

УДК 303.442

ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

О.С. СУХАРЕВ,
доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник
E-mail: o_sukharev@list.ru
Институт экономики Российской академии наук

В статье рассматриваются вопросы теории и практики стратегического планирования. Автор раскрывает сущность стратегического планирования и применяемых методов, обосновывает неправомерность противопоставления рыночных отношений и плановых. Проводится анализ института государственного стратегического планирования на примере проекта закона о стратегическом планировании в Российской Федерации. Исследуются особенности стратегического планирования и проблематика связи тактических и стратегических решений на уровне корпораций. В частности, на примере естественной монополии РАО «Российские железные дороги» показывается ее влияние на развитие российской экономики.

Ключевые слова: стратегическое планирование, институты, «эволюционный эффект» в планировании, направления развития экономики

Теоретические подходы к стратегическому планированию. Методы планирования занимают важнейшее место в управлении современной экономикой как на уровне корпорации, так и при разработке и реализации мероприятий экономической политики правительствами. С одной стороны, они выполняют функцию снижения неопределенности развития, создают устойчивые ожидания относительно будущего управляемой системы, а с другой — выполняют функцию механизма обучения, отбора эффективных решений, накопления полезного опыта. Эти методы изначально родились на микрохозяйственном уровне, причем стратегическое

планирование получило широкое распространение в корпорациях. Таким образом, отличие данного планирования от всеобъемлющего [2, с. 97–98] состоит в том, что стратегическое планирование предназначено для решения широкомасштабных задач и этапов развития экономической системы.

В стратегическом планировании важнейшей проблемой выступает возможность предвидения будущего и определение диапазона планирования. Цель такого планирования состоит в необходимости осуществления эффективного управления экономическими изменениями. А его результатом обычно выступают новые продукты, технологии, рынки, а также их комбинации и организации. Существующие классические подходы к разработке стратегии развития экономической системы [1, с. 53] упускают из виду инерцию эволюционных изменений, как бы выводя ее из системы плана и его реализации. Более того, стратегический и тактический планы являются своеобразными рычагами этих изменений, определяющих характер функционирования экономической системы. Именно указанное свойство говорит о том, что планирование есть эволюционирующий вместе с системой элемент, а не что-то воздействующее на нее экзогенно.

Следовательно, можно говорить о том, что разработка стратегии развития любого уровня экономики и подготовка плана должны включать имманентные особенности эволюционного процесса данного уровня и других, сопряженных с ним.

В этом смысле происходит преобразование этапов решения стратегических проблем, включавших ранее: осознание необходимости решения проблемы, формулировку вариантов их решения, оценку вариантов по критерию привлекательности, процедуру выбора одного или нескольких вариантов. В названную схему добавляется еще один этап: выявление закономерностей эволюционного процесса системы и оценка потенциальной эффективности происходящих (управляемых и неуправляемых) изменений.

Например, эволюционные изменения на микроуровне — наукоемком (инновационном) промышленном предприятии — затрагивают две важнейшие его составляющие: науку и производство. В теоретическом плане всегда существует проблема выбора между долгосрочными инвестициями в науку и в разработки (будущая жизнеспособность предприятия), а также текущей модернизацией производства (краткосрочная жизнеспособность).

Выделим две разновидности изменений. *Во-первых*, запланированные изменения, которые обеспечены только внутриорганизационными решениями и процедурами (правительственного или корпоративного уровня). *Во-вторых*, изменения адаптации, которые происходят в результате перемен в отношениях с элементами внешней среды, касающиеся как отдельных агентов экономики, так и экономики в целом. Изменения этих двух типов в итоге предстают изменениями в структурах рынков.

Как известно из достижений эволюционной экономической теории [5], в изменениях структур рынка важную роль играют:

1) процессы адаптивного отбора, смысл которых состоит в том, что тот, кто не приспособился, должен покинуть рынок, т.е. действует принцип селекции и естественного отбора;

2) процессы концентрации власти над рынком у ограниченного круга фирм, блокирующие участие или расширение участия остальных желающих агентов (процессы исключения).

При рассмотрении всех этих процессов возникает важная проблема взаимодействия структур рынка и внутренних структур организаций. Если структуры рынков являются результатом взаимодействия стратегий поведения агентов и проявляют своеобразную синергетику этих стратегических решений, то отдельно взятая организация, вносящая свой микроскопический вклад в формирование

этих структур и в синергетический эффект, часто не ощущая этого вклада, воспринимает сложившуюся систему отношений как данность, а не как элемент своего собственного поведения. Следовательно, она вынуждена, чтобы сохранить жизнеспособность, запускать механизмы приспособления, от которых зависит изменение структуры рынков. При этом на уровне теоретического анализа упускается маленькая деталь — рынки создаются организациями, в связи с чем проведение демаркационных линий становится условным и требует изменения поведения самой организации (агента), с тем чтобы изменить и рынок. Иными словами, рынки являются результатом синергетики планов, нескольких планов, а крупные рынки и возникновение целых секторов деятельности являются результатом синергетики крупных планов. Тем самым противопоставление подобных понятий становится неуместным.

Область стратегического планирования и поведения непосредственно связана с прошлым опытом поведения, сохраненными в памяти системы управления схемами (моделями) поведения, принятия решений, включая планирование. При разработке стратегии развития системы очень важно учесть инерцию ее эволюции. Это можно выразить словами известного американского неинституционального экономиста Д. Норта: «История имеет значение...» [3, с. 12]. Настоящее и будущее связаны с прошлым социальными институтами, а применительно к экономической системе можно сказать, что прослеживается связь с рутинными, памятью, опытом и зафиксированными в них технологическими возможностями и преимуществами.

Поскольку стратегические проблемы требуют долгосрочно ориентированных решений, постольку постановка этих проблем и поиск направлений их разрешения требуют не только применения процедур стратегического планирования, не только налаженной аналитической работы, но также аккумулирования необходимых ресурсов, которые нужно использовать в соответствии с неким стратегическим алгоритмом. Работа в режиме «пожарной команды», «ручного управления» и оперативного решения проблем в этом смысле является абсолютно неадекватной. Структурное мышление выступает важнейшей частью стратегического управления.

Важнейшей задачей является формирование общей системы экономической политики. Сейчас принимаемые решения и полученные результаты никак не взаимосвязаны, по крайней мере, установить

эту связь достаточно трудно. Экономика развивается сама по себе, а иногда даже и вопреки принимаемым решениям, которые живут отдельной жизнью.

Широко известна идея, заключающаяся в том, чтобы представить технологическую эволюцию как смену неких технико-экономических парадигм (К. Перес), в российской более поздней версии — как смену так называемых технологических укладов (С.Ю. Глазьев). Эти вещи ретроспективные, классификационные, это абстрактные схемы, ничего не проясняющие в технологическом развитии, поскольку никто ничего не может сказать о VI (иногда и о V), не говоря уже о VII или VIII укладах (парадигмах). Следовательно, пока точно не установлено, что составляет основу уклада, правдоподобно сказать что-либо о нем затруднительно, по крайней мере, на коротком отрезке времени. Можно лишь, сделав исторический экскурс, сказать о прошлых этапах, условно подразделяя их на некоторые периоды времени. Однако этой идее придается вес не только как ретроспективной концепции-схемы. Интересно отметить, что из этого взгляда логично проистекает, что нужно развивать нанотехнологии, биотехнологии, что они составят основу будущего развития, поскольку западные страны активно воспроизводят именно эти технологии. Однако заметим, что при этом нужно учитывать текущее состояние базовых технологий.

Когда вы в метро срываете голос вследствие того, что превышены все нормы по шуму, и нюхаете запад горящих тормозных колодок поездов, это говорит о резкой отсталости базисных машиностроительных технологий и инженерной работы. Никакие рецепты вложений в нанотехнологии не только не являются обоснованными, но они породят дополнительные структурные перекосы, не являясь отражением той системности действий и развития общих технологий, которые могут потребоваться на следующем этапе развития экономики.

Таким образом, слабо обоснованные теоретические позиции являются основанием для ошибок и неверного выстраивания текущей экономической и научно-технической политики государства. Более того, эти теоретические позиции никак не основаны на оценке текущих и ближайших перспективных потребностей в нано- или биотехнологиях, а прогнозировать то, что они будут развиваться, можно и без таких ретроспективных схем.

Еще одним примером неточной и слабо обоснованной (хотя, вроде бы, считающейся верной)

постановки стратегических задач является поставленная Правительством РФ задача о создании 25 млн высокотехнологичных рабочих мест. Резонно возникают вопросы: кто их будет делать, в каких секторах экономики, что это за высокотехнологичные рабочие места, какие нужны для них ресурсы, инвестиции, этапы создания по секторам экономики, планы развития, готовность людей, каким будет изменение потока трудовых ресурсов и пр. Такие задачи нельзя ставить ориентировочно, в режиме «провозглашения», в расчете «на авось». Учитывая, что в стране примерно 76–80 млн чел. экономически активного населения, а безработица составляет 5–6% (около 5–6 млн чел.), зададимся вопросом: за счет каких людей будет решаться такая задача? Идет ли речь о том, что безработные будут вовлечены в создание подобных рабочих мест (что просто неправдоподобно по многим понятным обстоятельствам), либо 25 млн рабочих мест коснутся как раз этих 76 млн чел., но ведь они уже заняты в экономике, имеют работу, исполняют определенные функции? Следовательно, люди должны переобучаться под создаваемые кем-то рабочие места. Но, если места где-то будут открываться, то в каких секторах экономики и видах деятельности? И что такое вообще эти высокотехнологичные рабочие места?

Кроме того, и это главное обстоятельство, если в течение двух последних десятилетий формировалась структура российской экономики с преобладанием транзакционных (торговля, услуги, финансы, банки) и сырьевых секторов, с переливом различных ресурсов из обрабатывающих (как раз высокотехнологичных) секторов и за их счет, то создание 25 млн рабочих мест означает *обратный вектор перелива*. Выходит, данную стратегическую постановку нужно именно так и воспринимать: как задачу проектирования новой структуры экономики и изменения уже сложившейся.

Создание новых производств, организация перелива ресурсов под них и будут означать *индустриализацию* страны. Это центральная задача, предметная и понятная для обсуждения и поиска решения, которую можно вставить в систему задач по различным секторам и видам деятельности. Конечно, важно представлять, имеет ли она вообще решение применительно к столь масштабной цифре в 25 млн чел.? Задача экономической науки и институтов стратегического планирования и состоит в том, чтобы выстроить систему ответов на подобные вопросы и дать приемлемые рекомендации, су-

щественно повлиять на изменение экономической политики и структуры.

Безусловно, действующие институты, в том числе и отвечающие за функционирование органов планирования, будут сильно влиять на результаты планирования и на характер воздействий и движения социально-экономической системы. В качестве такого важнейшего института выступает закон о государственном стратегическом планировании, проект которого в настоящий период проходит обсуждение в законодательных органах власти России, в научных и общественно-политических кругах.

Оценка проекта закона о государственном стратегическом планировании¹ и предложений по улучшению институтов планирования. Остановившись на некоторых вопросах, которые в той или иной мере находят свое отражение в проекте указанного закона (далее — ПЗ), попытаемся дать видение позитивных коррекций и решений в части создания эффективной системы планирования развития в Российской Федерации.

Во-первых, проект закона (и закон, в случае принятия данного проекта) представляет собой рамочную декларацию о стратегическом планировании, в общем и целом определяет основные понятия и подходы к стратегическому планированию. В этом, конечно, состоит безусловная полезность законопроекта. Иными словами, его лучше принять, чем не принимать. Однако, с другой стороны, рамочно-декларативный характер представляет собой и очевидный недостаток этого закона, налагающий неукоснительное требование к тому, как будут организованы процедуры планирования, какие будут приниматься дополнительные акты, распоряжения Правительства РФ и органов субъектов РФ. Проект закона отражает сложившееся *status quo* в области государственного управления Российской Федерацией и планирования (включая планирование видов политики — финансовой, денежно-кредитной и отраслевой).

Например, ст. 8 п. 5.2 утверждает, что Правительство РФ согласовывает стратегию субъекта РФ. Подобные функции уже реализуются с 1990-х гг. при разрушенной единой (централизованной) системе планирования. Кроме того, разрабатывались и концепция, и стратегия развития страны (с по-

¹ Проект Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (редакция законопроекта, внесенная в Государственную Думу). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=98798>.

лучением государственных наград за разработку). Таким образом, включается ряд положительных моментов, определяются понятия, вводятся необходимые документы, постулируется важность некоторых процедур, в частности использования прогнозов. Таким образом, в существенной своей части ПЗ отражает сложившуюся практику государственного управления. Расширение возможностей и действенности системы государственного стратегического планирования будет зависеть от операционной организации этого процесса. Однако отражение *status quo* не является решением проблемы планирования.

Во-вторых, учитывая сказанное выше, нужно отметить, что система стратегического планирования определена в законе как совокупность участников процесса государственного стратегического планирования, которые представляют органы, ответственные за проведение соответствующей политики, планирующие эту политику на основе действующего законодательства. Тем самым специализированной планирующей структуры в законе не предполагается. Считается, что добавочные функции будут приданы уже действующим элементам системы управления. В таком случае эффект планирования будет зависеть от режима координации и самой «парадигмы» планирования. Если она будет подчинена «бюджетной логике», т.е. целевые установки будут определяться исходя из «макроэкономической стабилизации», то участь такого планирования ожидается такая же, как и многих федеральных и региональных программ в 1990–2000 гг. (известно, что они недофинансировались и недовыполнялись). Таким образом, планирование выступит как добавочное бремя на органы исполнительной власти всех уровней. При этом «настоящие» приоритеты и ресурсы под них создаваться не будут.

В-третьих, совершенно не ясно, каким образом и в какой части будет планироваться экономическое развитие России в условиях разворачивающегося кризиса, непредвиденных обстоятельств (стихийные бедствия и войны), достаточен ли учет рисков, о которых говорится в нескольких местах настоящего проекта закона. Сможет ли система планирования влиять и определять парадигму экономической политики — например призвана ли эта система отказать от «монетаризма» в пользу «кейнсианства» и расширить методы государственного регулирования. Иными словами, подлежит ли планированию «парадигма» экономической политики.

Если планировать исходя из имеющегося бюджета, условно считая бюджет «выше» системы планирования (ибо эта работа также должна финансироваться, значит, в свою очередь зависеть от бюджета), то это означает стремление полагаться в работе на имеющийся ресурс и уже введенные ограничения, либо планировать исходя из того, что бюджет является инструментом решения плановых задач — это совсем иная парадигма планирования, иной подход к государственному управлению. Проект закона четко не проясняет таких возможностей. Согласованность целей, соподчиненность задач и соответствие им инструментов воздействия — вот основная теорема и задача планирования. Особым вариантом планирования является индикативное планирование (символизирующее расширение государственного воздействия на экономику, с установлением задач для частного бизнеса, условий его стимулирования и обязывающих нормативов), а также институциональное планирование, на которое возложена функция оптимизации числа норм, законов и транзакционных издержек хозяйственного развития. Наиболее общая формулировка многих положений ПЗ обходит стороной конкретику принципов, критериев планирования, ответственности, режима пересмотра планов и видов планов, их согласования, наконец, *единого органа планирования*. При его отсутствии ответственность становится размытой, распределенной между субъектами планирования. В этих условиях исполнение одних планов может быть провалено несоблюдением других.

В-четвертых, будущий закон о государственном стратегическом планировании должен подразумевать возможность коррекции текущей экономической политики в соответствии с изменением прогнозных результатов, предусматривать мониторинг выполнения плана и прогноза с выбором изменений между планами и действиями органов, отвечающих за реализацию экономической политики по различным ее направлениям. Закон будет иметь силу, если будет предполагать обязывающие нормы (подобно Налоговому кодексу РФ), распространяемые на субъектов хозяйственной деятельности, вне зависимости от формы собственности, поскольку все хозяйствующие субъекты являются активными элементами реализации государственного плана. Иными словами, принципы и критерии, задаваемые этим законом, должны быть не слабее принципов и критериев налогообложения. Закон

должен носить обязывающий характер при реализации установленных приоритетов.

В-пятых, при принятии данного проекта закона и обозначенных выше предложений и замечаний закон о государственном стратегическом планировании призван упорядочить систему государственного управления, снизить потенциал «институциональной чехарды», развернутой в России в течение последних 20 лет. Однако, если сохранятся прежние институциональные формы (методы, модели) разработки программ, распределения государственных заказов (тендеры, гранты), определения приоритетов, то большого успеха от планирования ожидать не придется. Так, в ст. 8 п. 4 есть ссылка на закон о Центральном банке РФ, однако этот закон требует изменения в указанной части. Требуется привязать ответственность денежно-кредитной политики не только в части политики стабилизации и противодействия инфляции, но и экономического роста и занятости, на которые с некоторым лагом денежная политика не может не влиять.

Таким образом, эффективное государственное планирование требует мультифункционального подхода и системного повышения качества работы различных институтов исполнительной власти с общей направленностью на преодоление их дисфункции, когда возможности и инструменты не отвечают сложности возникающих и стоящих перед экономикой задач, причем преодоление такого состояния выступает основополагающей задачей государственного планирования.

В-шестых, необходимо возрождение метода межотраслевого баланса как важнейшего инструмента структурного анализа экономики и планирования пропорций ее развития, позволяющего определить параметры, на которые можно воздействовать в сложившейся экономической структуре. Это позволит согласовать отраслевые планы и программы развития разных уровней.

В-седьмых, помимо закона о государственном стратегическом планировании в России необходим закон о государственном секторе, причем в двух законах необходимо определить формы и механизмы приватизации и национализации хозяйственных активов. Этот аспект необходимо ввести и подчинить обязывающим критериям планирования. Иначе получится, что планирование обслуживает все, что угодно, а в управляемой системе должно быть наоборот — все инструменты, включая бюджет и денежно-кредитную политику, должны

использоваться для решения плановых задач. Нигде в экономической теории не доказано и не говорится, что «рыночная экономика» должна быть неуправляемой (наоборот, широко известно суждение, что рыночная стихия требует «зоркого ока государства»). Ликвидация или снижение потенциала функции планирования означает возникновение дисфункции управления системой, с вытекающими последствиями в области мотивации, организации, координации и контроля.

В-восьмых, особо следует определить кадровую основу организации системы государственного планирования, освоения современных методов планирования и прогнозирования социально-экономического развития. Российская Федерация имеет дефицит подобных специалистов, но, учитывая сложность задач, обязана подготовить таких специалистов самостоятельно, используя опыт и наработки, имевшиеся в Госплане СССР и других плановых советских органах.

Таким образом, эффективность данного закона при его принятии всецело определится процедурными возможностями, координацией в рамках развертываемой системы планирования. Однако закон, по сути, такой системы как таковой не создает, а опирается на действующие субъекты исполнительной власти, поручая им добавочные функции. Нужно избежать опасности того, что уже существующие программы, стратегии и концепции будут просто «переозаглавлены» в виде документов согласно этому закону.

Теперь логично будет остановиться на корпоративном стратегическом планировании и принятии текущих (тактических) решений, которые осуществляют естественные монополисты в России.

Стратегически важные направления развития российской экономики — роль естественных монополий (на примере РАО «Российские железные дороги»). Учитывая, что естественные монополии в России представляют собой крупные корпорации, объединяющие значительный капитал и трудовые ресурсы, мультиплицирующая их роль в экономике может оказаться значительной, особенно при решении стратегической задачи новой индустриализации страны. Определение этого мультиплицирующего эффекта — одна из задач не столько внутри корпоративного планирования, сколько экономической науки и аналитических служб правительства. Однако здесь нужно отметить следующие 3 обстоятельства, охватывающие

стратегическую перспективу развития российских железных дорог и обслуживающих их обрабатывающих производств.

Во-первых, и это самое главное, — развитие РАО «Российские железные дороги» (далее — РЖД) на перспективу определяется потребностью перевозок в стране. Иными словами, о какой мультипликации можно говорить, если просто нечего перевозить. Именно объем перевозок является индикатором развития экономики, как и средняя скорость перевозок. Кстати, при повышении средней скорости перевозок (а это вложения в развитие инфраструктуры — скоростные дороги) объем перевозок может возрасти в силу превышения выгод таких перевозок над затратами для экономических агентов.

Кроме того, развитие скоростных перевозок и рост объема перевозок будут толчками для дополнительных заказов на вспомогательные устройства, элементы конструкций скоростных магистралей, вагоны и локомотивы. Следовательно, развитие РЖД зависит от развития иных секторов экономики, состояния отечественного машиностроения и др.

Во-вторых, мультиплицирующее влияние на развитие самого РЖД определится изменением национального дохода в зависимости от изменения инвестиций (классический мультипликатор инвестиционных расходов), что зависит от того, какая часть прибыли РЖД инвестируется в отечественное производство.

Известно, что РЖД имеет подчиненные ему машиностроительные заводы, а также такие заводы, коим даются заказы в силу того, что нужны особые технические регламенты безопасности, вытекающие из специфики работы железной дороги. Однако имеются сведения, что, например, не всегда технические регламенты соблюдаются, акты по испытаниям закрываются задним числом. Присутствие низкой научно-производственной и испытательной дисциплины чревато повышением аварийности, включая и самые тяжелые аварии с гибелью людей на скоростных дорогах. Причина банальна — капиталисту выгоднее получить быструю прибыль, а для того, чтобы обойти проверяющие инстанции, включить коррупционные схемы. Однако отметим, что задаваемые инженерами запасы прочности деталей и элементов конструкций не всегда сыграют роль «спасительной подушки» безопасности.

Если бы РЖД инвестировало прибыль в развитие собственных производств и снизило контакты с компаниями «Сименс» и «Бомбардье», постав-

ляющих многие виды оборудования, вовсе не превосходящие имеющиеся российские аналоги по техническим характеристикам (иногда превосходящие только по эргономике и маркетинговому представлению, а не по существу), тогда можно было бы изменить стратегию развития. В настоящее время эту стратегию в какой-то степени диктуют и данные контакты, механизмы контрактации — и в этом состоит влияние институтов на развитие крупных корпораций. Масштабные программы фактически формируют возможности стратегического развития подобных гигантов. Ставить же задачу определения мультиплицирующего влияния РЖД на экономику России можно, но полезнее исключить неэффективные институциональные эффекты, которые, в конечном счете, обесценят любую самую совершенную математическую модель и тщательные расчеты.

Отметим, что указанное влияние всецело определяется грузовыми перевозками, ведь пассажирские перевозки обычно дотационные и убыточные. При катастрофическом уровне развития отечественной промышленной системы грузовые перевозки ограничены (объем и рост), поэтому РЖД может повысить объем транзитных перевозок (например, из Китая в Евросоюз). Однако и здесь динамика перевозок будет определяться изменением экономической динамики ЕС и Китая.

В-третьих, чтобы определить влияние РЖД на экономику, необходимо иметь полную картину по номенклатуре выпуска изделий для РЖД с расчетом коэффициентов локализации по всем видам изделий, спрогнозировать динамику перевозок. Учитывая технические регламенты (износ систем), нужно определить перспективную по годам потребность в них и объем инвестирования в развертывание сугубо отечественных машиностроительных производств с вытеснением компаний «Сименса» и «Бомбардье» с внутреннего рынка. Иначе задача мультипликации становится усеченной и неактуальной, поскольку компания «Сименс» стремится, например, полностью забрать производство стрелочных переводов и шлагбаумов себе, а также иного железнодорожного оборудования. Сегодня в России 2–3 завода пока еще способны на пределе удовлетворить текущую потребность в этих элементах железнодорожной инфраструктуры, но через 3–5 лет при продолжающейся деиндустриализации эти возможности будут утрачены. Тогда Россия будет вынуждена и многие виды железнодорожного оборудования закупать по импорту, как сейчас закупается почти в полном

объеме все установки для бурения скважин².

Особый разговор — это научно-технические проекты РЖД. Необходимо финансировать создание новых электродвигателей — постоянного и переменного тока, позволяющих переходить с одного режима на другой без смены локомотива, иметь программу электрификации железных дорог, строительства новых дорог и ремонта имеющихся. Таким образом, даже структура инвестиций и распределения прибыли РЖД будет влиять на общий мультиплицирующий эффект этой компании на экономику России.

Кроме того, затраты на развертывание инновационной системы предприятий (а РЖД имеет здесь большие возможности по сравнению с иными предприятиями) нельзя рассматривать без учета особенностей жизненного цикла научно-технической продукции (по сравнению с освоенной серийной продукцией).

Существенное различие структуры затрат между серийным и инновационным производством заключается в долях основного объема к полному объему затрат: в серийном около 80–90% (за редким исключением), а в производстве новой наукоемкой продукции (специального технологического оборудования) — 55% (конструкторская документация — КД, технологическая подготовка производства — ТПП). При этом в цикле создания научно-технической продукции затраты на «предтематические и посттематические» работы могут доходить до 45% от полного объема работ (20% — предтематические; 25% — посттематические). Заказчик, как правило, может принять и оценить только основные затраты на разработку КД, ТПП и изготовление образца, а все остальные затраты для него находятся «за кадром», неосвязаемы и непонятны, чаще всего являются проблемой лишь для предприятия-исполнителя.

Такие затраты (назовем их условно, в отличие от прямых, «косвенными» или «скрытыми») для деятельности инновационного предприятия должны быть четко определены, по возможности, рассчитаны и проанализированы, а также определены источники их покрытия. Это одна из главных причин того, почему предприятиям не хватает оборотных средств на развертывание инновационной системы про-

² Информация по установкам бурения была приведена в докладе члена-корреспондента РАН В.И. Богоявленского, с которым он выступил на заседании Вольного экономического общества России в марте 2014 г.

изводства. Именно затраты плюс неэффективные институты, которые их порождают, «съедают» мотивы внедрения новых результатов, даже если они имеются, не говоря уже о проведении пионерных НИОКР (наукоемкие предприятия часто пользуются своим прежним интеллектуальным заделом, потому что это дешевле. Тем самым благопристойная отчетность по инновациям означает на самом деле, что внедрены прерванные или недоделанные НИОКР конца 1980-х гг. — первой половины 1990-х гг. (в самом лучшем случае первой половины 2000-х гг.). Косвенными, «скрытыми» затратами для заказчика, в зависимости от сложности, новизны и объема разрабатываемого оборудования либо спецтехнологии могут быть затраты, составляющие от 30 до 45% полных затрат на создание научно-технической продукции.

Так, по опыту взаимоотношений с заказчиками наукоемкой продукции, специального технологического оборудования (СТО), стремящимися оплатить исключительно «прямые» затраты по любому договору (разработка рабочей КД, технологическая подготовка производства, изготовление опытного образца, поставка, шеф-монтаж и пуско-наладочные работы). Кроме перечисленных косвенных затрат значительную долю оборотных средств предприятия теряют на задержках поступлений при поэтапном финансировании ОКР, а также при несоблюдении сроков окончательной оплаты за выполненную ОКР по договору. Исходя из этого, важнейшей проблемой организации финансирования и учета инновационных работ является поиск реальных источников покрытия этих «скрытых» расходов, направленных на реализацию научно-технических задач, входящих в этапы жизненного цикла новой продукции. Развернуть такой учет и повысить эффективность организации НИОКР вполне по силам таким корпорациям, как РАО РЖД. Это способно интенсифицировать процесс улучшения управления НИОКР на всех сопряженных звеньях, во взаимодействующих с РЖД секторах промышленности.

Стратегия и структура. Управление развитием системы любого уровня сложности должно исходить из того, что ей придется установить и преодолевать факторы, противодействующие развитию в соответствии со стратегическими целями. Например, к таким факторам могут быть отнесены, в частности: недостаток собственных денежных средств; низкий платежеспособный спрос на новые

продукты; высокая стоимость реализации инноваций; длительные сроки окупаемости инвестиций и инноваций, высокие хозяйственные риски; низкий инновационный потенциал предприятий, недостаток квалифицированного персонала; недостаток информации о новых технологиях и неподготовленность производств к их внедрению; отсутствие точной информации о рынках сбыта; высокие издержки кооперации с другими предприятиями и научными организациями; недостаточность законодательных и нормативно-правовых документов, регламентирующих те или иные процессы инновационной и инвестиционной деятельности. Все эти факторы составляют ограничения реализации стратегии, исходящей из продуктивных целей.

Тем самым разработка стратегии развития экономической системы должна строиться на оценке имеющегося потенциала и факторов сопротивления решению важнейших проблем. Стратегическими проблемами социально-экономического развития являются проблемы, связанные с использованием трудового потенциала, производственного, научно-технического, инфраструктурного, социокультурного и других видов капитала, которыми располагает экономическая система. В связи с этим стратегические проблемы — это всегда проблемы развития структуры экономики в широком смысле. Имеется в виду структура ресурсного потенциала, занятости населения, инновационных результатов, фондов.

Оценка структурной динамики представляется важнейшей научно-практической задачей, поскольку, по большому счету, стратегические проблемы социально-экономического развития разворачиваются вокруг двух векторов: 1) стремление населения жить комфортно (благоустроенно, с недорогим доступом к важнейшим социальным функциям); 2) способность социально-экономической инфраструктуры отражать и удовлетворять основные потребности граждан, в том числе в творческом труде. По этой причине определяющим условием развития выступает укрепление промышленной базы и занятости населения, стимулирование роста доходов работников, создание дохода посредством продуктивной деятельности. Конечно, такая задача автоматически порождает проблему инструментов управления, которыми располагают органы управления на всех уровнях. Решение подобной управленческой задачи возможно в рамках реализации принципа Я. Тинбергена — соответствия

целей и инструментов экономической политики, а также институционального расширения этого принципа [5].

Постановка стратегических целей и подбор методов для их достижения должны осуществляться на основе выявления долгосрочных предпочтений. При этом следует решать проективную задачу относительно структуры экономики, делать выбор таких пропорций, которые наиболее целесообразны, обеспечить рост и развитие хозяйства. Если предоставить формирование таких пропорций на откуп неким рынкам, то порождается стохастический процесс развития с высокой вероятностью крушения планов, пересмотра предпочтений, растраты ресурсов.

Очевидно, что необходимые критерии стратегического планирования составляют, в частности: осознанная постановка целей; функциональное обеспечение развивающейся системы управления; оптимизация затрат; повышение устойчивости (адекватности и адаптивности при принятии решений); обоснованность мероприятий (опора на расчеты, включая расчет и оценку различных видов эффективности); точность в формировании области приложения усилий; учет времени принятия решений и синхронизации действий; снятие факторов

сопротивления; учет вероятности отторжения отдельных решений и векторов движения (экзогенная и эндогенная устойчивость); оценка прогнозных сценариев развития. Указанные критерии стратегического планирования могут быть реализованы не в виде дополнительной нагрузки уже действующим подразделениям правительства (органам управления), а при организации систематической работы в рамках координирующей правительственной планирующей структуры.

Список литературы

1. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. СПб: Питер, 1997. 416 с.
2. Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования. М.: Прогресс, 1994. 304 с.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
4. Перес К. Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания. М.: Дело, 2011. 232 с.
5. Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика. Т. 2. М.: Экономика, 2007.

National interests: priorities and security
ISSN 2311-875X (Online)
ISSN 2073-2872 (Print)

Strategy of economic advancement

POSSIBILITIES AND LIMITATIONS OF STATE STRATEGIC PLANNING

Oleg S. SUKHAREV

Abstract

The article examines the questions of the theory and practice of strategic planning. The author reveals the essence of strategic planning and the method applied and substantiates the illegality of contraposition of the market and plan. The paper carries out analysis of the institute of strategic planning on the example of the draft law on strategic planning in the Russian Federation and shows peculiarities of strategic planning and problems of links of tactical and strategic decisions at the corporate level,

in particular, on the example of natural monopoly RAO "Russian Railways" and its impact on the Russian economy.

Keywords: strategic planning, institutions, evolutionary effect, planning, direction, economy development

References

1. Ansoff I. *Novaya korporativnaya strategiya* [The New Corporate Strategy]. St. Petersburg, Piter Publ., 1997, 416 p.

2. Benveniste G. *Ovladenie politikoi planirovaniya* [Mastering the Politics of Planning-Crafting Credible Plans and Policies That Make a Difference]. Moscow, Progress Publ., 1994, 304 p.

3. North D. *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Change & Economic Performance]. Moscow, Fond Ekonomicheskoi knigi "Nachala" Publ., 1997, 180 p.

4. Peres Carlota. *Tekhnologicheskie revoliutsii i finansovyi kapital. Dinamika puzyrei i periodov prots-vetaniya* [Technological Revolutions and Financial

Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages]. Moscow, Delo Publ., 2011, 232 p.

5. Sukharev O.S. *Institutsional'naya teoriya i ekonomicheskaya politika* [Institutional theory and economic policy]. Moscow, Ekonomika Publ., 2007.

Oleg S. SUKHAREV

Institute of Economics, RAS,
Moscow, Russian Federation
o_sukharev@list.ru