

ПАРАДИГМЫ И ПАРАЛЛЕЛИ

УДК 338.2 Экономическая политика.
Управление и планирование в экономике

В 2014 году стало очевидным, что эпоха однополярного «евродолларового» мира закончилась. Бремя принятия решений на мировой арене водрузилось и на плечи России. Смена мировой парадигмы заставляет по-иному взглянуть на отдельные вопросы и внутри России. Без сбалансированной по разным (от финансового до отраслевого) направлениям экономики в условиях внутренних несогласованностей, общей мировой стагнации и внешних вводных в виде санкций в стране будет трудно преодолеть многие внутренние и внешние угрозы. В этой связи, принятый летом сего года федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" призван сменить парадигму и подходы к отдельным системообразующим моментам в экономике страны. Эпоха непринятия планирования в России, по-видимому, закончилась.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование в Российской Федерации, национальная безопасность, балансы и диспропорции, управление и планирование в экономике, методология реализации Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Сведения об авторе: Ольга Олеговна Смирнова, доктор экономических наук, доцент, ФГБНИУ «Совет по изучению производительных сил» (СОПС) Минэкономразвития России и РАН, 117997, Россия, Москва, ул. Вавилова, 7.

Контакты: Ольга Олеговна Смирнова, 7823091@bk.ru

Для ссылки: Смирнова О.О. Парадигмы и параллели // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 3(19). С. 107-110.



О. О. Смирнова,
доктор экономических наук

Смена парадигмы однополярного мира

В 2014 году стало очевидным, что эпоха однополярного мира закончилась. В целом уже сегодня понятно, что парадигма однополярного мира сломана Россией. Нельзя сказать, что мир превратился в двуполярный – есть другие крупные экономики в мире, к тому же международные объединения ШОС и БРИКС в очень скором времени обратят на себя внимание. Да, мир перестал быть однополярным и «бремя» принятия решений на мировой арене водрузилось также и «на плечи» России.

Смена мировой парадигмы заставляет по-иному взглянуть на отдельные вопросы и внутри России. Россия ответила на вызовы на международной арене, что породило противодействие в виде санкций. Указом Президента Российской Федерации № 560 от 6 августа 2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»¹ введены ответные меры по ограничению ввоза в нашу страну

отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия. В современной ситуации федеральные министерства и ведомства, возможно, смогут промониторить ситуацию и в соответствии с указом подготовить комплекс мер. Но как при сложившихся подходах к экономике «обеспечить сбалансированность товарных рынков»? В условиях, когда требуются оперативные рассчитанные шаги и решения возникает вопрос – как в современной ситуации России обеспечить защиту национальных интересов и сбалансировать развитие экономики, что, в значительной части, и является залогом национальной безопасности.

Без сбалансированной по разным направлениям экономики в условиях внутренних несогласованностей, общей мировой стагнации и внешних вводных в виде санкций в стране будет трудно преодолеть многие внутренние и внешние угрозы. Таким образом, сами существующие подходы в управлении и их несостоятельность в быстроменяющейся экономической и политической ситуации являются

¹Указ Президента РФ от 6.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

вызовом для смены взглядов и подходов к системе государственного стратегического планирования.

Смена парадигмы подходов к государственному планированию

В этой связи, подписание Президентом России в июне 2014 года федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», безусловно, не случайное совпадение.

История подготовки проектов закона о государственном стратегическом планировании насчитывает более 15-ти лет, с конца 90-х годов было разработано несколько версий документов. Автор публикации принимала активное участие не только в подготовке проекта закона, но и в практике внедрения отдельных элементов системы государственного стратегического планирования в России. Последняя версия проекта закона почти 6 лет «ходила» по кругу согласований в федеральных органах власти. Кто-то из разработчиков закона столь долгий процесс согласования документа объяснял отсутствием политической воли на утверждение закона. Но в целом было очевидно, что не подошло время политической и экономической ситуации, обуславливающей подписание законопроекта.

Пришел 2014 год и экономическая ситуация потребовала смены парадигмы и подходов к управлению экономикой страны.

Безусловно, можно говорить о том, что незавершенный в полной мере этап посткризисного восстановления, в условиях совокупного действия внешних и внутренних негативных факторов привел к падению темпов экономического роста и формированию ситуации стагнации (особенно в инвестиционной сфере), исчерпание возможностей поддержания опережающих темпов роста в условиях сырьевой, экспортоориентированной модели экономики, как в связи с общим падением спроса и понижающимися тенденциями динамики цен на важнейшие виды сырья (прежде всего, нефть) привели к решению о необходимости системы планирования в государстве.

Но это не совсем верно. Глубина и сложность перемен, происходящих в экономике и обществе на современном этапе, настоятельно требуют осознанного сочетания механизмов самоорганизации рыночных процессов с государственным регулированием, а также нестабильность и процессы структурной перестройки мировой экономики в сочета-

нии с масштабными антироссийскими санкциями требует принципиально нового инструментария в вопросах развития страны и всех сфер ее национальной безопасности.

Сегодня ежеминутно с учетом оперативности принятых решений требуется реализация 2-х основных подходов:

1. Приоритетности системы долгосрочных целей развития и национальной безопасности государства в период сильной экономической турбулентности;
2. Баланса ресурсов для решения как стратегических, так и оперативных задач.

Законом определено, что основными задачами стратегического планирования являются «координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики; определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹. А это и означает – смены парадигмы планирования в Российской Федерации. России в новых экономических реалиях потребовалась новая система управления и стратегического планирования, основанная на балансе ресурсов и реализации стратегических целей.

Принятый летом этого года федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» призван сменить парадигму и подходы к отдельным системообразующим моментам в экономике страны.

Параллели

Эпоха непринятия планирования в России закончилась. Однако не надо рассматривать данный переход как своеобразную параллель с системой планирования в СССР. Сегодня иные вызовы времени и формировать методологию системы планирования и управления экономикой надо исходя из сегодняшних реалий.

Вместе с тем, Россия в отличие от других стран в вопросе стратегического планирования имеет значительные «преимущества на старте». Важную роль

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», статья 11.

играет как колоссальный опыт планирования, так и научная школа государственного планирования, которая по глубине проработке, пониманию социально-экономических процессов в формировании экономики страны не имеет равных аналогов в мире.

В условиях экономической нестабильности, опыт планирования будет востребован многими странами, являющимися мировыми экономическими лидерами. Однако, фундаментальную научную базу в части стратегического планирования, а в особенности стратегического планирования регионального развития после СССР не сформировала ни одна страна в мире. В связи с тем, что такие категории как «рынок», «рыночные отношения», «товарное производство», «закон стоимости» лежали в основе методологии формирования государственного планирования в СССР [1, с. 80–111], можно смело говорить, о том, что такой инструментарий как балансовый метод, теория оптимального функционирования экономики, планирование на основе социально-экономической политики и др. должны быть применимы в современной практике при формировании новой системы планирования, действующей в рамках современного нормативно-правового поля.

Сегодня вся сложившаяся к настоящему времени практика стратегического планирования в Российской Федерации характеризуется изолированностью процессов разработки отдельных стратегических и программных документов различными ведомствами, несогласованностью между стратегическими документами и бюджетным процессом, отсутствием согласованности их важнейших параметров друг с другом. В Министерстве регионального развития Российской Федерации в части стратегического планирования большое внимание уделялось разработке стратегий федеральных округов, стратегий и схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, их согласованию, преемственности и взаимосвязке. Это были первые шаги практики после десятилетия непринятия планирования в стране. Без этих практических шагов не увидели бы свет такие нормативные документы как Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» и Федеральный закон от

28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В сентябре этого года Министерство регионального развития Российской Федерации прекратило существование, и функционал в части стратегического планирования «перекочевал» в Министерство экономического развития Российской Федерации. В контексте макрополитической и макроэкономической ситуации очевидно, что от руководства Минэкономразвития России ожидается новый подход и новый импульс в вопросах стратегического планирования в стране, а Министру экономического развития России г-ну Улюкаеву А.В. выпала историческая миссия выстроить экономическое развитие на базе системы стратегического планирования-баланс-бюджетирование.

Но вернемся к практике.

В соответствии с поручениями Министерству экономического развития Российской Федерации необходимо разработать: до 1 января 2015 года – План подготовки предусмотренных Законом документов стратегического планирования; до 1 января 2016 года – предусмотрена разработка нормативно правовых актов, определяющих порядок разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования; до 1 января 2017 года – предстоит непосредственно разработать предусмотренные законом документы стратегического планирования. Документы, документы, документы.... Про методологию и реализацию принципов стратегического планирования в России – ни слова.

А вместе с тем, смена парадигм ведет к смене методологии. Переписывание документов не приведет к должному результату, согласование документов на основе регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти¹ не даст реализации документам. Нужна огромная работа по формированию методологии.

Смена парадигмы планирования означает подготовку мощной методологической основы. Сегодня необходимо выстраивать новую концепцию и методологию стратегического планирования в стране. Новую, даже в отличие от той, которая была год назад².

Надо отметить, что методологическими и концептуальными подходами к подобным документам в

¹ Постановление Правительства от 19.01.2005 № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (статья 11.2) определил, что система должна быть вертикально – интегрирована: «Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований».

последние годы почти никто не занимался, а опыт и материалы прошлых подобных масштабных разработок уже давно не публикуются. Однако те, кто помнит масштабность таких работ как подготовка общей методики подготовки генеральной схемы размещения и развития производительных сил и других эпохальных документов – понимают о чем идет речь. Приводя исторический пример, можно отметить, что генеральная схема размещения и развития производительных сил, подготовка которой завершилась в 1968 г., состояла более чем из 50 томов по общим проблемам, размещению важнейших отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, развитию всех регионов и крупных экономических районов, а также народно-хозяйственных комплексов, в разработке отраслевых и территориальных схем, вошедших в качестве разделов в генеральную схему, участвовали в соответствии с координационным планом около 560 научных и проектных институтов [2, с. 122–130].

Методология – это тот фундамент без которого система не сможет быть построена. Причем разработать основы надо до того, как приступать к конкретным документам – стратегиям и схемам территориального планирования.

Вот минимальный перечень методологических и концептуальных разработок, который необходимо осуществить для реализации федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

- обоснование системы целеполагания и принципы формирования стратегических целей в вертикально-интегрированной системе стратегического планирования в РФ;
- определение полного перечня функций, необходимых для реализации системы стратегического планирования в РФ. Распределение функционала между органами государственной власти и порядку их взаимодействия в целях реализации федерального закона № 172-ФЗ; формирование подходов к порядку координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования;
- методические подходы и предложения по реализации принципов организации и функционирования вертикально-интегрированной системы стратегического планирования;
- методические подходы и предложения по определению порядка осуществления стратегического планирования; по порядку корректировки

документов стратегического планирования, по формированию системы непрерывного мониторинга, включая формирование информационной системы; по порядку ведения мониторинга реализации документов стратегического планирования с учетом корректировки целей в вертикально-интегрированной системе стратегического планирования в Российской Федерации;

- основные подходы к системе балансовых расчетов, необходимых при формировании и согласовании документов стратегического планирования.

Однако, похоже, что о необходимости методологической работы сегодня пока еще никто и не задумывается. За либеральные годы мы растеряли много опыта и наработок. Безусловно, можно воспользоваться методологией и подходами советских документов. Однако, меняется время, инструментарий, математический аппарат. Предстоит сделать много шагов по пути становления стратегического планирования в России, прозрачности целей, показателей, преемственности планов и их реализации.

В 2014 году изменилась парадигма мира, изменилась и парадигма подходов к государственному стратегическому планированию. Сегодня необходимо выстраивать собственную модель национальной безопасности [3, с. 4–11]. Настал момент, когда государственное стратегическое планирование может стать основой развития страны. Но все это в том случае, если мы отчетливо понимаем, что федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не просто документ для «пыльной полки», а основа для смены подходов к развитию России.

Список источников

1. Смирнова О.О. Современный взгляд на историю формирования в России методологии и инструментария государственного стратегического планирования // Социально-экономическое развитие территорий и хозяйственных комплексов в России и за рубежом. Часть I. М.: Перо, 2012. 204 с.
2. Адамеску А.А. История Совета по изучению производительных сил (СОПС). К 100-летию создания // Современные производительные силы. 2012. № 0. С. 122–130.
3. Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12. С. 4–11.