

Стратегическое планирование небезопасно?



Ольга Олеговна СМЕРНОВА, к. э. н., доцент, заведующая кафедрой стратегического планирования Академии МНЭПУ

Петензии Совета безопасности понятны. В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» общее руководство стратегическим планированием осуществляет Президент РФ в рамках работы Совета безопасности, а Совет безопасности осуществляет координацию стратегического планирования, а также экспертизу концепций, доктрин, стратегий, программ и проектов (планов) в области внутренней и внешней политики России. Таким образом, проект федерального закона разрабатывался без главного ответственного в стране в части стратегического планирования — Совета безопасности.

«Стратегическое планирование оказалось небезопасным» — материал с таким названием в одной из газет рассказывал о том, что Совет безопасности РФ раскритиковал проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Совбез не устраивает деление стратегического планирования в стране на планирование вопросов социально-экономического развития и планирование в сфере национальной безопасности. Претензия Минфина России — отсутствие механизма согласования поставленных перед органами власти целей и выделенных на них средств. Хотя публикация касалась разногласий ведомств, ее название как нельзя лучше отражает состояние дел в части государственного стратегического планирования в Российской Федерации.

Спор ведомств мог бы так и остаться спором, а проект федерального закона как обсуждался в разных интерпретациях с 2003 года, так и обсуждался бы и далее, если бы не поручение вновь избранного президента страны Правительству РФ до 1 октября внести в Думу проект федерального закона о государственном стратегическом планировании. При этом закон должен предусматривать координацию стратегического управления и мер бюджетной политики. Одновременно Правительству РФ необходимо принять меры, направленные на создание и модернизацию 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году; увеличение объема инвестиций; увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года; увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года; повышение позиции России в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 году до 50-й в 2015 году и до 20-й в 2018 году. А также утвер-

дить до 1 декабря 2012 года Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года и прогноз долгосрочного социально-экономического развития страны на период до 2030 года, обеспечивающие достижение целевых показателей.

Вроде бы все ясно и прозрачно: документы стратегического характера на федеральном уровне не могут утверждаться без координации с федеральным бюджетом, заданы целевые показатели, необходим проект федерального закона и инструменты по достижению указанных показателей. В то же время очевидно, что норма закона или иного нормативно-правового документа сегодня не может появиться ниоткуда. Она происходит из существующей практики. А существующая практика и подходы в вопросах стратегического планирования, действительно, могут в перспективе оказаться небезопасными.

Очевидно, что планирование имеет горизонты — долгосрочный, среднесрочный краткосрочный. Долгосрочный горизонт нам задавала Стратегия-2020. На краткосроч-

ном горизонте — прогноз и бюджет страны. Однако нет документа среднесрочного горизонта планирования, в котором были бы уточнены конкретные действия по достижению указанных целей как в отраслевом, так и в региональном разрезе. Вместе с тем полноценное доведение целей долгосрочных стратегий планов до реализации, включая бюджетные процессы, невозможно без документов среднесрочного планирования — программ экономического и социального развития, качественных среднесрочных прогнозов. Таким образом, определенные Президентом РФ целевые ориентиры, как и ориентиры Стратегии-2020, могут остаться на бумаге, не имея сбалансированной «дорожной карты» их реализации.

Задачи и функции планирования

Следующий проблемный вопрос — понимание задач и функций планирования в условиях рыночной экономики. Так, в Государственной думе, по инициативе которой создается межведомственная комиссия, которая будет заниматься разработкой усовершенствованного аналога Госплана, уверены, что вновь созданное подразделение в правительстве или в крайнем случае в Министерстве экономического развития или Министерстве образования должно будет не только делать точные прогнозы и стратегии, но и отвечать за них. Неужели Минэкономики и Минобробразования напишут за всех прогнозы и стратегии?

Стратегии, планы, прогнозы должны основываться на глубоком анализе экономических и социальных процессов, на современных достижениях и перспективах научно-технического прогресса, на глубоком знании отраслевых ориентиров и ограничений. В стратегиях и среднесрочных документах (планах) должно быть предусмотрено динамичное, планомерное и пропорциональное социально-экономическое

развитие, рост производительности труда, эффективное размещение объектов экономики и социальной сферы, наиболее эффективные пути достижения поставленных целей и задач, комплексные мероприятия по стимулированию научно-технических разработок, созданию условий по их внедрению в целях реализации инновационного сценария развития государства. При этом должен быть гармоничный баланс отраслевого и регионального подходов к формированию стратегий развития регионов и страны в целом. Очевидно, что одному ведомству без знаний отраслевой и территориальной специфики это сделать не под силу. Тем более невозможно одному ведомству осуществлять функции по реализации указанных планов и стратегий.

В случае если подобный федеральный орган будет создан, его задачей должна стать координация разрабатываемых программ и планов, в том числе с бюджетным процессом и долгосрочными ориентирами развития государства. А также координация деятельности мини-

стерств и ведомств в части разработки стратегических документов, субъектов РФ и аппаратов полномочных представителей президента в федеральных округах в части разработки документов стратегического планирования развития территорий с учетом отраслевых ориентиров в целях бескризисного социально-экономического развития России и ее национальной безопасности.

А пока обилие разрозненных документов планирования порождает естественное желание у различных федеральных органов в части своей компетенции навести порядок или начать контролировать разработку и (или) реализацию отдельных документов. Так, в Счетной палате РФ предлагают создать Совет экономического развития России, в который наряду с представителями правительства должны войти представители делового сообщества и независимые ученые, а Совет мог бы стать аналогом Общественной палаты для экономической сферы и создавать индикативные планы экономического развития России. Счетная палата рассматривает стратегиче-

Обилие разрозненных документов планирования порождает желание у различных федеральных органов в части своей компетенции навести порядок или начать контролировать разработку и (или) реализацию отдельных документов



Заседание подкомитета по финансовому контролю Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. Выступает заместитель председателя Счетной палаты РФ В. П. Горегляд

ский аудит как экспертизу достижения национальных целей, поставленных руководством страны, при этом нефинансовые, качественные показатели становятся доминирующими. Другая инициатива Счетной палаты была озвучена одним из аудиторов: «Мы продолжаем внедрять принципиально новый вид государственного контроля — стратегический аудит».

мы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, системный аудит невозможен.

Не секрет, что сегодня целевые индикаторы в некоторых стратегических документах отсутствуют. Стратегией-2020 определены лишь отдельные показатели для отдельных отраслей. Индикаторы развития на федеральном уровне не соот-

гическом планировании» чрезвычайно актуален. Однако нужен документ, выстраивающий комплексную и сбалансированную систему государственного стратегического планирования, а не решающий фрагментарные вопросы. Это должен быть федеральный закон, определяющий систему координации документов планирования друг с другом, с бюджетным процессом, а также с поставленными целями социально-экономического развития страны, ее регионов и вопросами национальной безопасности России.

Правильное формирование системы государственного стратегического управления должно изменить подход к среднесрочному прогнозированию, увязать его с прогнозированием долгосрочных тенденций развития, обеспечить координацию разработки, реализации долгосрочных стратегий и программ развития Российской Федерации в целом, а также отдельных регионов и секторов экономики, их взаимную увязку по целям, срокам и мероприятиям. Важным элементом системы государственного стратегического планирования должно стать индикативное планирование. Нужны нормы об обязательных составляющих системы стратегического планирования не только для страны, но и для регионов, включающие систему прогнозов и индикативных планов, стратегию развития и ряд других мер органов государственной власти по достижению плановых индикаторов.

Учитывая многоуровневый характер стратегических планов и государственного стратегического планирования в целом, очевидно, что указанным вопросом должны заниматься профессионалы высокого класса. непрофессионализм, отсутствие исполнителей и лиц, принимающих решения стратегического мышления, научной подготовки и профессиональных навыков, приводят к крупным, а порой и трагическим ошибкам и просчетам, к техногенным катастрофам. ●

Без формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, системный аудит невозможен. Сегодня целевые индикаторы в некоторых стратегических документах отсутствуют

В проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании» в статье 40 «Виды стратегического контроля» определен внутренний стратегический контроль (задачами которого являются оценка в соответствии с принципами системы государственного стратегического планирования процесса государственного прогнозирования и программно-целевого планирования) и внешний стратегический контроль (задачами которого является оценка ожидаемой и фактической результативности и эффективности достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, предусматриваемых документами государственного стратегического планирования). Счетная палата проектом закона определена одним из органов, призванных осуществлять внутренний и внешний стратегический контроль.

Очевидно, что результативность можно рассматривать в качественных показателях при аудите отдельного документа или предприятия. Однако речь идет об анализе и контроле документов в долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном горизонтах планирования, в региональном (Российская Федерация — федеральный округ — регион — муниципалитет) и отраслевом разрезе. Без формирования систе-

ветствуют региональным как по перечню показателей, так и по самим значениям; показатели представлены в отдельных случаях в виде относительных, а в других случаях в виде абсолютных величин, что затрудняет их применение. Поэтому заявленный стратегический аудит (без внедрения системы индикативного планирования) может носить только фрагментарный характер, не имеющий отношения к системе государственного стратегического планирования, а лишь реализующий функции указанного федерального ведомства по контролю отдельных предприятий, ведомств или территорий.

Необходимы профессионалы

В итоге можно сделать вывод, что представленный сегодня на сайте Минэкономразвития России проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» содержит все существующие противоречия и возможные серьезные угрозы. Мировой опыт свидетельствует о том, что эффективное функционирование системы стратегического управления особенно актуально в период финансового кризиса и дефицита федерального бюджета. Таким образом, Закон «О государственном страте-