

А.Н. Митькин

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕТОДОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Фактически деятельность российских властей сегодня представляет собой набор действий отдельных субъектов – органов власти, имеющих общие цели (слишком общие, не прикладные, скорее выходящие на уровень «принципов»), но по-разному представляющих пути их достижения. Такое отсутствие координации действий приводит не только к распылению ресурсов, но и к невозможности решения сложных задач в принципе.

Одним из примеров неприятия существующей системой госуправления проектных методов являются трудности, возникающие при реализации президентских инициатив в виде Приоритетных национальных проектов. Решение несложных в плане проектного планирования задач было сопряжено с огромными трудностями, необходимостью постоянного принятия нестандартных (с точки зрения сложившихся административных процедур) решений и требовало повышенного внимания к ходу реализации проектов со стороны руководства страны.

Другой пример слабой приспособленности существующей системы к решению стратегических задач – затянувшийся процесс разработки так называемых «отраслевых стратегий». Низкая культура проектного планирования не позволяет уже в течение долгого времени сформировать четкие планы по решению задач повышения конкурентоспособности отдельных приоритетных секторов экономики.

Еще одним отсутствующим элементом системы управления, позволяющим принимать стратегически верные решения, обеспечивающие конкурентоспособность страны в долгосрочной перспективе, является долгосрочный прогноз, включающий в себя оценку ситуации по широкому набору факторов (экономических, социальных, политических, технологических, экологических и т.д.) как внутри страны, так и в мире. В этих условиях нет гарантии того, что реализация ежегодных (тактических) и среднесрочных планов правительства будет отвечать интересам страны в долгосрочной перспективе.

Таким образом, для создания системы управления, обеспечивающей решение конкретных задач развития страны, необходима корректировка существующей системы подготовки и принятия решений в органах исполнительной власти.

Глобализация мировой экономики, геополитические подвижки, изменения климатических условий и иные преобразования и тенденции развития современного мира, интеграция российской экономики в международную экономическую систему, необходимость обеспечения социального развития и ма-

гистрального роста экономики страны, усиление вертикали власти, национальная безопасность и соблюдение принципов законности требуют кардинального пересмотра роли государственного планирования в системе жизнедеятельности страны и придания государственному планированию стратегического и системного характера.

В первую очередь, существующий процесс государственного планирования не обеспечивает обоснованного определения приоритетов государственной политики, а также взаимосвязи перспективного планирования и непосредственной деятельности органов власти, концентрации ресурсов на стратегических направлениях развития. Это происходит из-за отсутствия механизма установления жесткой взаимосвязи между принимаемыми стратегическими и среднесрочными решениями и основным инструментом годового планирования – годовым федеральным бюджетом. Сложившаяся практика государственного планирования не только не обеспечивает обоснованное принятие решений по достижению стратегических целей развития страны, но и не предполагает сколь-нибудь обоснованной и научной процедуры поддержки принятия решений. На сегодняшний день регламентация содержания процессов принятия решений подменена формализацией документооборота процедур планирования.

С другой стороны, преодолеть разрыв между слабым уровнем государственного управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны возможно только путем значительного повышения самостоятельности, ответственности, эффективности и результативности работы всех органов государственного управления.

В настоящее время необходимость стратегического, в том числе средне- и долгосрочного планирования социально-экономического развития страны остро ощущается руководителями практически на всех уровнях управления – федеральном, региональном, субъектном. На федеральном уровне в последнее время делаются попытки внедрить целевое планирование и среднесрочное бюджетное планирование, продвигаются национальные проекты. Большинство крупных городов разрабатывают стратегические планы развития. Около половины крупных и средних предприятий создают стратегические бизнес-планы. Однако все эти, безусловно полезные, мероприятия не имеют серьезного теоретического обоснования, общепринятого методического обеспечения и не скоординированы друг с другом.

В связи с этим целесообразно создание в рамках системы федеральных органов исполнительной власти органа по стратегическому планированию. Помимо решения прикладных задач по разработке планов деятельности органов государственной власти в сферу его деятельности должно входить развитие теории и методики стратегического планирования и управления на всех уровнях государственной системы.

В качестве примера можно привести несколько тем федерального уровня, для которых необходимо разрабатывать серьезные методики планирования:

1. Соответствие направлений деятельности органов государственной власти их целям.
2. Оценка вкладов государственных целевых программ в реализацию приоритетных направлений политики Правительства РФ.

3. Формирование проекта перечня государственных целевых программ, предлагаемых к финансированию.
4. Планирование и оценка национальных проектов и федеральных целевых программ.
5. Межведомственное взаимодействие в рамках достижения целей.
6. Внутриведомственное планирование.
7. Взаимодействие федерального и регионального уровней государственного управления.
8. Разработка долгосрочных концепций и стратегий развития.

Следует отметить, что в мировой практике планирование давно рассматривается как комплексный социальный процесс, далеко выходящий за рамки предметной области экономики. Осознание общественностью этого факта представляет собой самостоятельную задачу, которую способны разрешить специалисты по планированию совместно с другими специалистами и представителями гражданского общества. Другой немаловажной задачей, стоящей перед специалистами в данной области, является посредничество в освоении экономистами техники планирования. Проблема состоит в том, что возможности техники календарного и сетевого целевого планирования не освоены. Это связано с тем, что фактически 30–50 лет российская наука мало занималась разработкой перспективных методов планирования (как и прогнозированием), а экономисты мало ее внедряли.

Здесь особо стоит заметить, что ни власть (ни одна из ее ветвей), ни общественные организации (и недавно созданная Общественная палата) не имеют серьезных математических технологий аналитики, а также разработки проектов, равно как и технологии их реализации. Это, в свою очередь, приводит к тому, что их деятельность является скорее манифестационной, чем операциональной. Для решения этих проблем, а также повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти в целях модернизации страны необходимо создание системы стратегического планирования, в рамках которой первостепенное значение должно занять развитие методологии планирования, учитывающей влияние всех значимых для жизнедеятельности страны факторов, главные действующие силы и их цели, использующей сценарный подход и способной выявлять оптимальный путь к достижению наиболее благоприятного будущего. Данная система должна включать в себя систему подразделений министерств и ведомств, администрацию Президента РФ и аппарат Правительства РФ, а для ее эффективности она должна учитывать возможности и потребности всех сил, интересы которых она затрагивает.

Особенностью данной системы является то, что она является сложной в строгом смысле этого слова, определяемом в рамках системного анализа¹. Это следует из сложности такой социально-экономической системы, как Российская Федерация, для планирования развития которой должна быть создана система стратегического планирования. Поэтому решение поставленной задачи требует использования математической методологии системного анализа.

Очевидно, социально-экономические системы и их большие подсистемы имеют иерархическую структуру: она состоит из объектов разной природы, рас-

полагающихся на нескольких соподчиненных (сверху вниз) и взаимосвязанных уровнях.

Для анализа подобных систем разработаны специальные экспертно-математические технологии². Они включают в себя общую (математическую) модель взаимодействия элементов иерархии. Нужны методические приемы и способы построения такой модели применительно к конкретной системе, предполагающие активное привлечение экспертов и лиц, принимающих решение (ЛПР), с целью получения от них необходимых сведений о системе; методы получения экспертной информации (включая прогнозную) о «входных» параметрах модели; математические методы обработки этой информации с целью получения данных как «внутрисистемных» (о всех параметрах модели), так и «выходных» (используемых для построения прогноза развития системы и выработки рекомендаций по эффективному управлению ею).

Одним из наиболее разработанных и распространенных подходов к исследованию сложных многоуровневых систем является метод анализа иерархий (МАИ)³. Он успешно применяется при решении управленческих задач в самых различных областях человеческой деятельности, в том числе и в области государственного планирования.

Создание системы стратегического планирования начинается с разработки методики построения долгосрочного прогноза, при котором необходимо учесть влияние всех основных факторов на социально-экономическое развитие страны. Ими могут быть экономические, политические, социальные, технологические, экологические и прочие факторы, раскрывающие не только внутренние, но и внешние ограничения. Имеются не только эти количественные показатели, но и акторы, события, состояния и их риски, политика, стратегии и прочие факторы. Одним из основных преимуществ предполагаемой схемы является учет деятельности основных сил влияния (акторов) на эти факторы и, соответственно, будущее страны. Акторами могут быть как органы государственной власти (и федеральные, и региональные), так и общество в целом, крупный бизнес, иностранные государства, международные организации, другие значимые участники экономических и политических процессов. Развитие страны зависит от целей и политики в рамках достижения целей этих акторов, на основании которых рассматриваются сценарии развития ситуации в стране. На реализацию этих сценариев направлены действия акторов. Совокупность сконструированных сценариев, содержащих основные макропоказатели уровня развития (например, численность населения, ВВП на душу населения, реальные располагаемые доходы населения и др.), в зависимости от «веса» (приоритета) каждого из них позволяет рассчитать обобщенный прогнозный сценарий, представляющий реализацию всех контрастных сценариев.

В конце концов может реализоваться только один из возможных сценариев, который будет комбинацией попыток различных акторов сформировать его так, чтобы удовлетворить свои интересы. Из-за многих (часто противоречивых) интересов, осуществляющихся в этом сценарии, в результате может получиться «ослабленный вариант» того, что каждый из акторов хочет видеть в качестве исхода. Этот процесс прогнозирования называют прямым процессом планирования или поисковым прогнозом. В результате рассмотрения первой итерации прогноза один или несколько акторов могут начать работать над изменением

некоторых из своих политик, чтобы попытаться осуществить новый исход, который лежит ближе к желательному исходу (эта процедура называется обратным процессом или нормативным прогнозом). В результате после построения первого варианта прогнозной модели, как правило, осуществляются те или иные изменения в модели и/или самой схеме (тогда меняется и модель, разумеется). Подобная итерация обычно повторяется несколько раз. Параллельно можно корректировать схему и модель обратного процесса⁴. Итерации такого рода могут быть весьма разнообразными, и корректировка моделей требует некоторой аналитической культуры.

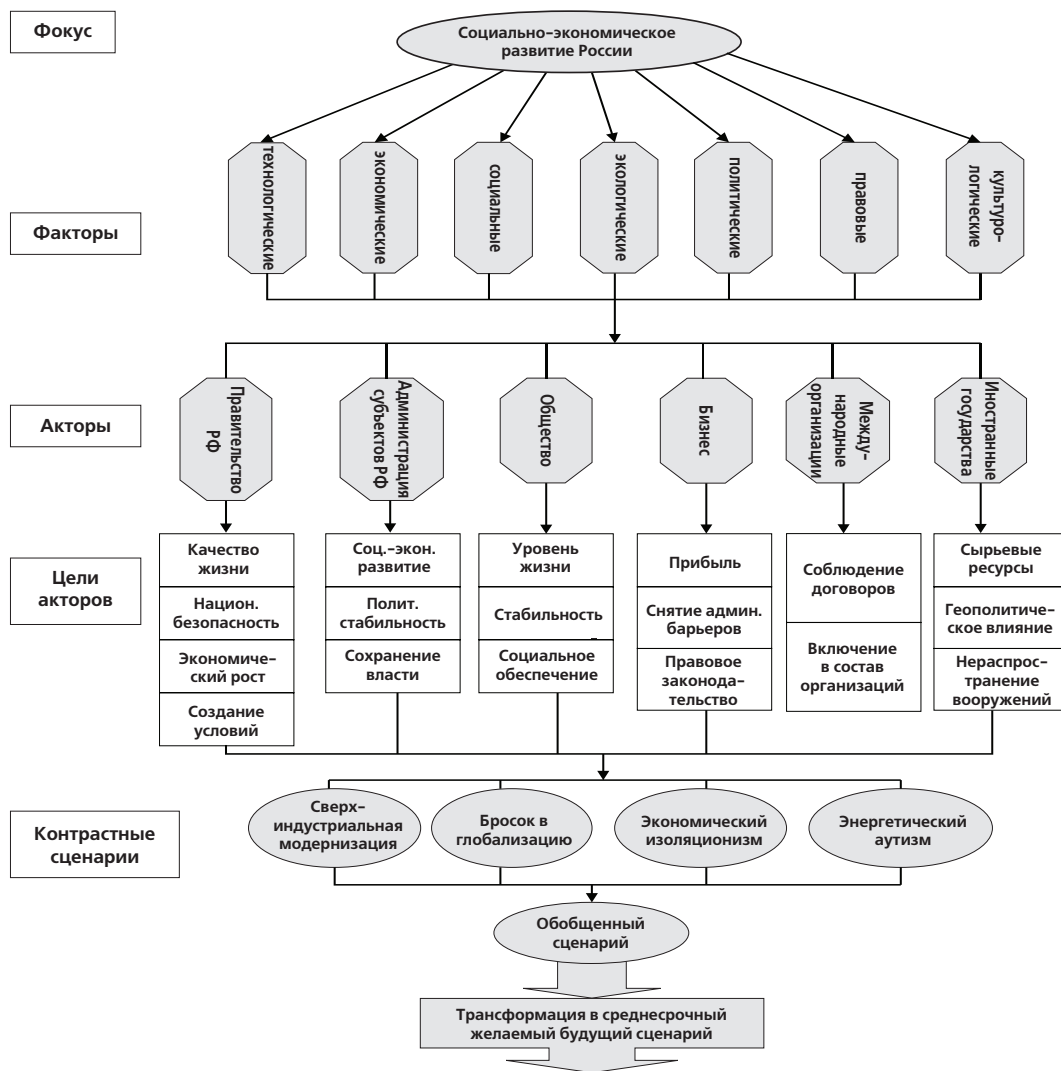
На примере государственного планирования деятельности Правительства РФ определение наиболее желательного будущего означает начало процесса поиска наиболее приемлемого пути развития страны. Желаемое будущее должно характеризоваться набором целевых значений основных макропоказателей, характеризующих желаемый уровень развития страны на среднесрочную перспективу с учетом долгосрочного логического исхода, и должно быть достижимо (реализуемо). Желаемое будущее может выбираться из нескольких благоприятных сценариев развития социально-экономической ситуации в соответствии с контрастными сценариями долгосрочного развития при расчете логического исхода.

Правительство, ознакомившись с приоритетами этих сценариев с точки зрения их соответствия варианту желаемого будущего, анализирует проблемы и ситуации, которые могут воспрепятствовать реализации сценариев, с учетом деятельности всех заинтересованных сторон (независимо от того, упомянуты они или нет в прямом процессе), которые могут повлиять на решение проблем. Деятельность акторов характеризуется их целями. Реализация целей Правительства РФ предполагает выбор соответствующих политик в установленных областях и соответствующий выбор действий, соответствующих государственным целевым программам, крупных проектов или мероприятий.

После определения приоритетов этих политик (или целей) в обратном процессе на повторной итерации прямого процесса могут использоваться только самые важные из политик (целей). Они используются вместе с политиками предыдущей итерации прямого процесса, принадлежащими как раз тем акторам, которые хотят изменений (например, Правительству РФ). Приоритеты при повторном прохождении прямого процесса пересматриваются только с уровня целей, или если есть уровень политик, то с этого более низкого уровня. Затем сравниваются приоритеты обобщенного исхода повторного прохождения прямого процесса с приоритетами желаемых будущих состояний первого обратного процесса, чтобы увидеть, приближается ли логическое будущее к желаемому. Если этого не происходит, то проводится вторая итерация обратного процесса. На этой итерации изменяются приоритеты желаемых будущих состояний и / или проверяются новые политики. Те элементы, которые опять получили приоритет, используются на третьей итерации прямого процесса. Приоритеты сценария вычисляются и сравниваются с приоритетами, которые получены на второй итерации обратного процесса. Процедура повторяется, пока полностью не будут исчерпаны возможности поиска путей увеличения вероятности приближения желаемого будущего к логическому исходу.

Выше представлен лишь один из вариантов реализации метода анализа иерархий.

Прямой процесс (долгосрочное планирование)

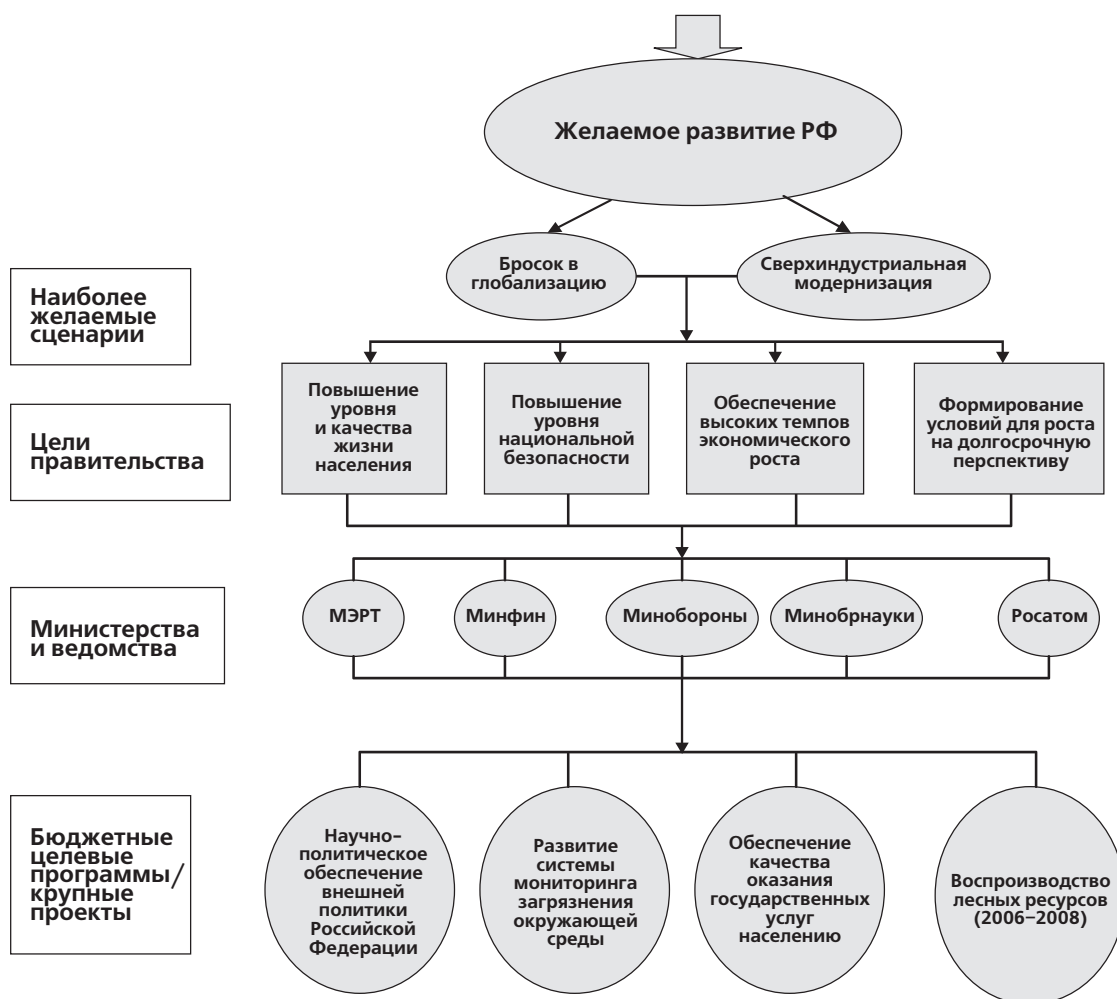


Описанная система планирования представляется в виде иерархии процесса выработки приоритетов политического государственного планирования на основе целей Правительства РФ и государственных целевых программ.

Ориентировочная схема прямого процесса может состоять из шести уровней.

1. Фокус – общая цель проблемы, которую необходимо системно исследовать и решать. Фокус данного процесса был сформулирован как «Социально-экономическое развитие Российской Федерации».
2. Факторы (от лат. factor – делающий, производящий) – причина, движущая сила какого-либо процесса, явления, определяющая его характер или отдельные черты. Под поставленный для исследования фокус был сформулирован ряд факторов, которые являются ключевыми для данной проблематики.

Обратный процесс (среднесрочное планирование)



- Актеры – действующая сила, люди, организации, которые решают, какие действия предпринимать для решения сложных проблем. В схеме стратегического планирования в качестве акторов, имеющих значительное влияние на процесс развития страны, фигурируют органы государственной власти, бизнес, общество, политические неформальные группы, другие силы, способные влиять на развитие Российской Федерации. Это сделано для системной увязки работы данных министерств и ведомств по поставленной проблематике с другими акторами, оказывающими значительное влияние на проблему.
- Цели акторов. В данном уровне сформулированы основные цели, стоящие перед акторами. Руководствуясь своими базовыми целями, выбранные нами акторы – органы государственной власти реализуют государственные программы, которые в результате влияют на фокус проблемы.
- Сценарии – описание того, какой может стать система через определенное

количество времени и как это может произойти. При создании прямой схемы были выбраны четыре контрастных сценария. В данных сценариях внимание концентрировалось на одной или нескольких характерных чертах. Каждому сценарию приписывался вектор, который представляет из себя наиболее полный набор оцениваемых экспертом характеристик системы. Эти характеристики отражают основное описание фокуса с позиции плановиков и их заказчиков. После проведения экспертного опроса должен быть получен набор значений векторов сценариев, которые являются очень качественными и информативными данными для прогнозирования.

- б. Обобщенный сценарий является некоторой «функцией» (в простейшем случае – линейной сверткой), суперпозицией контрастных сценариев. После проведения опроса и обработки его результатов экспертами будет получена информация об обобщенном сценарии, его характеристики и вектор.

На рисунке представлена в первом приближении полученная иерархическая модель.

Элементы иерархии представленного выше прямого процесса (долгосрочного планирования) должны присутствовать в долгосрочном прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации, концепции или стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу и уже частично присутствуют в разрабатываемых Минэкономразвития России документах «Сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу» и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год, параметры прогноза на среднесрочную перспективу», в разрабатываемой Правительством РФ программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации стратегиях и программах социально-экономического развития соответствующего субъекта федерации.

Элементы иерархии обратного процесса (среднесрочного планирования) присутствуют в разрабатываемых Минэкономразвития России документах «Сценарные условия социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу» и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год, параметры прогноза на среднесрочную перспективу», в разрабатываемом Правительством РФ Сводном докладе о результатах и основных направлениях деятельности Правительства на среднесрочную перспективу, разрабатываемых министерствами и ведомствами докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на среднесрочную перспективу и ведомственных целевых программах.

Вместе с этими элементами в схему вводятся все основные элементы прямого (прогнозного) процесса и обратного (планового) процесса. В процедуры увязки следует включать все алгоритмы, которые могут понадобиться для решения задач прогноза и планирования, вытекающие из «целевых элементов» (т.е. целей, задач и т.п.) Правительства.

В иерархии чем больше величина коэффициента, тем больше влияние соответствующего элемента нижнего уровня на определенный элемент расположенного выше элемента. Эти коэффициенты определяются с помощью всего арсенала математических методов экспертных оценок (парных, множественных сравнений, проверки согласованности мнений и пр.)⁵.

В ходе разработки существующих плановых документов необходимо выделять отдельные элементы для их интеграции в схему иерархии, представленную на рисунке выше. На базе этой иерархии следует вести экспертные расчеты в итерационном адаптивном режиме.

В ходе расчетов будут выявлены интересующие влияния одних элементов на другие. Тем самым будут даны количественные оценки тех элементов (факторов, акторов, политик, целевых программ и др.) друг на друга, которые интересуют разработчиков и влияние которых сейчас лишь отмечается или оценивается качественно («больше», «меньше» и т.п.).

Вся совокупность таких количественных оценок или их часть должна активно использоваться для разработки плановых документов на будущее.

Этот подход означает, что на следующем этапе надо строить специальную алгоритмическую процедуру и основанную на ней методику увязки сценарных условий, прогнозов, целевых программ и других элементов социально-экономического развития экономики России. На этом этапе ведения работы следует строить графовые фрагменты, готовить соответствующие анкеты, вести опросы специально подобранных экспертов, обрабатывать и интерпретировать результаты.

Полученные результаты могут пошагово «монтироваться» в «сценарные условия» и разрабатываемые в следующем году вышеуказанные документы государственных органов исполнительной власти.

Увязка процесса прогнозирования и планирования разрабатывается как координация, т.е. элемент процесса управления. В результате мы «встраиваем» Правительство РФ, отдельные министерства и ведомства, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в проектируемый процесс перспективного планирования. Возможны различные способы встраивания министерств и ведомств, а также администраций субъектов федерации в схемы прямого и обратного процесса. В зависимости от выбора последовательности, наименования уровней и расположения в схеме уровня «акторы» можно изучить различные виды взаимодействия министерств с другими элементами (факторами, событиями, другими ведомствами, их целями, программами и т.д.). Тем самым увязка процесса выработки сценарных условий, прогнозов и планов социально-экономического развития России реализуется и в виде координации работы органов государственной власти, и в виде процесса координации самого методологического процесса увязки.

В дальнейшем на базе методики и выработанных алгоритмов возможно создание программного (софт) и методологического (рекомендации, инструкции и пр.) комплекса, интегрированного в существующие информационно-управляющие комплексы государственных структур. Такой программный комплекс позволит создавать более качественные стратегические программы развития России, управлять и контролировать их исполнение.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ *Моисеев Н.Н.* Математические задачи системного анализа. – М.: Наука, 1976.
- ² *Шмерлинг Д.С., Дубровский С.А., Аржанова Т.Д., Френкель А.А.* Экспертные оценки. Методы и применение. Ученые записки по статистике, т. 29. М.: Наука, 1977.
- ³ *Саати Т.* Принятие решений. Метод анализа иерархий: Пер. с англ. М.: Радио и связь, 1993.
- ⁴ *Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование. Организация систем: Пер. с англ. М.: Радио и Связь, 1991.
- ⁵ ГОСТ 23554.2-81 Экспертные методы оценки качества промышленной продукции. Утвержден Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 30 сентября 1981 г. № 2079.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бенвенисте Г.* Овладение политикой планирования: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1994.
2. *Де Кутар Ю.Н., Шмерлинг Д.С.* Стратегическое моделирование приоритетных национальных проектов: от учета ценностей российского общества к целевому планированию // *Полития*, 2006-2007, № 4 (43), с.148-157.
3. *Дэвид Г.А.* Метод парных сравнений. Пер. с англ. М.: Статистика, 1978.
4. *Дрейпер Н., Смит Г.* Прикладной регрессионный анализ. М., Статистика, 1973.
5. *Клейнер Г.Б., Шмерлинг Д.С., Качалов Р.М. и др.* Состояние и актуальные проблемы государственного, регионального и корпоративного стратегического планирования в России. Ч. 1. Становление системы государственного стратегического планирования. М.: МШЭ МГУ, Центр стратегического планирования, 2007.
6. *Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».
9. Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы (Утверждены Минэкономразвития России и Минфином России).
10. *Митькин А.Н., Шмерлинг Д.С.* Государственное планирование: новые тенденции. В кн.: Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ. Сб. науч. тр. ИНИОН РАН. Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. Ред.) и др. М., 2007.

11. Проектное форсирование. Круглый стол // Прямые инвестиции. 2006, № 2, с. 6-12.
12. Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. 2006, № 7, с. 4-23.
13. Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Часть II. Необходимость своевременного переключения // Вопросы экономики. 2006, № 8, с. 46-64.
14. Полтерович В.М. О стратегии догоняющего развития для России // Экономическая наука современной России. 2007, № 3, с. 17-23.
15. Райзберг Б.А. Состояние и развитие стратегического планирования в России. Доклад на семинаре «Стратегическое планирование» 30 ноября 2007 г. М.: МШЭ МГУ, Центр стратегического планирования, 2007.
16. Рассел Л. Акофф. Планирование в больших экономических системах. М.: Советское радио, 1972.
17. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. Пер. с англ. М.: Радио и связь, 1991.
18. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. Пер. с англ. М.: Радио и связь, 1993.
19. Шмерлинг Д.С., Дубровский С.А., Аржанова Т.Д., Френкель А.А. Экспертные оценки. Методы и применение. Ученые записки по статистике, т. 29. М.: Наука, 1977.
20. ГОСТ 23554.0-79 Экспертные методы оценки качества промышленной продукции. Утвержден Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 30 марта 1979 г. № 1210.
21. ГОСТ 23554.1-79 Экспертные методы оценки качества промышленной продукции. Утвержден Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 14 декабря 1979 г. № 4815.
22. ГОСТ 23554.2-81 Экспертные методы оценки качества промышленной продукции. Утвержден Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 30 сентября 1981 г. № 2079.