодня демократические правительства более всего ценят прирост таких нематериальных активов, как доверие, счастье, знания, способности, нормы или устойчивые институты.

Впрочем, характер роста этих ресурсов существенно отличается от аграрного или военного развития. Доверие порождает, в свою очередь, доверие как на рынках, так и в обществе. Знания способствуют получению новых знаний. Устойчивые институты, нормы поведения местного сообщества обеспечивают экономический рост и общественное благосостояние, которые в свою очередь, укрепляют доверие и устойчивость институтов, норм. *Цель большинства современных стратегий* состоит в создании действующих спиралей развития посредством инвестиций и программ или путем разработки справедливых законов, правил и институтов.

Очень часто негативные явления спутываются в плотные клубки непримиримых противоречий, включающих в свою орбиту интересы, привычки, образы мышления и стили поведения. Их распутывание приобретает различные формы: трудные переговоры (инициатива воплощения идеи Мышкина как туристического центра была встречена на «ура» не сразу, ей предшествовала долгая подготовительная процедура, включая проведение фестивалей с привлечением известных людей федерального масштаба), меры прямого воздействия (например, прямым законодательным утверждением 40%-х квот на представительство женщин в советах директоров компаний,

установленных в Норвегии и Испании), сложная система мероприятий, осуществляемых сразу в нескольких направлениях (как во многих областях социальной политики, от подростковой беременности до ювенальной преступности), и поиск путей решения проблем или избавления от них.

Универсальной формулы создания стратегии государственных учреждений не существует. Для этого могут формироваться специальные стратегические команды. Стратегия может быть открытой и всеобъемлющей как плод коллективного разума местных сообществ, равно как и закрытой, осуществляемой под жестким административным контролем.

Общим для всех успешных администраций является то, что они формировали благоприятную среду для размышления, обучения и критики, чтобы противостоять «тирании» текущей повседневности и бытового уровня мышления. Очевидно, что любая ответственная администрация нуждается в структурах и механизмах для решения этих задач и формирования групп заинтересованных лиц. Для начала приведем основные принципы успешности разработки и реализации Стратегии:

- выход за пределы бытового мышления и искаженного или упрощенного восприятия действительности, умение видеть перспективу, «мечтать» об идеальном будущем и конструировать подходы к приближению идеала;
- согласованность интересов разных сторон и скоординированность действий участников;
- разграниченность полномочий;
- прозрачность и открытость;
- реалистичность;
- результативность и эффективность;
- измеримость целей и задач;
- программно-целевой подход.

Таким образом, государственный подход к выработке Стратегии заключается в консолидации и интеграции интересов общества и создания условий для решения задач предстоящих периодов, приближающих к поставленной цели, выполнению избранной миссии или видения будущего состояния данного общества.

1.3. Генезис государственного стратегического планирования и прогнозирования (мировой опыт)

Разработки в области экономического планирования и прогнозирования, в зарубежных странах, возникли в последней четверти XIX в. Они были связаны с попытками исследователей выявить будущие тенденции производства основных продуктов, на основе анализа поведения находившихся в их распоряжении статистических данных. Главными методами прогнозирования тогда были экспертные оценки, которые основывались на качественном анализе рядов и простой экстраполяции, т. е. на перенесении прошлых тенденций на будущее.

В начале XX века были сделаны первые попытки выявления экономических индикаторов. В частности, экономист Дж. Брукмайер уже в 1911 г. пробовал использовать для прогнозирования три хронологических ряда следующих показателей: индекс банковских кредитов, индекс цен акций, индекс общей экономической активности. Дальнейшее развитие этот подход получил в 1920-е годы в исследованиях Гарвардского университета и были использованы так называемые «гвардейские кривые» (А–В–С). Кривая (А) представляла собой индекс стоимости ценных бумаг на бирже, кривая (В) — величину депозитов в банках, кривая (С) — норму процента. В основе выбора именно этих показателей в качестве индикаторов лежали представления, согласно которым в окрестностях поворотных точек цикла, данные показатели должны были фиксировать изменения экономической конъюнктуры в указанной последовательности.

Мощным толчком в развитии прогнозирования и планирования за рубежом, явилась «Великая депрессия» — экономический кризис в США 1929–1933 гг., который заставил государственную власть искать пути выхода из него.

В 30-е гг. XX века впервые за рубежом возникает планирование на макроэкономическом уровне. Прогнозы и планы становятся необходимым элементом системы регулирования национальной экономики. Прогнозы составлялись с помощью модели «затраты — выпуск», линейного программирования, моделей системного анализа и на основе экспертных оценок. Первые планы на макроэкономи-

ческом уровне охватывали финансово-бюджетную и денежно-кредитную политику и выражались в составлении национальных бюджетов. Они отличались от государственных бюджетов тем, что учитывали доходы не только государства, но и в целом по стране [6].

В 1944 году известный немецкий экономист К. Ландауэр, эмигрировавший в США, опубликовал свою книгу под названием «Теория национального экономического планирования». Система планирования, предложенная автором, очень похожа на ту, которая позже стала известна, как «Индикативное планирование», в рамках которой национальное правительство воздействует на экономическое развитие скорее посредством координации и обеспечения информацией, чем путем принятия решений и выдачи указаний.

В Японии послевоенное восстановление экономики возглавил правительственный совет по экономическому планированию. Было разработано двенадцать общегосударственных планов социально-экономического развития. В Южной Корее государственное планирование началось с так называемого плана Натана, разработанного в 1954 году при участии экспертов ООН. В начале 1960-х годов экспертами Агентства международного развития была разработана долгосрочная (на 20 лет) программа развития экономики Южной Кореи, получившая в обществе название «Эра развития». В экономике Китая государственный сектор удачно сочетается с рыночным (в первую очередь в сельском хозяйстве, производстве товаров народного потребления, торговле, сфере услуг). В государственном секторе директивное планирование сохранено, но его жесткость существенно ослаблена. В негосударственном секторе применяются планирование и рыночные регуляторы. В результате двухсекторная экономика регулируется в одном случае планом, в другом — рынком [7].

В послевоенные годы планирование на макроэкономическом уровне становится предметом широких дискуссий, с целью избегания не только кризисов, но и регулирования процессов распределения национального продукта. Национализация ряда отраслей, рост доли государственного сектора в экономике, дали возможность правительствам осуществлять прямой контроль над внешней торговлей, ценовой политикой и финансами. В 50-е гг. XX века во многих странах пошел процесс отхода от составления национальных государственных планов в форме бюджетов. Связано это с усложнением административного государственного аппарата, используе-

мого для разработки планов, а также с расширением сферы деятельности планирования и прогнозирования. Если на первом этапе национальные экономические планы составлялись в Министерстве финансов государства, то в начале 60-х годов XX века создаются специальные плановые органы: так, во Франции — это Генеральный комиссариат по планированию, в Японии — это Экономический консультативный совет и Управление экономического планирования; в Нидерландах — это Центральное плановое бюро; в Канаде — Экономический совет.

Необходимость макроэкономического планирования, была обусловлена макроэкономической неустойчивостью, усилением степени интеграции различных хозяйственных единиц и секторов экономики, ростом доли правительства в использовании ВВП, загрязнением окружающей среды и другими немаловажными факторами.

До 70-х гг. XX века западные страны осуществляли прогноз посредством национальных моделей прогнозирования. В середине 1970-х гг. начинают создаваться макроэкономические модели, с помощью которых прогнозируется развитие экономики ряда стран, регионов и всего мира. Впервые они стали разрабатываться в США. Так, модель «ЛИНК» включает 10 национальных моделей (9 европейских стран и Японию). При разработке будущего мировой экономики Организация Объединенных Наций (ООН) использовала макроэкономическую модель В. Леонтьева, состоящую из 15 взаимосвязанных региональных моделей [8].

Каждая страна, с учетом специфики национальной экономики, использует определенные подходы в прогнозировании и планировании экономических и социально значимых процессов, постоянно совершенствуя эти модели, применительно к изменяющимся условиям как внутри страны, так и в мире. К настоящему времени в мире сформировались две основные модели планирования и прогнозирования. В частности, С. Ю. Глазьев и Ю. В. Яковец первую называют англосаксонской, а вторую — индийской. В научной литературе встречаются и другие названия, однако суть от этого меняется не принципиально. Англосаксонская модель во главу угла ставит бюджетное планирование, а все остальные прогнозы и планы выполняют в большей мере вспомогательную роль (США, Великобритания, Канада). Вторая модель предполагает наличие строго организованной системы государственных органов планирования и прогнозирования. Приоритетом их деятельности является разработка

планов (прогнозов) развития страны, отдельных регионов и отраслей на различные сроки. Страны, использующие подобную модель — Индия, Япония, Франция, Южная Корея, Китай, страны Латинской Америки.

Англосаксонская модель планирования и прогнозирования

На федеральном уровне в США разработкой прогнозов занимаются три организации: Совет экономических консультантов, Административно-бюджетное управление, Совет управляющих Федеральной резервной системы (ФРС).

Разработка общегосударственных прогнозов социально-экономического развития на федеральном уровне в США осуществляется в три стадии. На первой стадии обсуждаются в большей степени вопросы будущей политики государства коллегиальным органом, состоящим из председателя Совета экономических консультантов, директора Административно-бюджетного управления и министра финансов. На втором этапе обсуждение будущего прогноза ведут руководители соответствующих групп и отделов, на данной стадии также по большей части решаются политические вопросы. На третьей стадии идет обсуждение прогноза между специалистами, непосредственно участвующими в его разработке.

Совет управляющих ФРС строит прогнозы развития финансовой сферы с использованием инструментов кредитно-денежной политики: определения норм обязательных резервов, изменения норм процентов банков ФРС и др. Прогнозы Административно-бюджетного управления подчинены задачам по формированию бюджета страны. Необходимо отметить, что в США не существует специальных федеральных законов, координирующих деятельность в области планирования и прогнозирования на федеральном уровне. В основном все отдано на откуп штатам. Каждый штат самостоятельно формирует органы, ответственные за планирование и прогнозирование. Как правило, вопросами социально-экономического прогнозирования в органах исполнительной власти штата занимается его экономический блок. Анализируя общую организационную структуру органов планирования и прогнозирования на региональном уровне, можно говорить о некоторой схожести с нынешней российской системой. Это нечеткость структурной организации органов прогнози-

рования на региональном уровне, отсутствие законодательной ответственности за несоответствие прогнозов и реально достигнутых результатов, отсутствие четкого законодательства в координации деятельности в области прогнозирования между органами исполнительной власти штатов и страны.

Большинство планов, прогнозов подготавливается специализированными коммерческими организациями, университетами.

В Канаде на уровне федерации также нет специального законодательства, регулирующего планирование и прогнозирование экономического развития. Все прогнозирование и планирование выстроено в рамках бюджетного процесса и соответствующего законодательства. Однако с начала 70-х годов XX века все министерства и ведомства начали разрабатывать планы действий многолетнего характера. С 1995 года ведомства и министерства стали разрабатывать планы повсеместно.

В Великобритании широкое внимание прогнозированию и планированию стало уделяться с середины XX века. Традиционно основное внимание уделяется стратегии развития государства и отдельных отраслей промышленности. Существенным достижением в области прогнозирования является программа «Форсайт», которая начала реализовываться в 1994 году.

Сущность «Форсайт-проектов» заключается в анализе и оценке глобальных явлений, которые влияют на экономику конкретной страны, а также в определении путей воздействия на данные процессы с целью усиления положительного влияния и ослабления негативного. Подобные подходы приобретают особую актуальность в связи с глобализацией и повышением динамичности изменения мировых социально-экономических процессов. В состав Стратегического центра при премьер-министре входят государственные служащие, представители общественности и частного сектора. Деятельность органов государственной власти не сводится только к выработке долгосрочных стратегий, большое внимание уделяется также и краткосрочным стратегиям. Прогнозирование носит вспомогательный характер для формирования стратегий, а также отдельных программ развития. Широко используются эконометрические модели, включающие более 100 различных факторов и нелинейных уравнений.

Альтернативные модели стратегического планирования

В структуре органов государственной власти в Индии есть специальный орган, отвечающий за экономическое развитие страны, — Плановая Комиссия. По своей структуре и функциям данная комиссия напоминает Госплан СССР. Плановая Комиссия определяет ресурсный потенциал страны, разрабатывает планы наиболее эффективного использования ресурсов, определяет факторы, негативно влияющие на экономическое развитие страны, использует различные механизмы для оценки выполнения планов, вносит соответствующие предложения для корректировки социально-экономического развития. Одной из главных функций Плановой Комиссии можно назвать координацию всей регулирующей деятельности государства в области экономики.

Плановая комиссия разрабатывает план развития страны, который предоставляется на утверждение Национальному Совету Развития, в состав которого входят премьер-министр, министры Правительства страны, министры отдельных штатов, и члены самой Плановой Комиссии. Однако в круг обязанностей Плановой комиссии входит не только подготовка планов развития страны, но и их дальнейшее сопровождение. Плановая Комиссия следит за выполнением разработанных планов, помогает и содействует органам исполнительной власти на местах, стремится помочь достичь соответствия социальных и экономических целей, обозначенных в плане, реальным значениям.

При такой существенной роли и обширных полномочиях Плановой Комиссии разработанные ею планы носят директивный характер только для государственного сектора экономики, для частного сектора они носят скорее рекомендательный, индикативный характер. Подобная достаточно строгая организационная структура системы органов планирования и прогнозирования позволила экономике Индии сделать большой шаг вперед в последнее время.

Особенность общегосударственного прогнозирования и планирования в Японии заключается в использовании системы социально-экономических прогнозов, планов и научно-технических программ как инструмента правительственного регулирования рыночной экономики [9]. На государственном уровне вопросами прогнозирования занимаются Экономический совет при Правительстве, Управление экономического планирования, Управление по науке и

технологии и Министерство внешней торговли и промышленности. При этом отдельные прогнозы строятся также и другими министерствами.

Прогнозы развития воплощаются в рамках планов-программ. Планы-программы дают представление о возможных вариантах развития тех или иных процессов, отражают круг потенциальных проблем, часто в рамках программ предлагаются возможные пути решения этих проблем. Все прогнозы строятся на основании статистической информации, проводится глубокий научный анализ. Первоначально выстраиваются прогнозы по отраслям, а затем на базе них выстраивается прогноз развития экономики страны в целом.

Отличительной особенностью всех государственных прогнозов в Японии является их адаптивность. Все прогнозы публикуются в источниках массовой информации, и в случае если после ознакомления возникают возражения с результатами прогнозов в широких кругах, тогда Управление экономического планирования возвращается к результатам данного прогноза, и изучает обоснованность данных возражений. После этого при необходимости вносятся соответствующие корректировки.

Результаты прогнозов широко используются не только в государственном, но и в частном секторе экономики. При необходимости более активного развития некоторых отраслей государство может применить к ним стимулирующие методы: применить систему льготного налогообложения, произвести бюджетное субсидирование, разместить крупный госзаказ, предоставить различные схемы льготного кредитования и т. д. Подобные меры способны дать положительный результат только в условиях достоверных прогнозов. Несмотря на такую важную роль прогнозирования в экономике Японии, этот процесс прогнозирования регулируется множеством подзаконных актов и сводом инструкций.

Система прогнозов в Японии содержит долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные прогнозы. Краткосрочное прогнозирование в основном используется в бюджетном процессе. Среднесрочные программы развития насчитывают полувековую историю. При этом существенное внимание уделялось среднесрочным программам регионального развития. Последняя подобная программа датирована 1992-м годом.

Существенной особенностью всех среднесрочных программ развития является их «скользящий» характер. Каждая последующая

программа разрабатывалась и утверждалась парламентом за 2-3 года до окончания предыдущей программы. Постепенно в основу программ ложилось индикативное планирование. Все прогнозы учитывали различные варианты развития экономики и были подчинены стратегическим целям развития экономики Японии.

Переход к эконометрическим моделям, которые способны давать достоверные прогнозы, стал возможен благодаря службе государственной статистики. Законодательство, регламентирующее статистическую деятельность на государственном уровне, было принято в середине XX века.

Опыт Японии может быть достаточно эффективно использован. Во-первых, опыт Японии показывает постепенное развитие данной области (Япония прошла путь от прогнозов на базе простой экстраполяции до сложных эконометрических моделей). Во-вторых, все прогнозы развития разрабатываются исключительно для практического использования, как государственными служащими, так и частными компаниями. В-третьих, прогнозы выступают одним из инструментов государственного регулирования рыночной экономики, на их базе принимаются решения об использовании тех или иных рычагов воздействия на экономику. В-четвертых, свою эффективность доказало общественное обсуждение разработанных прогнозов развития. В-пятых, особенно интересным и актуальным для современной России представляется организация и законодательное регулирование статистической деятельности.

Прогнозирование во Франции на государственном уровне активно стало развиваться с середины XX века. В 1947 году был организован специальный орган — Генеральный комиссариат планирования. Можно выделить три этапа развития системы прогнозирования во Франции. На первых стадиях (послевоенные годы) планы, построенные на базе прогнозов, носили директивный характер, и параметры, заложенные в них, были обязательны для исполнения. Начиная с 60-х годов, Франция переходит к индикативному планированию и построению соответствующих прогнозов развития. В этот период параметры, содержащиеся в планах, начинают носить рекомендательный, ориентировочный характер для частного сектора экономики. Последние два десятилетия Франция вступила в новую стадию развития системы прогнозирования и планирования — основной акцент переносится на составление стратегических планов развития. Многие исследователи связывают такой переход с интег-

рирующей силой Европейского союза. В 2006 году Генеральный комиссариат по планированию был преобразован в Центр стратегического анализа.

Важной особенностью системы прогнозирования и планирования во Франции является отсутствие жесткого регулирования сбора статистической информации. Во Франции нет законодательных актов, обязывающих частные предприятия предоставлять какие-либо сведения, кроме информации, содержащейся в декларации о доходах. Однако государство создает такие условия, что многие фирмы добровольно предоставляют информацию. Для получения любого госзаказа, каждое предприятие, участвующее в тендере или конкурсе, обязано направлять в Комиссариат «заявление о намерениях», которое должно содержать прогноз развития этого предприятия. А учитывая тот факт, что государство всегда выступает в роли крупного и надежного заказчика, многие частные предприятия заинтересованы в получении подобного рода заказов.

Большинство прогнозов и планов, разработанных Генеральным комиссариатом по планированию, носили среднесрочный характер. При этом отличительной особенностью всех прогнозов являлась их ориентация на различные варианты развития событий как внутри страны, так и в мире.

Важной чертой французского прогнозирования и планирования является применение многоуровневого обоснования прогнозов, планов и программ [10, с. 73]. Первоначально разрабатывается общий план развития экономики, который содержит общие показатели. Затем, в рамках полученных результатов, идет более детальная разработка в отраслевом и региональном разрезе.

Основным документом, регулирующим деятельность органов исполнительной и законодательной власти в Китае в области планирования и прогнозирования, является Конституция КНР. В КНР традиционно разрабатываются пятилетние программы социально-экономического развития, которые носят силу законов. На базе принятых программ утверждаются различные подзаконные акты, которые содержат конкретные мероприятия по реализации этих программ и достижению заявленных показателей. В настоящее время основным органом в стране, отвечающим за реализацию программ социально-экономического развития, является Государственный комитет по реформированию и развитию.

В ходе разработки прогнозов и программ социально-экономического развития в Китае активно привлекается научное сообщество: Исследовательская группа стратегии устойчивого развития КНР, различные институты Академии общественных наук Китая, крупные университеты страны. Каждая научная организация, как правило, занимается несколькими отдельными направлениями.

Планирование и прогнозирование в Китае прошло несколько стадий своего развития. Так, до 80-х годов XX в. преобладало количественное планирование, прогнозировались различные показатели развития экономики провинций и страны в целом, социальная сфера не участвовала в данном процессе. Однако с 1980-х годов идет переориентация государственного планирования и прогнозирования с экономического на социально-экономическое развитие.

В 1990-х годах стал активно применяться новый диапазон планирования — долгосрочное планирование. Долгосрочные программы и планы строились на базе среднесрочных программ. Не менее важной тенденцией, отчетливо проявившейся в конце XX в., стало постепенное изменение самого характера планирования, проявился переход от директивного планирования к индикативному. Сегодня в системе планирования развития народного хозяйства Китая существует три основных направления: программное планирование, планирование по основным объектам, региональное и отраслевое планирование [10, с. 109].

Анализ зарубежного опыта в области планирования и прогнозирования позволяет выделить ряд ключевых моментов. Для достижения положительных результатов в социально-экономическом развитии значительное внимание государства уделяют планированию и прогнозированию. В качестве примера можно привести бурный подъем развивающихся экономик Китая и Индии, в которых созданы специальные институты планирования и прогнозирования, наделенные обширными полномочиями и финансовыми ресурсами.

Поэтому, основными элементами современной системы органов государственного управления в России должны стать: многоуровневая организационная структура стратегического планирования с широким кругом полномочий на основе четкого законодательного определения прав, обязанностей и ответственности, надлежащего объема финансирования и высококвалифицированного кадрового обеспечения.

По образному выражению Дэна Сяопина, рынок и план — это две руки государства, и для успешной жизни обе должны быть «крепкими». Не существует ни «лучшей», ни «единственной» экономической модели, существует лишь наиболее «подходящая» модель, которая также не является чем-то статичным и неизменным.

1.4. Развитие идей стратегирования в системе государственного централизованного планирования Советского Союза

Теория и практика планирования в Советском Союзе развивались одновременно. На каждом историческом этапе, для решения новых, более сложных задач, методология планирования совершенствовалась, обобщая опыт предыдущих периодов, учитывая расширение и усложнение экономических взаимосвязей под пристальным вниманием государства, обеспечивая динамичность развивающейся экономике, на базе трудового энтузиазма и научно-технического прогресса.

Основоположниками отечественных теоретико-методологических основ государственного планирования являются: Н. Д. Кондратьев, сформулировавший основные условия эффективной организации плановой работы, выявивший экономические и технологические циклы, В. В. Леонтьев, предложивший в 20-х годах XX века балансовый метод «затраты — выпуск», Г. М. Кржижановский, определивший основной принцип в методологии стратегического планирования «принцип непрерывности планирования», впоследствии названный «цепочкой Кржижановского», С. Г. Струмилин, выдвинувший в 1923 г. идею прогнозного баланса народного хозяйства.

На практике первый в мире государственный стратегический план был разработан и утвержден VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 г. под названием «ГОЭЛРО». Разработчик — Государственная комиссия по электрификации под руководством Г. М. Кржижановского. С 1926 по 1928 г. под руководством П. С. Осадчева и В.А. Базарова комиссия Госплана СССР разработала генеральный план развития народного хозяйства СССР на 1928–1940 гг.

С начала 1950-х годов интенсивно развивается теория государственного стратегического планирования на основе балансового метода с идеями его прогнозирования. Первый отчетный межотрас-

левой баланс народного хозяйства СССР был построен за 1959 г., а отдельного экономического района — Мордовской АССР за 1958 г. Межотраслевой баланс Мордовской АССР был построен Лабораторией экономико-математических методов под руководством академика В. С. Немчинова. В 1968 г. учеными НИЭИ при Госплане СССР во главе с А. Н. Ефимовым был впервые разработан уже плановый межотраслевой баланс, который был применен для обоснования планов развития экономики на девятую пятилетку, а межотраслевой баланс в натуральном выражении был разработан на 1963 г. ГВЦ Госплана СССР.

В последующем межотраслевые балансы на пятилетку и более долгосрочную перспективу разрабатывались учеными Центрального экономико-математического института (ЦЭМИ) АН СССР, Института экономики и организации промышленного производства (ИЭиОПП) Сибирского отделения АН СССР с участием других научных организаций. В конце 1950-х годов был разработан инструментарий для стратегического планирования уровня жизни — рациональный потребительский бюджет, а в начале 1960-х годов была разработана комплексная система показателей уровня жизни и методики расчетов реальных доходов населения, баланса доходов и потребления населения.

С учетом рационального потребительского бюджета со второй половины 1960-х годов теорию прогнозного государственного стратегического планирования на основе сценарных подходов применили и встроили в систему комплексного научно-технического и социально-экономического прогнозирования.

После «стрессовых» эпох экономического развития СССР (восстановление экономики после революции, перевод экономики на военные рельсы во время 2-й мировой войны, послевоенное восстановление экономики) государство перенесло акцент плановой деятельности с чисто экономической на социально-экономическую политику. Предметом научных и прикладных исследований становятся социальные аспекты планов развития, их характеристики и показатели. В 1970-х годах в теории планирования существенное значение уделяется социальным факторам и социальным последствиям принимаемых решений.

Эпохальное значение для социалистической плановой системы имел сентябрьский (1966) Пленум ЦК КПСС «О новой системе планирования и экономического стимулирования развития народ-

ного хозяйства СССР», автором и инициатором которого являлся А. Н. Косыгин, Председатель Совета Министров СССР. Его новая система предполагала преодоление косности и придание динамизма и гибкости в государственное регулирование развития экономики, предоставление большей самостоятельности хозяйствующим организациям, расширение арсенала систем мотивации для роста эффективности работы экономических субъектов, перехода от административных методов к экономическому стимулированию, к децентрализации управления. Результаты не заставили себя долго ждать. Экономика СССР, получив «новое дыхание» начала приращивать темпы своего развития. Но длилось это непродолжительное время. И как хрестоматийно происходит в России, политические аспекты борьбы за власть одержали победу над экономической целесообразностью и со второй половины 1970-х годов идеи сентябрьского Пленума ЦК КПСС 1966 года были практически свернуты. С этого момента, можно считать, стартовали деструктивные «движущие силы» рецессии в экономике 1980-х годов, названных обществом «застойными». Можно предположить, что дальнейшее развитие Косыгинских идей новой системы планирования и экономического стимулирования могло перерасти в ныне успешно действующую модель социализма с китайской спецификой, но на российской платформе и с опережением китайских стратегических инноваций. Но жизнь продолжалась и для изменения негативных тенденций в экономике конца 70-х годов, в систему централизованного (директивного) планирования начали внедрять элементы стратегического планирования. И поскольку виновником стагнации экономики считался технологический застой, было принято решение о введении в управленческую практику комплексных программ научно-технического прогресса в СССР.

Элементы стратегического планирования начали внедряться в конце 1960-х — начале 1970-х годов в Комплексных программах научно-технического прогресса в СССР, что потребовало усиления роли науки и как движущей силы НТП, и как теоретико-методологической базы стратегического планирования.

В середине 80-х годов утверждаются «Основные направления экономического и социального развития СССР» на 1986–1990 гг. и на период до 2000 г. В качестве самостоятельной стадии планового решения впервые была выделена концепция экономического и социального развития страны на 15 лет.

В 1987 г. был разработан и принят сборник документов «О коренной перестройке управления экономикой», среди которых одним из важнейших явилось постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». Деятельность Госплана подверглась резкой критике. Был намечен ряд мер по повышению научной обоснованности планов, улучшению работы плановых органов, переходу от преимущественно административных к экономическим методам, обеспечению условий для деятельности предприятий на принципах полного хозрасчета и самофинансирования.

Последующие этапы совершенствования прогнозирования и планирования (с начала 1990-х гг.) связаны с переходом к рынку и распадом СССР. Страны СНГ начали, с учетом особенностей своих экономических систем, осуществлять поиск подходов к планированию экономического и социального развития в условиях рыночных отношений.

1.5. От ортодоксального рыночного либерализма к смешанному типу управления на основе стратегического планирования в современной России

Нормативно-правовая база по вопросу государственного регулирования развития экономики на основе программного подхода не обширна и включает два закона и Указ Президента РФ. Первый — Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который определял перечень и порядок разработки документов (табл. 1), Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», другие нормативные правовые акты, большей частью касающиеся разработки планов и прогнозов на среднесрочную перспективу или имеющие программный характер.

Таблица 1

Основные прогнозные и плановые документы в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»

Период	Документ	Примечания
Долгосрочный	Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу	разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период
	Концепции социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу	
Среднесрочный	Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу	разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректироваться
	Послание Президента РФ к Федеральному собранию	специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу
	Концепция социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу	
	Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу	
Краткосрочный	Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу	

В период с 2000 г. были разработаны следующие программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу:

- в 2001 г. утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004);

- в 2003 г. — Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005);

- в 2006 г. — Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008). После 2008 года программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу в Российской Федерации не разрабатываются. С 2002 г. в практику государственного управления была введена система планирования действий Правительства РФ.

- в 2002 г. — План действий Правительства РФ по реализации в 2002 году основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004);

- в 2004 г. — План действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2004 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005);

- в 2007 г. — План действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2007 году основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008);

- в 2008 г. — План действий Правительства РФ по реализации в 2008 году основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008).

28 июня 2014 г. был принят Федеральный закон № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в РФ, координации государственного и муниципального стратегического планирования и бюджетной политики, а также полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Данным законом регулируются отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, различных отраслей экономики народного хозяйства и

сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ.

Мировой опыт развития рыночной экономики во многих странах свидетельствует, что наряду с рыночными механизмами существует система государственного регулирования экономики, которая включает централизованное прогнозирование, планирование и программирование социальных и экономических процессов. При этом регулирующая функция государства в целом опирается на систему планово-рыночных механизмов.

Принятие Федерального закона № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» позволяет надеяться на широкое использование управленческих инструментов, которые позволяют:

- развертывать долгосрочные задачи (со сроком реализации шесть и более лет) в набор среднесрочных решений, увязанных между собой и подчиненных общей цели;
- балансировать планируемые действия в жизнеобеспечивающих секторах, требующих значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (стратегии в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности);
- четко ориентировать субъекты РФ на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий и т. д.), позволяющие снизить риски бизнеса при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

С 2016 года все субъекты РФ приступили к разработке региональных стратегий социально-экономического развития на период до 2030 года, включая и муниципальный уровень. Результатом станет переход экономической жизни страны, начиная с 2017 года, на новый этап управления на принципах и методологии стратегического планирования.

Вопросы для контроля знаний

1. Дайте определение «стратегии». Охарактеризуйте изменения понимания стратегии в исторической перспективе.
2. Дайте определение стратегического управления.
3. Что такое «государственная стратегия» и чем отличается от стратегии других субъектов?
4. Опишите основные принципы успешности разработки стратегий.
5. Дайте определение «стратегического планирования».
6. Дайте описание отличительных характеристик англосаксонской модели планирования и прогнозирования.
7. Дайте описание отличительных характеристик китайской и индийской моделей планирования и прогнозирования.
8. Дайте описание отличительных характеристик французской и японской моделей планирования и прогнозирования.
9. Опишите идеи стратегирования в системе государственного централизованного планирования Советского Союза.
10. Охарактеризуйте систему стратегического планирования в современной России.