

Стратегическое индикативное планирование: принципы и возможности применения

Strategic indicative planning: principles and applications

doi 10.26310/2071-3010.2020.260.6.002



О. О. Смирнова,

д. э. н., доцент, зам. руководителя отделения «Мировой океан и Арктика»,
Совет по изучению производительных сил, Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России
✉ 7823091@bk.ru

O. O. Smirnova,

doctor of economic sciences, assistant professor, deputy head of the World Ocean and Arctic branch,
Council for the study of productive forces, Russian foreign trade academy
of Ministry of economic development of the Russian Federation

Наиболее востребованным инструментом в системе стратегического планирования сегодня может стать индикативное планирование, которое предлагается рассматривать как комплекс мер, направленных на согласование документов стратегического планирования разного уровня путем согласования индикаторов в документах, формирование системы целевых индикаторов и комплекса мероприятий по достижению стратегических целей. Одновременно стратегическое индикативное планирование может выполнять «процессные» функции в системе стратегического управления, объединяя такие функции стратегического управления как прогнозирование, целеполагание, организация, координация, мотивация, мониторинг и контроль.

Использование инструментов индикативного планирования и балансовых расчетов должно обеспечить соответствие приоритетов развития и обеспечения национальной безопасности и ресурсов для их достижения, позволит дополнить «планирования результатов» «планированием ресурсов».

От корректности организации индикативного планирования во многом зависит эффективность функционирования системы стратегического планирования.

Указанный инструмент индикативного планирования рассмотрен в статье.

Today, indicative planning can become the most popular tool in the strategic planning system. Indicative planning is proposed to be considered as a set of measures aimed at coordinating strategic planning documents at different levels by coordinating indicators in documents, forming a system of target indicators and a set of measures to achieve strategic goals. At the same time, strategic indicative planning can perform «process» functions in the strategic management system, combining such strategic management functions as forecasting, goal setting, organization, coordination, motivation, monitoring and control.

Using the tools of indicative planning and balance calculations should ensure that the priorities of development and ensuring national security and the resources to achieve them are in line, and will allow you to Supplement the «results planning» with «resource planning».

The effectiveness of the strategic planning system depends largely on the correctness of the organization of indicative planning.

The specified tools for indicative planning are considered in this article.

Ключевые слова: стратегическое индикативное планирование, организация и функционирование системы; формирование системы планирования, государственное управление, баланс ресурсов.

Keywords: strategic indicative planning, organization and functioning of the system; formation of the planning system, public administration.

Формирование эффективно функционирующей системы стратегического планирования приобретает особую актуальность по причине возникшей необходимости концентрации усилий государства на ключевых направлениях развития страны в условиях ресурсных ограничений. Преодоление кризисов, повышение конкурентоспособности, вывод российской экономики на лидирующие позиции напрямую связано со стратегическим планированием, [6] от качества эффективности государственного управления на основе стратегического планирования зависит развитие экономики в целом, приоритетных отраслей промышленности и социальной сферы.

На повестке дня разработка подходов по созданию инструментария функционирования как системы стратегического планирования, так и инструментов стратегического управления [7], основанного на балансе ресурсов для реализации долгосрочных целей при решении оперативных задач, отвечающего вызовам и угрозам национальной безопасности страны.

В данной публикации инструментарий индикативного планирования рассматривается как один из ключевых рабочих механизмов, связующих как основные документы стратегического планирования, так и основные функции стратегического управления.

Индикативное планирование является наиболее распространенной во всем мире формой государственного планирования макроэкономического развития, представляет собой совокупность процессов формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, а также разработку системы мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленного уровня индикаторов.

Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон) утвержден в 2014 г. За прошедшие с принятия Федерального закона почти шесть лет сохранился тренд на формирование отдельных документов без формирования методологической основы стратегического планирования и подходов к реализации принципов стратегического планирования [8]. Но даже на уровне документов стратегического планирования реализация индикативного планирования затруднена поскольку не все документы федерального, регионального, муниципального и отраслевого планирования имеют показатели. При этом показатели зачастую не сопоставимы между собой, при мониторинге реализации и актуализации документов разных видов

и уровней не осуществляется согласованное изменение показателей в рамках всей системы стратегического планирования, не выработан алгоритм корректировки документов с учетом новых целей, достижения (недостижения) целевых показателей, достаточности (недостаточности) и перераспределения ресурсов.

Вместе с тем стратегическое планирование представляет собой сложный механизм, имеющий много составляющих: от правовых норм, организационных структур, ресурсного обеспечения до разработки методов, технологий и моделей.

В этой связи предлагается инструменты индикативного планирования рассматривать более масштабно, нежели согласование отдельных показателей (индикаторов) и их единиц измерения в отдельных документах стратегического планирования.

В практике нормативно-правового регулирования термины индикативное планирование и индикативный показатель не являются чем-то новым.

В Федеральной целевой программе «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2018 гг.» [2] определено требование внедрения «принципов индикативного бюджетного планирования, ориентированного на результат».

Распоряжением Правительства РФ «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» определен порядок «закрепления показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе отдельных индикативных показателей, в документах стратегического планирования» [3].

Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации» определено «применение мер стимулирования деятельности в сфере промышленности для достижения показателей и индикаторов, установленных документами стратегического планирования» [4]. При этом отмечено, что основными принципами промышленной политики являются в том числе «измеримость целей развития промышленности и реализации мер стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности» и «применение мер стимулирования деятельности в сфере промышленности для достижения показателей и индикаторов, установленных документами стратегического планирования» [6].

В Бюджетном кодексе Российской Федерации отражено, что «показатели среднесрочного финансового плана муниципального образования носят индикативный характер» [5].

Термин «индикатор», а также задача обеспечения возможности «оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки» отражены в Федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Вместе с тем нет единых подходов к определению термина индикативного планирования.

Так, первый подход основывается исключительно на индикаторах (показателях) и считает индикативное

планирование как определение показателей с целью достижения пропорциональности и планомерности развития экономики или ее отдельных частей [9] или же как процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие страны в целом, ее территориальных и отраслевых подсистем, предприятий и организаций в соответствии с процедурами, утвержденными законодательством Российской Федерации [10].

Второй подход носит согласительный характер и предлагает рассматривать индикативное планирование как «механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, основанный на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития и включающий определение его общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на макро-, мезо-, и микроуровне» [11], где на базе индикаторов создается действенный механизм обеспечения согласия в обществе относительно целей и ориентиров социально-экономического развития страны [16].

Существуют подходы, определяющие необходимость разработки одного документа — единого индикативного плана [12] с использованием тех макроэкономических показателей (индикаторов), которые имеют наибольшее значение для развития экономики [13].

Вместе с тем, по мнению автора, индикативное планирование представляет внушительный комплекс мер и мероприятия, требующий разработки инструментария и единство подходов для его реализации.

Исходя из указанного, индикативное планирование целесообразно определить как процесс формирования системы индикаторов (показателей) и разработка на их основе экономических мер государственного воздействия на экономические процессы для достижения установленных показателей [14].

Такой подход позволит реализовать на практике не только принципы измеряемости целей и соответствия показателей целям, определенные Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», но также внедрить программно-целевой принцип, принцип ресурсной обеспеченности, принцип сбалансированности системы стратегического планирования.

Индикативное планирование должно стать основным инструментом по реализации, мониторингу и корректировке целей, поставленных в документах стратегического планирования с учетом объективной оценки складывающейся ситуации, а также механизмом систематизации реализации документов стратегического планирования, анализ которой позволяет принимать своевременные управленческие решения [15].

В связи с тем, что и в отечественной, и в мировой практике большинство теоретических и методических положений индикативного планирования остаются дискуссионными и недостаточно разработанными, особое значение приобретает проблема формирования отечественной модели индикативного планирования,

ее методологического, методического и информационного обеспечения так.

В рамках формирования современного подхода к индикативному планированию, автор предлагает акцентировать внимание на двух основных составляющих:

- 1) индикативное планирование является «процессной» функцией системы стратегического планирования [7];
- 2) индикативное планирование является неотъемлемым инструментом в системе стратегического управления.

Термин «процесс стратегического планирования» неоднократно встречается в Федеральном законе, а определенные Федеральным законом такие «процессные» функции как мониторинг и контроль, «оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования», «проведение анализа, выявление возможных рисков и угроз и своевременное принятие мер по их предотвращению» [1]; «оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования» [1] могут быть реализованы посредством инструментов индикативного планирования. Таким образом, именно инструментарий индикативного планирования позволяет перейти от документов к процессному (функциональному) подходу в реализации положений Федерального закона.

В этой связи как нельзя лучше подходят те определения индикативного планирования, которые акцентируют внимание на его непрерывности. Причем непрерывность индикативного планирования относится не к документам (уровням документов) стратегического планирования, а к функциям управления (рис. 1).

В этой связи методами индикативного планирования становятся сценарный прогноз долгосрочных и краткосрочных тенденций, сбалансированное целеполагание, расчет сбалансированных пропорций объемных и ценовых показателей, оптимальный выбор в

принятии решений. В рамках таких управленческих функций как мотивация и координация при применении инструментов индикативного планирования в виде системы мер для достижения целевых показателей по новому могут быть рассмотрены вопросы налоговой и ценовой политики, обеспечивающие заинтересованность в расширении необходимых видов хозяйственной деятельности, льготной политики в отношении местных налогов, привлечение инвестиций и создание наиболее благоприятного климата в конкретных секторах экономики.

Исходя из указанных составляющих, задачами индикативного планирования должны являться определение показателей результативности и эффективности реализации стратегических целей; разработка и внедрение методик оценки результативности и эффективности принимаемых мер; формирование механизма систематизации реализации документов стратегического планирования; балансировка планируемых действий, требующих значительных организационных и ресурсных затрат; увязка принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с ресурсными и бюджетными ограничениями [14]. Индикативное планирование выступает в качестве совокупности процедур согласования процессов [13] отраслей, регионов и бизнеса. Индикативное планирование является основным рабочим инструментом по реализации, мониторингу и корректировке целей, поставленных в документах стратегического планирования с учетом конкретно складывающейся ситуации.

Индикатор является центральным понятием системы индикативного планирования. Для оценки процессов разрабатывается единая система индикаторов (показателей), которые должны иметь целевые и критические («пороговые») значения. Система индикативного планирования должна содержать реестр целевых и агрегированных показателей, целевые и пороговые значения показателей документов стратегического планирования, порядок анализа показателей, механизм автоматизированного сбора и анализа данных.

По индикативным значениям показателей определяется уровень состояния и развития процессов. Приближение к критическому значению индикатора сигнализирует о возможности возникновения риска достижения установленного целевого уровня развития. Достижение критического значения формирует фактор угрозы и требует изменения стратегии действий, выработку мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения запланированных индикаторов.

Вместе с тем, по мнению автора, попытки определить и законодательно закрепить конкретный перечень показателей на долгие годы — является неверным подходом. Конкретные индикаторы являются инструментом решения конкретных поставленных перед страной и регионами целей и задач на конкретном промежутке времени. Цель государства — развитие экономики и сохранение целостности и независимости государства. Однако, на конкретном временном промежутке цели развития государства могут не совпадать с выбранными социальными стандартами. В этой связи

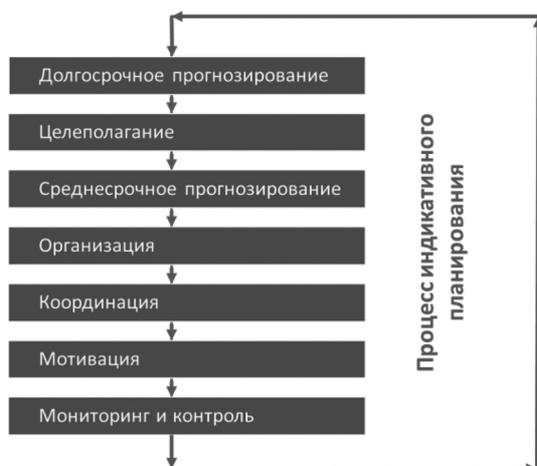


Рис. 1. Индикативное планирование как инструмент стратегического управления

Примечание: в приведенной схеме непрерывность индикативного планирования относится к основным функциям управления, а не к перечню индикаторов (показателей) документов стратегического планирования.

Источник: составлено автором

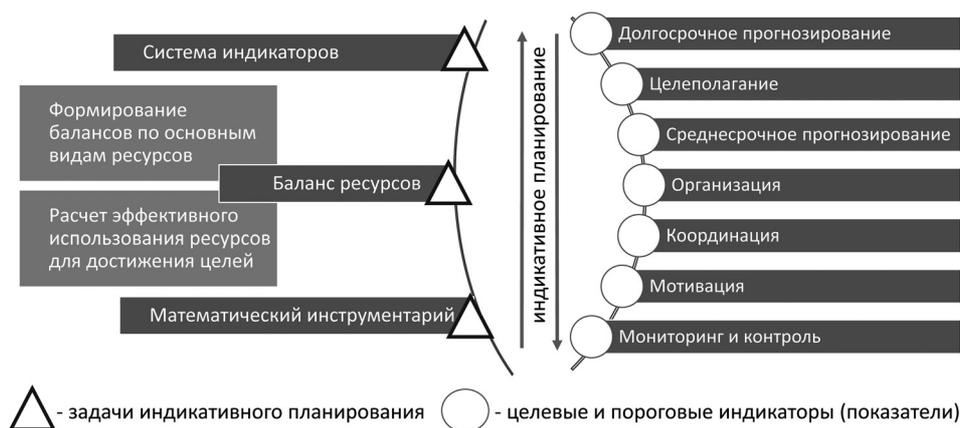


Рис. 2. Стратегическое индикативное планирование

Источник: составлено автором

говорить о конкретных показателях (индикаторах) необъективно.

В целях реализации поставленных стратегических задач необходимо обеспечить соответствие заявленных приоритетов развития и обеспечения национальной безопасности и ресурсов, а также эффективное использование ограниченных ресурсов. В этой связи целесообразно наряду с «планированием результатов» осуществлять «планирование ресурсов», которое обеспечивается путем внедрения балансовых расчетов, построенных на системе показателей индикативного планирования.

Применение балансовых расчетов должно обеспечить наличие необходимых и достаточных ресурсов для реализации поставленных целей. К основным видам балансовых расчетов, необходимых для определения ресурсного обеспечения процессов планирования, относятся: расчет баланса трудовых и финансовых ресурсов, запасов полезных ископаемых и иных видов сырья, топливно-энергетический баланс, потребности в транспортной инфраструктуре и основных фондах (с учетом износа, уровня обновления, инвестиций) и иных видов ресурсов.

Выявление по результатам балансовых расчетов системного ресурсного дефицита, формирующего риск недостижения установленных целевых параметров, является основанием для корректировки предусмотренных мероприятий, направленных на восполнение ресурсов и поиск источников. В случае невозможности устранения системного ресурсного дефицита возможна корректировка целевых показателей для достижения ресурсной обеспеченности.

Каждый этап стратегического планирования должен сопровождаться и проверяться с помощью балансовых расчетов. Вычислительная модель (математический инструментарий) должна обеспечивать расчеты последствий возмущений новых факторов и позволять оценивать последствия и вносить необходимые коррективы в индикаторы (показатели) с целью восстановления баланса для реализации стратегических планов [17].

Система стратегического планирования должна быть комплексной и функционировать в условиях непрерывно меняющейся динамики экономики и ее показателей (включая прогнозные показатели и с учетом

их реализации), что невозможно без использования математического аппарата, обеспечивающего реализацию комплекса задач, связанных с системным подходом к государственному планированию и пространственному развитию Российской Федерации, моделированию экономики [18]. Такую систему невозможно представить в виде реестра документов государственного стратегического планирования [19].

Таким образом, индикативное планирование призвано обеспечить оптимальное сопряжение целей развития со средствами их достижения (рис. 2).

В этой связи было бы уместным предложить термин стратегическое индикативное планирование как инструментарий реализации стратегических целей развития государства при достижении максимальной эффективности используемых ресурсов и использования новейших технологий на основе использования балансовых расчетов.

Реализация указанных предложений на основе инструментов непрерывного индикативного планирования позволит обеспечить устойчивость системы стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам на всех уровнях государственного управления. Инструменты индикативного планирования должны стать обязательной составляющей разрабатываемых и утверждаемых на всех уровнях власти документов стратегического планирования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах.

Указанный комплекс работ должен сопровождаться разработкой инструментария, методов индикативного планирования, совершенствованием систем управления ресурсами, формированием требований к математическому инструментарию модели общего равновесия экономики России в целях обеспечения национальной безопасности, обеспечивающему качественное функционирование системы государственного стратегического планирования, построенной на принципах координации и непрерывности разработки стратегических документов [19], их конституционность и правообеспеченность, выбор приоритетов и обоснованное целеполагание, соблюдение комплексности, сбалансированности, пропорциональности и ресурсной обеспеченности предлагаемых стратегических решений.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 03.12.2009 г. № 985 (ред. от 14.12.2018 г.) «О федеральной целевой программе «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2018 гг.».
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 г. № 934-р (ред. от 07.10.2019 г.) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности».
4. Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) «О промышленной политике в Российской Федерации». Ст. 4.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.). Ст. 174.
6. О. О. Смирнова. Парадигмы и параллели//МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 3 (19). С. 107-110.
7. О. О. Смирнова. Контуры трансформации стратегического планирования в России: от документов к стратегическому управлению//МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 2. С. 148-161.
8. О. О. Смирнова. Актуальные проблемы методологии стратегического планирования в России: о формировании системы планирования на основе принципов стратегического планирования//В сб.: «Принципы стратегического планирования: методология и практика». Материалы Всероссийской научно-практической конференции СОПС ВАВТ Минэкономразвития России. М., 2018. С. 8-13.
9. Предпринимательское право: современный взгляд/Отв. ред. С. А. Карелина, П. Г. Лахно, И. С. Шиткина. М.: Юстицинформ, 2019.
10. Прогнозирование и планирование в условиях рынка/Под ред. Т. Г. Морозовой, А. В. Пикулькина. М., 1999. С. 38.
11. И. М. Аблаев. Основы государственного регулирования экономики региона. Казань: ТАУ, 2007. 543 с.
12. Е. В. Попова. Индикативное планирование как основной метод формирования долгосрочной социально-экономической стратегии России//Инновации. 2008. № 9. С. 15-27.
13. В. В. Углинская, Н. А. Углинская. Необходимость и сущность индикативного планирования регионального развития. В сб.: «Актуальные проблемы управления и экономики: российский и зарубежный опыт». М., 2013. С. 232-236.
14. О. О. Смирнова. Основы стратегического планирования Российской Федерации. М.: ИД «Наука», 2013. 302 с.
15. О. О. Смирнова. Современные подходы к организации и функционированию системы стратегического управления в Российской Федерации//Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 2 № 7. С. 10-18.
16. Прогнозирование и планирование в условиях рынка/Под ред. Т. Г. Морозовой, А. В. Пикулькина. М., 1999. С. 38.
17. В. Н. Прохоров, О. О. Смирнова. Математический инструментарий для системы государственного стратегического планирования России//European Science. 2015. № 8 (9). С. 73-76.
18. В. Н. Прохоров, О. О. Смирнова. Реализация задач государственного стратегического планирования на основе математического инструментария — как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления и обеспечения национальной безопасности России//Наука, техника и образование. 2015. № 9 (15). С. 40-43.
19. О. О. Смирнова. Стратегическое планирование в Российской Федерации. Системность и качество федеральных документов//Экономические стратегии. 2012. № 11. С. 34-43.

References

1. Federal Law of June 28, 2014 № 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation».
2. Decree of the Government of the Russian Federation of 03.12.2009 № 985 (ed. Dated 14.12.2018) «On the federal target program «Development of broadcasting in the Russian Federation for 2009-2018».
3. Decree of the Government of the Russian Federation of 17.05.2016 № 934-r (ed. Dated 07.10.2019) «On approval of the main directions for the development and implementation of a system for assessing the effectiveness and effectiveness of control and supervisory activities».
4. Federal Law of 31.12.2014 № 488-FZ (ed. Dated 02.08.2019) «On Industrial Policy in the Russian Federation». Article 4.
5. Budget Code of the Russian Federation, Federal Law of 31.07.1998 № 145-FZ (ed. Dated 31.07.2020). Article 174.
6. O. O. Smirnova. Paradigms and parallels//MIR (Modernization. Innovations. Development). 2014. № 3 (19). P. 107-110.
7. O. O. Smirnova. Outlines of strategic planning transformation in Russia: from documents to strategic management//MIR (Modernization. Innovations. Development). Vol. 11. № 2. P. 148-161.
8. O. O. Smirnova. Current problems of the strategic planning methodology in Russia: on the formation of a planning system based on the principles of strategic planning//In: «Principles of strategic planning: methodology and practice». Materials of the All-Russian academic and research conference SOPS VAVT Ministry of Economic Development of the Russian Federation. M., 2018. P. 8-13.
9. Business law: a modern view/Отв. ed. S. A. Karelin, P. G. Lakhno, I. S. Shitkin. M.: Justicinform, 2019.
10. Forecasting and planning in market conditions/Ed. T. G. Morozova, A. V. Pikulkin. M., 1999. P. 38.
11. I. M. Ablaev. Fundamentals of state regulation of the region's economy. Kazan: TAU, 2007. 543 p.
12. E. V. Popova. Indicative planning as the main method of forming a long-term socio-economic strategy of Russia//Innovations. 2008. № 9. P. 15-27.
13. V. V. Uglinskaya, N. A. Uglinskaya. Necessity and essence of indicative planning of regional development. In the collection: «Current problems of management and economics: Russian and foreign experience». M., 2013. P. 232-236.
14. O. O. Smirnova. Framework for strategic planning of the Russian Federation. M.: ID «Science», 2013. 302 p.
15. O. O. Smirnova. Modern approaches to the organization and functioning of the strategic management system in the Russian Federation//Economics and management: problems, solutions. 2020. Vol. 2. № 7. P. 10-18.
16. Forecasting and planning in market conditions/Ed. T. G. Morozova, A. V. Pikulkin. M., 1999. P. 38.
17. V. N. Prokhorov, O. O. Smirnova. Mathematical toolkit for the state strategic planning system of Russia//European Science. 2015. № 8 (9). P. 73-76.
18. V. N. Prokhorov, O. O. Smirnova. Implementation of the tasks of state strategic planning based on mathematical tools - as the most important factor in improving the efficiency of public administration and ensuring national security of Russia//Science, technology and education. 2015. № 9 (15). P. 40-43.
19. O. O. Smirnova. Strategic planning in the Russian Federation. System and quality of federal documents//Economic strategies. 2012. № 11. P. 34-43.