

УДК 336.144

Л.В. Коношко,

канд. экон. наук,

*доцент кафедры государственного и муниципального управления
Хабаровского государственного университета экономики и права*

ОЦЕНКА ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

В статье рассмотрены основные вопросы, касающиеся особенностей стратегического планирования в ряде зарубежных стран. Показано, что проблемы стратегического планирования в зарубежных странах, как и в России, достаточно сложны и многогранны. Решение ряда проблем может привести к повышению эффективности системы стратегического планирования в РФ.

Ключевые слова: стратегическое планирование, опыт зарубежных стран, проблемы в системе стратегического планирования и возможные пути их решения.

The article describes main issues related to the features of strategic planning in a number of foreign countries. It is shown that the problems of strategic planning in foreign countries, as in Russia, are quite complex and multifaceted. The solution to a number of problems can lead to an increase in the efficiency of strategic planning system in the Russian Federation.

Keywords: strategic planning, experience of foreign countries, problems in the system of strategic planning and possible solutions.

Анализируя опыт России в стратегическом планировании, следует отметить, что далеко не все планы и указы удаётся воплотить в реальных экономических условиях страны. Например, Указ Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 г. № 596 предусматривал создание 25 млн высокопроизводительных рабочих мест в стране до 2020 г., повышения уровня ВВП страны до 27 % к 2018 г. [1]. Эти и многие другие запланированные показатели на практике оказались недостижимыми для российской действительности.

Имеется много утверждённых планов

и стратегий социально-экономического развития страны и отдельных регионов на краткосрочные и среднесрочные периоды, методики, концепции и схемы стратегического планирования. Тем не менее в стратегических планах часто наблюдаются несоответствие запланированных целей и показателей реальным возможностям региона, противоречия и отсутствие единой системы согласованных показателей. Слабо проработан механизм оценки выполнения планов, многие из них формальны и из-за этого не воплощаются в жизнь.

В 2014 г. была предпринята попытка систематизировать опыт в области

стратегического планирования и упорядочить его в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [2]. Это внесло значительный вклад в формирование системы стратегического планирования в России и формирование её правовой основы. Но данный Закон не может гарантировать того, что в дальнейшем социально-экономическое развитие российских регионов будет подчиняться целям и задачам, установленным стратегическим планом. Требуется внести ряд существенных изменений в сам процесс стратегического планирования, научиться ставить реальные цели, правильно оценивать текущее состояние экономики в стране, делать прогнозы и ответственно подходить к исполнению намеченных планов и стратегий. Для этого целесообразно анализировать международный опыт в данной сфере для выявления положительных примеров и возможных вариантов решения сложившихся трудностей.

Опыт других стран уже подтверждал возможность эффективного развития не только отдельных предприятий, но и экономики целых стран на основе стратегического планирования. Системы стратегического планирования будут различны для каждой отдельной страны. Могут отличаться методы управления, охват отраслей, способы принятия управленческих решений, методики построения планов и ориентиры их выполнения. В этой связи заимствование мирового опыта в области стратегического планирования должно совершаться лишь в контексте всех

особенностей данной страны и глобальных целей, которые должны быть достигнуты.

Для России необходимо рационально оценивать мировой опыт в области стратегического планирования, соответствующий поставленным перед страной целями социально-экономического развития. Основными глобальными целями России в рамках стратегического планирования являются развитие экономики и производственных мощностей на территории регионов, а также возможность трудоустройства и реализации для каждого гражданина.

В первую очередь интерес представляет опыт Франции в области стратегического планирования в период с 1940 г. по 1990 год. Данная система получила название «Демократическая система планирования». Предпосылкой для её создания стали тяжёлые военные и послевоенные годы, потребовавшие от страны восстановления промышленности и развития экономики. Планирование осуществлялось централизованно, от лица верховного руководства страны через Генеральный комиссариат по планированию. Он включал в себя также несколько комиссий, состоящих из высокопоставленных руководителей, экспертов и начальников крупных предприятий. Они оценивали существующие экономические проблемы страны, перспективы развития отраслей экономики и предлагали направления их развития, которые могли быть включены в будущий план. Также действовал Совет по экономическому и социальному развитию, включавший предста-

вителей различных социальных групп. Это позволяло учесть пожелания и интересы всех слоёв населения при составлении планов экономического развития страны. За указанный период во Франции было разработано 11 среднесрочных планов сроком на 5 лет. Для каждого последующего плана менялись цели и задачи с учётом успехов и трудностей, возникших в ходе внедрения предыдущего плана. Постепенно планы от директивных переходили к индикативным. Они подразумевали наличие некоторых приоритетов и желаемых образов развития экономики страны [4]. Положительным примером может служить опыт США в 1960–1990 гг. в рамках программно-целевого подхода. Стратегическое планирование было организовано как децентрализованная система. Планы и программы экономического развития разрабатывались сразу на нескольких уровнях: федеральном, на уровне отдельных штатов, муниципалитетов и крупных корпораций. Преобладали среднесрочные планы на 3–5 лет в виде целевых программ, включающих стимулы развития [9].

Разработкой стратегических планов занимались Совет экономических консультантов (СЭК), Совет управляющих Федеральной резервной системой (ФРС), Административно-бюджетное управление (АБУ).

СЭК оказывал поддержку в выработке государственной экономической политики. Совет подчинялся президенту США и выполнял оценку экономических программ, разрабатывал рекомендации, прогнозы, проводил необходимые исследования.

Совет управляющих ФРС составлял планы и прогнозы в области ведения денежно-кредитной политики США. Он состоял из группы экономистов, которыми руководит председатель. АБУ подготавливало проекты федерального бюджета страны для представления их на обсуждение Конгрессу. Организация участвовала и в формировании налоговой политики, а также оценки результатов деятельности отдельных предприятий.

Япония тоже столкнулась с необходимостью применять стратегическое планирование для быстрого восстановления и развития промышленности и экономики, разрушенной в ходе Второй мировой войны. В период с 1950 г. по 1970 г. действовала система «Восстановление через производство». Стратегическое планирование осуществлялось через долгосрочные программы развития и среднесрочные планы социально-экономического развития страны сроком на 5 лет. Сначала применялись только пятилетние планы, направленные на улучшение экономических показателей, которые содержали конкретные ориентиры и порядок их реализации. Позже стало возможным применение долгосрочных программ экономического развития, например «План Икеда» (1961 г.), рассчитанный сроком на 10 лет и направленный на увеличение уровня национального дохода страны в 2 раза [5].

Система стратегического планирования в Японии функционировала, благодаря деятельности Управления экономического планирования (УЭП). Управление

начало свою деятельность в 1950 г. и разрабатывало планы социально-экономического развития страны, составляло прогнозы развития страны, направляло и согласовывало деятельность подразделений правительства страны. УЭП входило в состав кабинета министров Японии. В 1953 г. при УЭП начал функционировать Экономический совет – совещательный орган, состоящий из руководителей высшего уровня, глав крупных предприятий, представителей академических кругов и профсоюзов. Совет участвовал в разработке планов социально-экономического развития страны, прогнозировании развития экономики страны, оценивал социально-экономическое положение страны и формировал экономическую политику страны. Совет возглавлялся премьер-министром Японии [8]. Для того чтобы скоординировать действия государственных органов и направить их на эффективное выполнение плана социально-экономического развития страны, в Японии все законопроекты в области экономического развития принимались правительством. В области промышленной политики все решения принимались министерством внешней торговли и промышленности, которое координировало деятельность остальных органов управления в области развития отдельных отраслей экономики. Кроме того, в Японии очень строго контролировалось выполнение планов социально-экономического развития страны, и, если губернатор префектуры не справлялся с установленным планом, его снимали с занима-

емой должности. Стратегически планы постоянно подвергались мониторингу, дополнялись и изменялись по мере достижения всех целевых показателей, запланированных на текущий период.

Опыт стратегического планирования Южной Кореи во многом похож на японский. Система планирования получила название «Управляемая капиталистическая экономика» и применялась в период с 1960 г. по 1980 год. В качестве документов стратегического планирования выступали пятилетние планы и Долгосрочная программа развития Республики Кореи, разработанная в 1962 г. сроком на 20 лет. Долгосрочная программа развития создавалась совместно с Агентством международного развития и МВФ [7]. Цель долгосрочного плана – добиться повышения экономических показателей, приоритетного развития экспортных отраслей производства и его ориентации на мировой рынок. Для выполнения долгосрочной программы необходимо было последовательно выполнить четыре пятилетних плана, каждый из которых содержал особые цели и задачи развития Кореи.

В 1962 г. в Корею начало функционировать Управление экономического планирования (УЭП), которое создавало пятилетние планы экономического развития страны, формировало стратегические задания для каждого сектора экономики и стимулировало компании к выполнению этих планов. УЭП возглавлялось заместителем премьер-министра Кореи, который лично отчитывался о результатах своей

работы, экономическом состоянии страны перед президентом.

УЭП имело ряд профильных подразделений (бюро), каждое из которых взаимодействовало с конкретным министерством страны.

В Корее для реализации планов экономического развития действовала сеть специализированных институтов и крупных предприятий страны, обеспечивавших приток инвестиций на его реализацию. Были созданы специализированные банки, кредитующие определённые отрасли экономики (Корейский жилищный банк и др.), государственные корпорации (Корпорация развития сельского хозяйства, Корейская электрическая компания и др.). Эти компании и другие крупные частные корейские компании «чэболь» стимулировались на достижение плановых показателей через систему налоговых вычетов, льготное финансирование и т.д.

Интерес в области стратегического планирования представляет ведение планового хозяйства в СССР в 1960–1980 годах. Потребность в системе планирования возникла в эпоху ускоренной индустриализации в стране. Всего в СССР было разработано 13 планов, большинство из которых – пятилетние [10]. В рамках этих планов осуществлялось государственное планирование развития экономики страны. Цели и задачи были установлены на каждый год пятилетнего плана в форме годовых планов, конкретизирующих этапы пятилетних планов. Разрабатывались и десятилетние планы, которые включали в себя направления

экономического, научно-технического и социального развития страны в долгосрочной перспективе.

Директивное планирование осуществлялось Госпланом СССР, который подчинялся Совету Министров СССР. Госплан имел отраслевые отделы, сводные отделы и подведомственные организации (НИИ, вычислительный центр и т.д.). Также функционировала Государственная экспертная комиссия, которая рассматривала генеральные схемы развития экономических отраслей, схем специализации и комплексного развития хозяйства экономических районов. Госплан сотрудничал с Министерством финансов, Государственным банком и Госснабом СССР [3].

Госплан отслеживал и контролировал выполнение плановых показателей, докладывал о результатах деятельности Правительству страны в форме регулярных докладов о ходе выполнения пятилетних планов. При необходимости Госплан мог внести проект необходимых изменений в планы перед Советом Министров.

Таким образом, суммируя данный опыт в области стратегического планирования, можно провести сравнение рассмотренных зарубежных стратегических систем и стратегического планирования современной России.

Можно выделить ряд ключевых характеристик, которые совпадают в наиболее успешных зарубежных методиках планирования, а затем определить наличие данных характеристик в системе

стратегического планирования нашей страны.

Для наглядности сравнение представлено по отдельным показателям в табли-

це, позволяющим выявить сходства и различия зарубежных систем и российской системы стратегического планирования.

Таблица – Сравнение зарубежных систем стратегического планирования с системой стратегического планирования современной России [6]

Характеристика	Зарубежные практики стратегического планирования	Стратегическое планирование в РФ
1	2	3
Порядок постановки целей и задач	Цели и задачи планирования определяет руководство страны	Цели и задачи планирования определяет руководство страны
Порядок разработки документов стратегического планирования	Целостная система документов стратегического планирования, разработанная с учётом интересов государственных органов, бизнеса и населения страны, обновление документов по мере выполнения плановых показателей	Большое количество документов стратегического планирования, низкая согласованность друг с другом. Принимаются без учёта мнений экспертов, бизнеса и общественных организаций, либо их участие формально
Порядок координации стратегии развития с проводимой политикой	Экономическая политика государства направлена на достижение целей и показателей стратегического плана	Экономическая политика определяется разными задачами
Наличие профильного института планирования проводимой политики	Профильный институт создаётся внутри государственного аппарата и играет там существенную роль, обеспечивает разработку и исполнение стратегических планов, показателей стратегического плана	Нет профильного института, созданием и исполнением плана занимается ряд государственных структур, полномочия которых в области стратегического планирования не достаточно чётко определены
Содержание экономической политики	Приоритетно создание благоприятных условий хозяйствования для компаний из приоритетных отраслей экономики	Несогласованная экономическая политика, направленная на решение разных задач
Контроль за исполнением плана	Регулярная проверка выполнения показателей плана и оценка результативности программ	Результативность оценивается по объёмам использованных бюджетных средств

Таким образом, в современной системе стратегического планирования РФ имеется ряд существенных расхождений с наиболее успешными зарубежными системами планирования по ключевым параметрам ведения стратегического плани-

рования социально-экономического развития страны.

Учитывая мировой опыт стратегического планирования, России необходимо прибегнуть к следующим мерам:

– создать агентство, которое возьмёт на

себя функции и обязанности по разработке документов стратегического планирования;

- позволить экспертам, крупным предприятиям и представителям общественности активно участвовать в разработке и обсуждении будущих стратегических планов развития страны и регионов на начальных этапах их разработки;

- совершенствовать процесс предоставления отчётов о ходе исполнения намеченных плановых показателей;

- согласовывать деятельность государственных органов в рамках исполнения целей и задач стратегических планов развития.

Список использованных источников

1 О долгосрочной государственной экономической политике : федер. закон от 07.05.2014 г. № 596 // www.consultant.ru (дата обращения 27.03.2017).

2 О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // www.consultant.ru (дата обращения 03.04.2017).

3 Белоусов Р. А. Исторический опыт планового управления экономикой СССР / Р. А. Белоусов // *Экономический вестник*. 2014. № 15. С.43–56.

4 Бродская И. А. Уроки французских индикативных планов (к разработке российской концепции макроэкономического планирования) / И. А. Бродская // *Экономические науки*. 2014. № 7 (116). С. 52–58.

5 Енэмура М. Опыт послевоенной

Японии в реформировании экономики / М. Енэмура, Х. Цукамото // *Вопросы экономики*. 2015. № 11. С. 28–32.

6 Зверский С. Стратегическое планирование развития экономики : мировой опыт и выводы для России / С. Зверский, В. Киселева, Д. Кононова // *Вестник института экономики Российской академии наук*. 2016. № 2. С. 22–40.

7 Канг Ян Вон. Промышленная политика Республики Кореи в условиях экономического роста / Канг Ян Вон // *Сеульский вестник*. 2015. № 158. С. 35–48.

8 Макмиллан Ч. Японская промышленная система / Ч. Макмиллан; пер. с англ. М. : Прогресс, 2014. 428 с.

9 Мотылев В. В. Государственные программы экономического развития в США / В. В. Мотылев // *Экономический журнал*. 2014 № 2. С. 34–39.

10 Струмилин С. Г. Планирование в СССР / С. Г. Струмилин // *Вопросы экономики*. 2014. № 12. С. 43–60.