

Г.Б. Клейнер

Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России

Введение

Проблема планирования экономического и социального развития страны относится к числу перманентно актуальных тем экономической науки. Ей было посвящено огромное количество научной и научно-методической литературы советского периода. Несмотря на колоссальный опыт, накопленный за время развития плановой экономики в СССР, такие компоненты системы планирования, как система плановых и отчетных показателей, степень охвата планами субъектов и предметов планирования, механизмы составления, согласования и корректировки планов, логика планирования, методы анализа и обеспечения плановой сбалансированности, механизмы стимулирования субъектов и объектов планирования, и многие другие оставались предметами острых дискуссий вплоть до последних месяцев существования СССР. По сути дела, те же вопросы стоят и сейчас, несмотря на принципиально иной характер российской экономики и серьезные перемены в российском социуме.

В начале 1990-х гг. при ликвидации в ходе перехода к рынку практически всех институтов государственного планирования вместе с водой был выплеснут и ребенок — планирование производственно-хозяйственной деятельности субъектов рынка. Между тем без такого планирования деятельности рыночных агентов не работает и рыночная экономика в целом. Практика бизнес-планирования (остающаяся в целом несовершенной вплоть до настоящего времени) стала складываться в буквальном смысле на обломках системы весьма изощренного оперативно-календарного, текущего и перспективного планирования деятельности предприятий. К началу 2000-х гг. планирование на микроуровне стало повсеместным, хотя разрыв между планированием и непосредственным управлением хозяйствующими субъектами имеет место и сейчас. Однако без макропланирования планирование на микроуровне оказалось лишенным ориентиров. Задача современного этапа развития планирования в России — разработка интегрированной системы планирования, имеющей стратегическую направленность и охватывающей все подразделения и уровни народного хозяйства.

Вопросам разработки такой системы и посвящен настоящий доклад, в основе которого лежит работа, выполненная при финансовой поддержке РГНФ, проект № 11-02-00261а.

В настоящем докладе мы концентрируем внимание на фундаментальных вопросах строительства государственной системы стратегического планирования и управления. Анализируется современное состояние в данной сфере, рассматриваются ключевые понятия стратегического планирования и управления. Определяются и субординируются субъекты стратегического планирования, показывается изменения в системе экономических институтов страны в связи с переходом от «ручного» к стратегическому управлению. Обосновывается целесообразность создания государственной организации, осуществляющей руководство процессом стратегического управления в стране, — Росплана.

1. Состояние разработки и внедрения системы стратегического планирования в России

Внимание властей всех уровней, научно-экспертного сообщества и бизнес-структур к стратегическому управлению и стратегическому планированию последовательно возрастало в течение последних двух десятилетий. В 2000 г. был создан Центр стратегических разработок, основной задачей которого стала подготовка первой в современной России долгосрочной стратегии развития до 2010 г. К настоящему времени более ста территориальных образований, от городов до макрорегионов, представили стратегии социально-экономического развития соответствующих территорий. В 2008 г. постановлением Правительства была утверждена «Концепция социально-экономического развития до 2020 г.». В настоящее время широко развернулась интенсивная разработка многоаспектной стратегии развития страны до 2020 г., так называемой «Стратегии 2020». К ее разработке и обсуждению привлечены широкие слои научно-экспертного сообщества, а для координации, синхронизации и обобщения стратегических разработок создан Институт социально-экономических и политических исследований во главе с членом Совета Федерации, доктором экономических наук Н.В. Федоровым*. Обновляется и «Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 г.».

****В связи с вопросами, возникающими по поводу этого назначения, считаю нелишним отметить тему докторской диссертации Н.В. Федорова, защищенной в Санкт-Петербургском государственном университете экономики и финансов в 2003 г.: «Стратегическое планирование социально-экономического развития регионов Российской Федерации».***

Касался этой темы и наш семинар (доклад С.С. Сулакшина «О новой модели экономического роста России (в связи с поручением В.В. Путина)» — см. Сулакшин, 2011).

В то же время тема государственного стратегического планирования и управления была и является предметом острой политической и научной дискуссии. Так, выступая на Петербургском экономическом форуме, президент России Д.А. Медведев заявил: «Мой выбор — политика обеспечения максимальных возможностей для экономической активности миллионов граждан. Мой выбор — чтобы в России произошло формирование экономики высокого качества жизни в ближайшие 10 лет. Нам неправильно ориентироваться лишь на спокойный размеренный рост. Это ошибка. За пресловутой стабильностью может скрываться очередной застой. Нужно решительно менять все, что мешает прорывному развитию». И далее: «Как результат — доминирование подконтрольных государству компаний в значительной части отраслей, низкая предпринимательская и инвестиционная активность в этих сферах, в конечном итоге — угроза потери конкурентоспособности российской экономики в целом, которую не предотвратят и ласкающие слух некоторых экспертов плановые пятилетки. Подобная экономическая модель представляет опасность для будущего страны».

Сегодняшняя точка зрения президента ясна. Небезынтересно, однако, сопоставить ее с его позицией двухлетней давности. Выступая на заседании Совета безопасности 23 марта 2009 г., президент заявил: «Стратегическое планирование — это важнейший фактор устойчивого развития страны и обеспечения ее национальной безопасности. Мы не раз говорили о том, что мы должны внедрять такое планирование в повседневную жизнь. Здесь, как вы знаете, уже долгое время доминируют ведомственные приоритеты, что не всегда способствует эффективному достижению единых стратегических целей. Это фундаментальный документ. Его главную идею можно определить как “безопасность через развитие”. Такой подход полностью отвечает достижению стратегических целей развития страны». Через полтора месяца Д.А. Медведев подписал Указ от 12 мая 2009 г. № 536 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Данные высказывания президента могут рассматриваться как противоречивые. Однако противоречивость заложена в самой «антистратегической» концепции. В скрытом виде она содержит так называемый парадокс Эпименида, упоминаемый в Новом Завете также апостолом Павлом (критянин Эпименид утверждает, что все критяне — лжецы). В рамках последовательно «антистратегической» позиции невозможно быть последовательным, поскольку это означает следование определенной стратегии.

Сегодня можно уверенно говорить о двух полюсах в спектре мнений относительно целесообразности внедрения стратегического управления в жизнь современной России.

«Стратегисты» считают переход на стратегический стиль и методику управления необходимым фактором устойчивого экономического роста страны, «антистратегисты» же настаивают на том, что вреда от этого будет больше, чем пользы, и динамичность развития, а следовательно и конкурентоспособность страны, будет утрачена. В этой связи нельзя не вспомнить знаковую дискуссию между профессором В.А. Мау и автором данного доклада на страницах журнала «Эксперт». В статье «В защиту агностицизма» («Эксперт», 31 января 2000 г.) В.А. Мау утверждал, что планирование в условиях неопределенности крайне опасно. Автор настоящего доклада в статье «Защита от агностицизма» («Эксперт», 13 марта 2000 г.), напротив, настаивал на том, что стратегический процесс, т. е. процесс разработки, обсуждения, имплементации и корректировки стратегии, представляет собой одну из необходимых форм познания и построения будущего. В этом качестве он является необходимым элементом современного управления.**

**** Надо отметить, что моя точка зрения на данный вопрос осталась неизменной, в то время как В.А. Мау, как можно понять, изменил свою на противоположную и стал одним из руководителей разработки «Стратегии 2020». Впрочем, как уже упоминалось, колебания от антистратегической к стратегической точке зрения и обратно вполне в духе «антистратегистов»**

Следует отметить, что сегодня реальный спрос на стратегическое управление на всех уровнях управления крайне высок. В качестве примера приведем результаты обследования промышленных предприятий, проведенного ЦЭМИ РАН по выборке Российского экономического барометра в 1 квартале 2011 г. (табл. 1).

Спрос на промышленную политику со стороны руководителей промышленных предприятий. Табл. 1

	Доля ответов, %				
	да	нет	не знаю	нет данных	итого
на федеральном уровне	91,89	1,80	4,50	1,80	100,00
на региональном уровне	88,29	4,50	5,41	1,80	100,00
на муниципальном уровне	72,07	16,22	9,91	1,80	100,00

Картина ясна: подавляющее большинство опрошенных руководителей предприятий ожидают, что федеральные, региональные и даже муниципальные власти должны иметь промышленную политику. Как же обстоит дело в реальности? Ответ дается в табл. 2.

Наличие промышленной политики у властей различных уровней (по мнению руководителей промышленных предприятий). Табл. 2

	Доля ответов, %				
	да	нет	не знаю	нет данных	итого
у федеральных властей	12,61	54,95	30,63	1,80	100,00
у региональных властей	17,12	54,95	24,32	3,60	100,00
у муниципальных властей	8,11	64,86	23,42	3,60	100,00

Общий вывод: ни у федеральных, ни у региональных, ни у муниципальных властей нет внятной и эффективной (т. е. ощущаемой на микроуровне) промышленной политики, несмотря на то, что такая политика, по мнению руководителей предприятий, крайне необходима практически всем уровням власти.

Полезно отметить, что примерно такая же картина в целом отражалась и в обследовании 2004 г. (см. Клейнер, Качалов, Сушко, 2005), и в обследовании 2008 г.

2. Стратегическое управление и стратегическое планирование: основные черты и особенности

Под стратегическим управлением данной экономической системой (страной, регионом, предприятием, многосубъектным бизнесом и т. п.) будем понимать управление, основанное на комплексной стратегии деятельности и развития данной системы.

Под комплексной стратегией данной экономической системы, в свою очередь, понимается документ или комплект документов, содержащий комплекс взаимосогласованных планово-управленческих решений, оказывающих определяющее воздействие на все основные направления деятельности данной системы и имеющих долгосрочные и труднообратимые последствия.

Стратегические решения всегда составляют значимую часть всех управленческих решений, касающихся объекта управления, но только в случае, когда они, во-первых, сознательно выделяются среди других решений и, во-вторых, согласовываются между собой, — мы можем говорить о стратегическом управлении данным объектом.

Стратегическое управление объектом (экономической системой) включает в себя процессы:

- *стратегического планирования (разработку комплексной стратегии объекта, ее обсуждение и принятие);*
- *организации осуществления стратегии;*
- *согласования текущих решений со стратегией;*
- *корректировки стратегии в случае изменения внешних или внутренних условий функционирования объекта управления.*

Суть стратегического управления состоит в дихотомической структуризации процесса принятия решений, обособлении процесса выработки и фиксации принципиальных (стратегических) управленческих решений от процесса принятия и реализации текущих решений. Такое обособление проявляется не только в изменении состава лиц, участвующих в принятии стратегических решений, в отличие от тактических, но и в изменении точек зрения участников управления на систему: в стратегическом планировании система воспринимается участниками стратегического процесса как единое целое в пространственно-временном континууме. Для характеристики ситуации как нельзя лучше подходит фраза Б. Пастернака: «В родстве со всем, что есть, уверясь и знаясь с будущим в быту...». Первая часть фразы говорит о пространственном единстве мира, вторая — о его единстве во времени. Иными словами, объект изучения рассматривается как сохраняющий свою идентичность на протяжении обозримого периода времени, в то

время как текущее управление осуществляется по принципу «здесь и сейчас». В этом смысле переход к стратегическому управлению может рассматриваться как одна из наиболее эффективных антикоррупционных мер, поскольку коррупция ориентируется на краткосрочные и локализованные в пространстве и во времени эффекты.

Неотъемлемые черты стратегического стиля управления — преемственность и последовательность решений, преодоление «кризисного», осцилляционного развития страны (см. Клейнер, 2000, 2008).

Для России переход к эволюционному развитию представляет собой, по нашему мнению, одну из ключевых задач. На протяжении всей своей истории наша страна демонстрировала метание из стороны в сторону. От централизации — к децентрализации (и обратно), от плана — к рынку, от укрупнения — к разукрупнению, от ориентации на внутренний рынок — к ориентации на внешний и т. д. В каждый момент времени в России сохраняются материальные, ментальные и идеологические предпосылки к движению в любом направлении по указанным осям. Поэтому в России закономерная смена лидера влечет обычно и неожиданную смену ориентиров и приоритетов. Зигзагообразный характер траектории требует огромных непроизводительных затрат и снижает эффективность, а стало быть, и конкурентоспособность российской экономики. Важна и пространственная непрерывность развития: если экономическое пространство страны фрагментировано, если переезд из одного города в другой равносителен едва ли не переезду в другую страну, то распространение инноваций в стране либо становится невозможным, либо требует «ручного» управления. Переход к стратегическому управлению открывает дорогу к распространению инноваций.

Одновременно переход к стратегическому управлению снижает влияние персонификации управления и повышает его объективность. Поэтому стратегическое управление — альтернатива хаотичному, самоуправному и «ручному» управлению.

Наконец, укажем еще на одну особенность стратегического стиля управления. Стратегический план — средство согласования интересов различных социально-экономических субъектов: и индивидов, и социальных групп (социальных субъектов), и предприятий (экономических субъектов), и территориальных образований (субъектов РФ и регионов).

Стратегия — это обобщенное представление структуры и функционирования экономической системы, основанное на целостном видении процессов производства и воспроизводства. Поэтому стратегическое управление — это целостное управление, альтернатива партикулярному, фрагментированному управлению. Это особенно важно для фрагментированной экономики и расслоенного общества, каковыми они являются сегодня в России.

Стратегию не следует воспринимать как константу. Она является всего лишь более стабильной, чем остальные, компонентой интенционального пространства экономической системы. Девиз стратегического управления: *mobile in mobili* — «подвижное в подвижном». В изменяющемся мире стратегия России должна стать защитной оболочкой страны, обеспечивающей ее безопасное и бескризисное развитие.

Общие выводы данного раздела состоят в следующем.

1. Суть стратегического управления — отделение процесса выработки и фиксации принципиальных (стратегических) управленческих решений от процесса текущего управления системой. Обособляется состав лиц, участвующих в принятии стратегических решений. Формируется стратегическое видение управляемой системы как единого целого в пространственно-временном континууме. Стратегия — обобщенная пространственно-временная модель функционирования и развития объекта планирования.

2. Переход к стратегическому управлению:

- *антикоррупционное средство;*
- *антикризисное средство;*
- *антиосцилляционное средство;*
- *средство борьбы с «ручным» управлением;*
- *средство преодоления «экономики физических лиц»;*
- *средство деперсонализации и объективизации управления, снижения издержек при смене лидера;*
- *средство дефрагментации экономики;*
- *средство гармонизации социально-экономического пространства и динамики развития России.*

В итоге стратегическое управление противостоит хаотическому и самоуправному управлению.

3. Стратегия — средство и результат согласования интересов участников производства, потребления, распределения и обмена:

- *физических лиц (субъектов социального пространства);*
- *юридических лиц (субъектов правового пространства);*
- *экономических лиц (субъектов экономического пространства, экономических агентов);*
- *административных лиц (субъектов Федерации).*

В соответствии с этим переход к стратегическому управлению требует изменения системы принятия решений в стране. Наряду с нижней палатой парламента, представляющей интересы социальных субъектов государства, верхней палатой, представляющей интересы субъектов Федерации, целесообразно создание «средней» палаты, представляющей интересы субъектов экономики.

3. Макросубъекты стратегического управления: государство, общество, экономика

Кто является основным субъектом стратегического управления страной? Почему мы можем назвать, как это сделано в заголовке доклада, стратегическое управление государственным? Может ли быть стратегическое управление негосударственным? Для ответа на эти вопросы обратимся к структурному представлению социально-экономического и политического пространства страны в виде триады «государство — общество — экономика».

Решение любого сколько-нибудь существенного вопроса, касающегося социально-экономического развития страны, должно опираться на учет действий и реакции трех основных макросубъектов (рис. 1):

государства (условимся в данном материале под термином «государство» понимать политическую организацию, осуществляющую управление страной);

общества как совокупности индивидов, проживающих на данной территории и организованных в той или иной степени в группы, коллективы, объединения, партии и т. п.;

экономики (бизнеса) как совокупности производительных сил и производственных отношений.

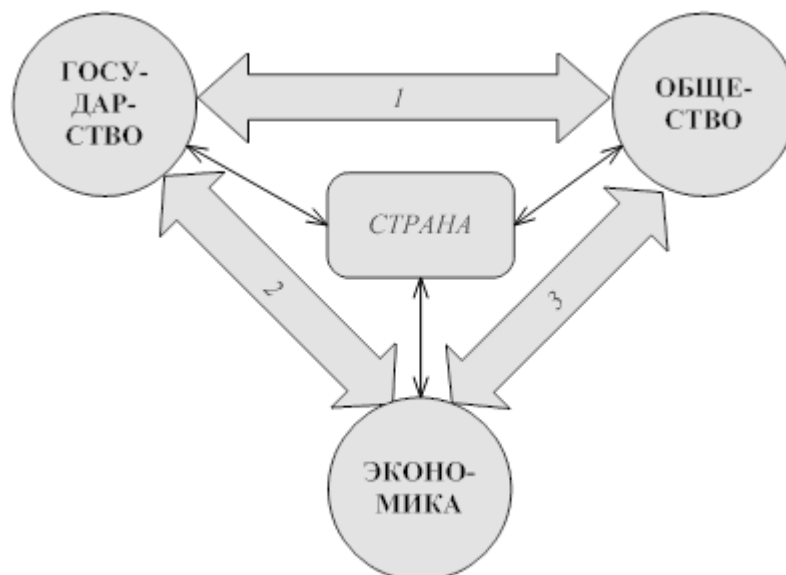


Рис.1. Схема взаимоотношений государства, общества и экономики

Вопрос о возможности подобной структуризации предметной области (в качестве которой рассматривается страна в целом) не очевиден. Дело в том, что и государство, и экономика, и общество в конечном счете проявляют себя через деятельность одних и тех же индивидов (агентов). Однако в каждом конкретном случае действия индивида могут быть, как правило, классифицированы и отнесены к проявлению одной или нескольких из указанных структур (общества, государства, экономики).

В этой структуре государство реализует свои цели и возможности через федеральные, региональные и муниципальные органы власти, деятельность соответствующих учреждений и должностных лиц (чиновников), представителей законодательной, исполнительной и судебной властей. Экономика реализуется в микроэкономическом плане в деятельности хозяйствующих субъектов, в мезоэкономическом — в развитии и взаимодействии комплексов, отраслей, регионов, в макроэкономическом — в процессах

динамики объемов ВВП, производства, уровней цен, занятости и т. п. Роль общества проявляется в создании и деятельности общественных организаций: партий, объединений, союзов, а также средств массовой информации. Действия физических лиц по формированию и реализации позиции общества или государства по тем или иным вопросам жизни страны или региона также могут быть отнесены к функционированию общества.

Успешное функционирование страны зависит от соотношения между тремя указанными силами***. В каждой из этих подсистем заложены внутренние силы собственного развития, но социально-экономическое развитие страны в целом может быть успешным только тогда, когда между этими силами соблюдается определенный баланс. Если одна из этих подсистем откровенно доминирует над другими, возникает деформированный и неэффективный тип общественного устройства. Так, если всецело доминирует государство, подавляя инициативные силы общества и контролируя производительные силы экономики, возникает тоталитаризм. Если доминирует общество, государство демонстрирует слабость, а экономическая активность низка, в стране воцаряется анархия, «новгородское вече». Если в обществе господствуют экономические интересы агентов, социальные структуры общества слабы или разрознены, а государство не пользуется авторитетом, — получаем такое общественное устройство, которое было охарактеризовано термином экономика физических лиц (Клейнер, 1996) или дезорганизация (Blanchard, Kreter, 1997); в таком обществе каждый конкурирует с каждым, а руководители предприятий и организаций действуют в своих собственных интересах, а не в интересах руководимых ими организаций.

**** При желании российский государственный флаг («триколор») можно трактовать как символ взаимодействия трех указанных сил: красный символизирует государство, белый — общество, синий — экономику.*

Согласно Конституции РФ Россия — социальное государство. Есть ли альтернатива этому? Да, можно представить себе Россию и как бюрократическое (вариант: полицейское), и как коммерческое (вариант: олигархическое) государство. Каждый из этих вариантов указывает на влияние того или иного макросубъекта. Соответственно этому стратегическое управление может быть государственным, общественным или коммерческим. Каждая из трех подсистем является неотъемлемой частью страновой системы в целом, и каждая имеет свою сферу «ключевых компетенций». Девиз экономики (рынка): «доход здесь и сейчас»; девиз общества: «благополучие для нас и наших детей»; девиз государства: «бескризисное развитие, поступательное движение из прошлого в будущее». Различия в девизах обусловлены различиями состава участников подсистем: для бизнеса — это нынешнее поколение, для общества — нынешнее и одно-два следующих поколения, для государства — нынешнее и все обозримые будущие поколения его подданных.

Государство, таким образом, ориентировано, говоря математическим языком, на асимптотические критерии. Именно поэтому основную ответственность за разработку и внедрение стратегии должно нести государство — организация, которой общество «по определению» делегировало права на устройство жизнедеятельности страны. При этом и общество непосредственно, и экономика per se должны участвовать в стратегическом процессе. Для этого в механизме принятия стратегических решений на всех уровнях

власти должно быть предусмотрено не только представительство социальных субъектов (физических лиц), что реализуется с помощью нижней палаты парламента — Государственной думы; не только представительство административных субъектов (верхняя палата парламента, в России — Совет Федерации), но и представительство экономических субъектов — предприятий. В связи с этим предлагается ввести в состав Федерального собрания РФ третью палату — экономическую.

Заметим, что на рис. 1 изображено не три, а четыре относительно самостоятельных системы: 1 — государство, 2 — общество, 3 — экономика и 4 — страна в целом. Поэтому стратегия как результат стратегического планирования и стратегическое управление как процесс регулирования изменения внутреннего состояния и внешнего положения страны должны в конечном счете осуществляться в интересах страны при ограничениях, налагаемых интересами развития макроподсистем. Отметим, что государство относится к числу объектных систем, общество — к числу процессных, экономика — к числу проектных, а страна — к числу средовых (Клейнер, 2007).

Основной вывод из приведенного в данном разделе анализа состоит в том, все три «игрока» на страновом поле — государство, общество, бизнес — являются субординированными субъектами планирования. При этом непосредственным и главным субъектом стратегического планирования как системы взаимосвязанных стратегических решений должно стать государство, несущее прямую делегированную обществом и экономикой ответственность за будущее страны. Бизнес как участник системы стратегического планирования несет ответственность за формирование и согласование решений в экономическом пространстве. Общество также является субъектом стратегического планирования и несет ответственность за формирование и согласование решений в социальном пространстве. Межпространственное взаимодействие и согласование решений, как и общая аранжировка стратегии, а также ее исполнение — прерогатива государства.

В деятельности любой экономической системы могут быть выделены три основных аспекта:

функциональный, т. е. реализация действий системы, ее устойчивые взаимоотношения с другими системами (внешними и внутренними); **интенциональный**, т. е. формирование и реализация намерений системы в отношении своего функционирования (для предприятий сюда входит планирование всех видов);

экспектационный, охватывающий ожидания системы относительно реакции объектов внешнего мира на те или иные действия или события (для предприятий сюда входит прогнозирование поведения различных систем, видение конфигурации будущего в зависимости от различных условий).

Это означает, что экономическая система может быть представлена как совокупность трех взаимодействующих сфер (подсистем): функциональной, интенциональной, экспектационной. Это в определенной степени соответствует представлению всей экономики в виде взаимодействия трех сфер — хозяйственной практики, экономической политики и экономической теории (задача последней в том и состоит, чтобы обеспечить адекватные ожидания реакции той или иной системы на изменение ситуации вокруг нее).

Кратко можно выразить роли этих подсистем применительно к экономической системе следующим образом:

*функциональная подсистема — это то, что система может;
интенциональная — то, что она хочет;
экспектационная — то, что она знает.*

Для разных экономических систем значимость этих подсистем различна (Клейнер, 2011). Задача стратегического управления системой в целом состоит в организации сбалансированного развития этих подсистем и скоординированного взаимодействия между ними. Отсюда вытекает, что стратегия социально-экономической системы представляет собой отражение интенциональной, экспектационной и функциональной подсистем данной системы (рис. 2).

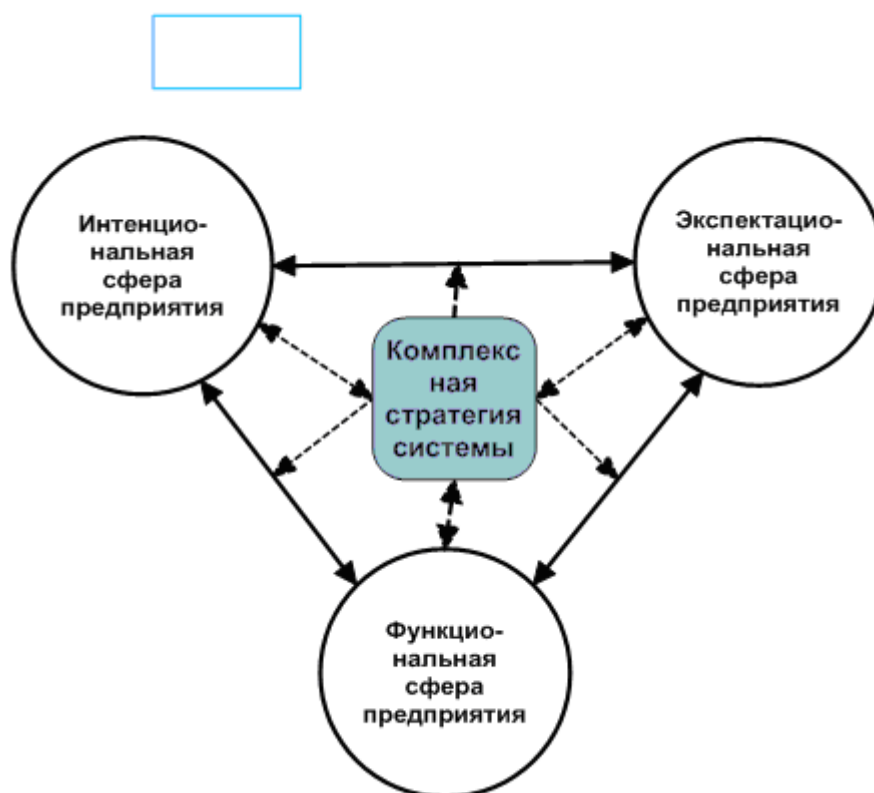


Рис. 2. Стратегия: единство намерений, действий, ожиданий

Общие выводы данного раздела заключаются в следующем.

1. Государство, общество, бизнес являются субординированными субъектами стратегического планирования. Непосредственным и главным субъектом стратегического планирования как системы взаимосвязанных стратегических решений должно быть государство, несущее прямую делегированную обществом и экономикой ответственность за будущее страны.
2. Бизнес как участник системы стратегического планирования несет ответственность за формирование и согласование решений в экономическом пространстве.
3. Общество также является субъектом стратегического планирования и несет ответственность за формирование и согласование решений в социальном пространстве.
4. Межпространственное взаимодействие и согласование решений, как и общая аранжировка стратегии, а также контроль за ее исполнением — прерогатива государства.

4. Миссия страны как концептуальная база разработки государственной стратегии

Комплексная стратегия как совокупность стратегических планово-управленческих решений, согласно изложенному в п. 3, имеет проекцию на функциональное, экспектационное и интенциональное пространство данной экономической системы (в нашем случае — России). Наиболее значимой является ее проекция в интенциональном пространстве. Однако она далеко не исчерпывает это пространство. Очевидно, что в самом общем смысле стратегия страны как один из видов программно-целевого описания объекта является частью его целевого пространства.

Традиционно в целевой сфере в зависимости от степени конкретности, детальности или, наоборот, обобщенности, абстрактности такого представления выделяется четыре разноуровневых типа элементов:

- *миссия;*
- *цели;*
- *задачи;*
- *мероприятия.*

Под *миссией* понимается обобщенное описание предназначения и роли данной системы по отношению к окружающему миру в экономике и обществе. Миссия социально-экономической системы обычно выражается в виде достаточно лаконичной и вместе с тем весьма емкой формулировки, отражающей в обобщенной форме представления об окружающей среде, собственных возможностях системы, ее предназначении и притязаниях.

Различие в известных подходах к определению стратегии заключается в установлении ее положения в этом пространстве по отношению к его другим элементам — миссии, целям, задачам.

Согласно первому подходу к определению этого термина, стратегия выполняет инструментальную роль по отношению к целям, рассматривается преимущественно как способ реализации целей и размещается на более низком по отношению к ним уровне. Цепочка типовых элементов целевой сферы выглядит так:

Миссия — Цели — Стратегия — Задачи

Второй подход рассматривает стратегию как элемент целевого пространства, непосредственно примыкающий к миссии. Цепочка типовых элементов целевой сферы при этом имеет вид:

Миссия — Стратегия — Цели — Задачи

В этом случае в стратегии отражается, с одной стороны, общий взгляд на предназначение системы, с другой — конкретные целевые установки и нормативы.

Какой из этих способов представляется более логичным? Для ответа на этот вопрос зададим себе следующий: что может стать исходной базой для формирования системы целей (понимаемых как конкретные описания внутреннего состояния или внешнего положения системы)?

Сама по себе миссия не обладает и не может обладать уровнем информативности, достаточным для идентификации целей, и формирование системы целей неизбежно становится результатом произвольного выбора. Для стратегии же как комплексного описания системы, в свою очередь, место между целями и задачами представляется слишком узким. Таким образом, учитывая определенный разрыв между «миссионерским» и «целевым» уровнями интенционального пространства данного объекта, стратегию следовало бы расположить между миссией и целями.

Третий подход к определению (и в какой-то степени к формированию) стратегии основан не на внешнем позиционировании стратегии в целевом пространстве, а на внутренней структуре стратегии. А именно — стратегия представляется как достаточно полный и непротиворечивый комплекс отдельных, но взаимосвязанных стратегических решений.

Очевидно, стратегические решения принимаются в любой социально-экономической системе, даже там, где не используется само понятие стратегии. Руководители и участники такой системы, подобно мольеровскому герою, сами не подозревая того, говорят на языке «стратегической прозы». Недостаток такой ситуации в том, что, не отличая стратегические решения от тактических и оперативных, руководители не уделяют подготовке и анализу стратегических решений должного внимания.

Основными причинами такой ситуации, по нашему мнению, являются высокие интеллектоемкость и трудоемкость разработки миссии. Определение миссии требует серьезных интеллектуальных усилий, работы души и напряжения духовных сил, причем не только аналитиков, но и значительной части общества.

Дело в том, что конкретное содержание миссии нельзя полностью отнести к предметам стратегического выбора. Оно является предметом стратегического познания окружающего мира, неизменных и изменяемых особенностей объекта планирования, траектории его развития. Если речь идет о таком объекте стратегического анализа и планирования, как страна, то познание не может ограничиться ни только научным, рациональным исследованием, ни только чувственным, эмоциональным восприятием. Страновая миссия возникает и формулируется как результат постижения — сочетания всех видов проникновения в суть предмета, в первую очередь — в социально-экономический потенциал территории и духовно-нравственный потенциал ее населения. В определенном смысле миссия представляет собой амальгаму действительного, осознаваемого и желаемого. Определение и формулирование миссии — это путь от осознания предназначения к пониманию назначения данного объекта в процессе собственного и общестранового развития.

Фундаментальная проблема разработки миссии носит, если так можно выразиться, экзистенциальный характер. Миссия страны — это не просто «национальная идея», хотя эти понятия тесно связаны. Миссия — это сформулированная, принятая и осмысленная населением страны национальная идея. С понятием миссии тесно связано понятие «души социально-экономической системы». Хорошо известно понятие души применительно к социальному субъекту — индивиду; часто употребляются понятия «душа коллектива», «душа города». В работе «Институциональные факторы долговременного экономического роста» (Клейнер, 2000) было введено понятие «душа предприятия». Если мы признаем индивидуальность каждой сколько-нибудь устойчиво функционирующей социально-экономической системы, мы должны признать наличие в системе некоего источника самостоятельной движущей силы, определяющей такие характеристики, как мера целеустремленности, степень уверенности в ожиданиях, степень учета интенций контрагентов, уровень соответствия особенностей функционирования системы ее интенциональным и экспектационным особенностям. Иными словами, речь идет о наличии «души социально-экономической системы».

Каждая из существующих стран имеет свою специфику, неповторимую индивидуальность, обусловленную географическим положением, природными особенностями, историей и культурой данной страны, а также особенностями психологической структуры индивидуального, группового и массового сознания ее граждан. Сравнение стран возможно и необходимо, однако ни в каком случае его нельзя будет признать всесторонним. Отсюда следует, что и рекомендации по повышению экономической эффективности и устойчивости развития каждой страны должны быть индивидуальными. Эта позиция идет вразрез с концепциями типа «вашингтонского консенсуса». Конечно, можно сравнивать Россию с Португалией по уровню ВВП на душу населения, но из близости этих характеристик нельзя делать вывод, что и пути развития этих стран должны быть схожими.

Но если страны столь индивидуальны, то, очевидно, образование их сообщества, составляющего мировую экономику, также является закономерным. Это означает, что у каждой страны есть своя миссия в мире.

Какова же миссия России? «Волей судьбы мы оседлали путь из “англичан в японцы”, как в былые времена путь из “варяг в греки”. Вот почему так важно осознание того факта, что укрепление моста между двумя океанами является цементом, скрепляющим огромную страну». (Львов, 2002). Таким образом, пространственная миссия России связана с ее ролью своеобразного моста из Европы в Азию. Вместе с тем многообразие и мозаичность российской действительности, многоукладность ее экономики и дифференциация социума позволяют сделать вывод, что Россия служит мостом не только в географическом, но и во временном смысле, т. е. в смысле межпериодных связей. Образ России как пути или дороги, использованный такими писателями, как Гоголь, Чехов и др., как нельзя лучше выражает точку зрения Д.С. Львова на сущность миссии России. Природно-географические и исторические условия пространственно-временной локализации России сформировали особый «средовой» тип цивилизации. Такая цивилизация вбирает в себя и сохраняет на своей территории разнокачественные объекты и явления. Так, для России характерны: наличие разных по культуре развития групп населения; высокая дифференциация доходов граждан; неоднородность социально-экономических укладов на территории страны; неравномерность развития отдельных территорий и секторов народного хозяйства; острая восприимчивость отдельных групп населения к внешним влияниям и т. д. Глубины человеческого сознания и высоты человеческого духа, цинизм и самопожертвование, интенсивная добыча полезных ископаемых и доказательство гипотезы Пуанкаре, постмодернизм и архаика... Вот компоненты, одновременно сосуществующие на просторах России. Такое разнообразие отнюдь не случайно и отражает, по нашему мнению, объективные предпосылки для принятия Россией на себя особой миссии в мировом сообществе.

Если одни страны как бы застывают в своем развитии, то другие неизменно стремятся вперед и оставляют в прошлом пройденные этапы. Для таких стран характерно стадийное движение. Что же касается России, то глубина российской души, высота лучших культурных образцов и широта пространства позволяют стране двигаться «во всех направлениях» как бы одновременно, включая движение от настоящего к прошлому. Восприятие территории страны как неограниченного пространства создает у многих россиян и иллюзию двусторонней неограниченности времени.

В итоге Россия предстает в мировом сообществе как гигантская выставка, своеобразная галерея времен. Не музей, где содержатся экспонаты прошлого, а выставка, где наряду с прошлым и настоящим представлены (в прототипической форме) и образцы будущего. В плане общественных форм здесь наблюдаются и элементы феодализма, и островки коммунизма, и начала капитализма, и фрагменты будущих укладов, не имеющих пока названия.

Таким образом, следует признать, что для России естественными являются смешанная экономика и смешанное общество. Драма, а порой и трагедия, возникает тогда, когда к власти приходят пассионарные «пуристы» — политики, желающие видеть Россию «чистым» обществом (неважно даже, каким: коммунистическим, капиталистическим или каким-либо другим) и не жалеющие ни средств, ни людей для достижения этой цели. При таком взгляде на мир признаются только два вида движения: вперед (прогресс) или назад (реакция). В рамках такого мировоззрения, заметим, и возникает концепция «догоняющей модернизации». На самом деле России нужна не «догоняющая», а «эволюционная»

модернизация, обеспечивающая преемственность и системность развития во времени, и «диффузионная» модернизация, обеспечивающая распространение позитивных инноваций на все социально-экономическое пространство страны.

Внутреннюю миссию России можно видеть в органическом соединении социальных и экономических целей и критериев.

Выводы по данному разделу могут быть сформулированы следующим образом.

1. Природно-географические и исторические условия пространственно-временной локализации России сформировали особый «средовой» тип цивилизации. Она вбирает в себя и сохраняет на своей территории разнокачественные и разновозрастные объекты и явления. Для России характерны: наличие разных по культуре развития групп населения; высокая дифференциация доходов граждан; неоднородность социально-экономических укладов на территории страны; неравномерность развития отдельных территорий и секторов народного хозяйства и т. д.
2. На протяжении всей своей истории Россия сохраняла восприимчивость населения к внешним интеллектуальным и институциональным влияниям, поддерживая высокую «перцепционную» способность к инновациям при низкой абсорбционной способности к их закреплению в экономике и обществе и высокой частоте мутаций абсорбируемых инноваций.
3. В мировом сообществе стран Россия предстает в виде гигантской выставки, галереи времен, где наряду с прошлым и настоящим представлены (в прототипической форме) и образцы будущего. В плане общественных форм здесь наблюдаются и элементы феодализма, и островки коммунизма, и начала капитализма, и фрагменты будущих укладов, не имеющих пока названия.
4. Каждая страна имеет в мировом сообществе свою миссию, обусловленную особенностями населения, историческим прошлым, географическим расположением, природными условиями. Развитие страны происходит как в сфере познания своей миссии, так и в сфере ее реализации.
5. С учетом особенностей страны, ее социально-экономического потенциала внешняя миссия России связывается с интеграционной функцией России, аккумуляцией культурных ценностей европейских, азиатских и иных стран. Внутренняя миссия связывается с развитием уникальных достижений в науке, искусстве, интеллектуальном и духовном творчестве. Реализация этой миссии в стратегии социально-экономического развития страны должна включать поддержку и развитие духовно-интеллектуального яруса экономики; продолжение развития природно-сырьевого яруса экономики при одновременной диверсификации и дефрагментации экономики в целях заполнения межъярусного пространства, обеспечения гармоничного развития страны.

5. Система институтов поддержки государственного стратегического управления и планирования

Становится очевидным, что стране остро необходима система многоуровневого, многоаспектного и многоцелевого стратегического управления, охватывающего весь объем социально-экономического пространства и времени. В деятельности системы должны участвовать:

- *федеральные, региональные и муниципальные органы власти и управления;*
- *отраслевые министерства и ведомства;*
- *предметные (отраслевые и подотраслевые) бизнес-ассоциации;*
- *союзы и ассоциации хозяйствующих субъектов;*
- *экономические (хозяйствующие) субъекты;*
- *специализированные органы и организации инфраструктуры стратегического планирования, мониторинга, информирования и контроля.*

В рамках системы стратегического планирования должны разрабатываться, согласовываться и координироваться плановые доктрины, концепции, комплексные целевые программы, бизнес-планы и другие интенциональные документы всех самостоятельных участников экономической деятельности. Не следует думать, что речь идет только о бюрократических методах согласования. В координации участвует и государство (бюрократия), и экономика (рынок), и общество (коммуникации). Речь идет о согласовании интересов путем комплексного применения информационных, переговорных и бюрократических процедур (см. Полтерович, 2011). Стратегия каждого субъекта экономики носит для него обязательный характер в той мере, в которой он ответственен за свои публичные высказывания и предложения (оферты). Необходимо создание единого органа стратегического планирования в России (условно говоря, Росплана), координирующего разработку комплексной стратегии страны.

Созданию системы стратегического управления должны предшествовать разработка, обсуждение и утверждение методологии и методики стратегического планирования и управления. Именно этим, по нашему мнению, и должен заниматься новый Институт социально-экономических и политических исследований.

Создание и успешное функционирование системы стратегического планирования и управления в стране потребует перестройки всего институционального пространства страны и — в определенной степени — его взаимодействия с внешней институциональной средой. Процессы формулирования, формирования, осознания и реализации стратегии требуют введения и поддержания функционирования целого ряда новых институтов. Перечислим основные группы таких институтов.

1. Институты разработки, обсуждения и принятия стратегических планов. Данный «куст» институтов включает в себя как неформальные институты плановых традиций и связанных с планированием неформальных отношений между его участниками, так и целый ряд организационно оформленных учреждений, в задачу которых входит помощь участникам процесса в сборе информации о исходных данных и результатах планирования, в согласовании стратегий. Возможно, на начальной стадии они будут подобны своеобразным «стратегическим клубам», добровольное членство в которых объединяет лиц, примкнувших к «стратегическому движению» (можно усмотреть аналогию между таким

движением и «Общенациональным народным фронтом»).

2. Институты стратегического контроля, реализующие управленческие механизмы проверки и обеспечения соответствия принимаемых решений стратегии. Механизмы реакции на несоблюдение принятых стратегий должны опираться на научный анализ факторов отклонений «плана» от «факта». При этом проверке должны подвергаться и качество стратегии (реальность, сбалансированность и т. п.), и, если так можно выразиться, качество «факта». Последнее связано с тем, что, в отличие от тактических результатов деятельности, стратегические результаты не поддаются непосредственному наблюдению, поскольку имеют неопределенные временные границы. В лучшем случае можно говорить о стратегической оценке результатов деятельности, что содержит серьезную субъективную компоненту. Столь же трудной аналитической задачей является выявление факторов отклонения стратегического факта от стратегического плана.
3. Институты стратегического мониторинга, имеющие целью анализ степени реализации стратегии, а также выявление моментов необходимости корректировки стратегии.
4. Институты горизонтальной и вертикальной координации текущих решений в связи с разработкой и реализацией стратегии.
5. Институты согласования текущих и будущих решений между собой и с решениями, принятыми ранее. Разработка стратегии в совокупности с аналитико-стратегическим мониторингом позволяет не только выявить факты нарушения принятых решений, но и определить степень согласованности ранее принятых и текущих решений. В отсутствие стратегии измерить «кривизну линии движения страны» и амплитуду колебаний вокруг нее практически невозможно. Внедрение системы стратегического планирования способствует и установлению норм и правил, касающихся межпериодного согласования решений.
6. Институты стратегической коммуникации экономических агентов между собой и с руководством страны, включающие информационные каналы связи между персоналом и руководством, а также правила формирования и передачи информации, циркулирующей по этим каналам. Формирование устойчивых каналов связи, складывающихся в ходе формулирования, реализации и корректировки стратегических планов, по сути, меняет «информационную карту» страны. Особо следует подчеркнуть роль стратегического планирования в укреплении «института устных договоренностей». Поскольку значительная часть процесса формирования стратегии происходит в устной форме обсуждения, высказывания становятся более значимыми и более ответственными, что открывает путь к становлению института устных контрактов. Развитие системы стратегического планирования и управления позволило бы существенно повысить степень интеграции страны. Эффективная экономика в современном мире возможна только при условии использования всего спектра отношений между экономическими агентами: от конкуренции конфликтного характера до квазиинтеграции. Создание системы институтов стратегического управления способствовало бы необходимой диверсификации экономики, не только в смысле разнообразия производимых продуктов, но и в смысле разнообразия межагентских отношений.

7. Когнитивные институты (институты управления знаниями), формирующие, аккумулирующие и транспортирующие знания, связанные с процессом стратегического планирования. Между стратегиями и знаниями существует не только прямая связь, но и содержательная аналогия. Стратегия, как обобщенное и утвержденное описание деятельности экономической системы, и знания, как обобщенные и прошедшие общественную экспертизу сведения об экономической системе, формируются и используются в рамках схожих институтов. В комплексной стратегии страны заключен мощный эмоциональный заряд и сконцентрирован запас знаний, необходимых для передачи будущим поколениям. Это позволит существенно сократить затраты на развитие экономики, а овладение этими знаниями — существенно повысить качество человеческого капитала страны.

Таким образом, введение стратегического планирования как систематической процедуры формирования, реализации и корректировки стратегических планов позволяет существенно увеличить плотность институционального пространства страны и, как следствие, вклад институциональной составляющей в ее социально-экономическое развитие.

Выводы по данному разделу могут быть сформулированы следующим образом.

1. Создание многоуровневой, многосубъектной и полноаспектной системы стратегического планирования, анализа, контроля, координации, межсубъектного и межпериодного согласования планов следует вводить поэтапно, начиная с создания особых стратегических социально-деловых сетей с положительной зависимостью эффективности их работы от количества участников.
2. После неформальной институционализации «стратегических сетей» и «стратегических клубов» следует переходить ко второму этапу создания системы стратегического управления. Необходим единый орган стратегического планирования в России (условно говоря, Росплан), координирующий разработку комплексной стратегии страны. Необходимо Федеральное агентство стратегической координации (управления).
3. Создание системы регулярного стратегического планирования должно вывести на новый уровень российскую экономическую аналитику. Аналитические расчеты как неотъемлемая часть стратегических разработок требуют высокой квалификации и создают спрос на аналитиков высокого класса (цена стратегической ошибки во много раз выше цены тактической оплошности). В целом можно рассчитывать на то, что переход от «ручного» к стратегическому управлению существенно повысит общую экономическую культуру российского социума.

Заключение

В докладе затронуты лишь самые общие вопросы формирования системы стратегического планирования и управления. Практически не рассмотрены возможные варианты конкретных стратегических сценариев развития экономики, содержательные вопросы формирования и анализа конкретных сценариев развития России в стратегической перспективе. Это, кроме прочего, объясняется особенностями нашего методологического

подхода к описанию экономической «картины мира». Данный подход опирается на предположение о высокой степени связности социально-экономического пространственно-временного континуума, частью которого являются возможные сценарии будущего. В отличие от большинства источников, описывающих стратегическое планирование как процесс сборки стратегии из автономных сценарных составляющих, мы придерживаемся системных принципов формирования стратегии, согласно которым стратегия **не собирается, а выращивается**, подобно кристаллу, в соответствующей среде. Речь идет не о стратегическом конструкторе, своеобразном стратегическом «Лего», с помощью которого сценарий формируется посредством сборки, а о связном и вязком континууме, в котором каждый шаг обусловлен как пройденной траекторией, так и интенциями, обращенными к будущему.

Опора на процессы осознания, формулирования и осмысления миссии страны минимизирует свободу выбора сценариев и их компонент, сведя ее, по сути, лишь к определению сценариев внешних изменений. Заметим, однако, что и здесь более вдумчивый подход приводит к мысли, что возможности вариативности развития мировых процессов, имеющих существенное влияние на Россию, также не столь велики.

Все это не означает, что мы находимся в детерминированном мире. Принцип единства мира не противоречит принципу его многосубъектности. Неопределенность всегда субъективна, в то время как детерминированность объективна. Следует учитывать, что в социально-экономической сфере действует не только хорошо известный в институциональной теории принцип **«path dependence»** (зависимость от прошлых решений), но и симметричный ему принцип **«space dependence»**, согласно которому решения данного субъекта зависят от решений других субъектов, принимаемых в тот же период. Кроме того, должен приниматься во внимание и принцип хронотопа, согласно которому особенности времени и характер пространства тесно связаны между собой и в разных областях пространства протекание времени различно (А.А. Ухтомский, М.М. Бахтин). Переход от восприятия задач стратегического планирования и стратегического управления как чисто проектных задач отбора автономных сценарных проектировок и последующей их сборки в свободном пространственно-временном континууме к восприятию стратегирования как биологическому процессу **выращивания будущего** можно уподобить переходу от механики Ньютона к физике Эйнштейна.

Все это вместе ставит перед современными исследователями актуальную задачу развития теории и методологии системного стратегического планирования, учитывающего сложность и взаимозависимость социально-экономических объектов, процессов, проектов и сред в сегодняшнем мире.

ЛИТЕРАТУРА

1. Клейнер Г.Б. *Стратегия предприятия*. М.: Дело, 2008.
2. Клейнер Г.Б. *Миссия Москвы как объекта стратегического планирования // Общественные науки и современность*. 2010. № 5.
3. Клейнер Г.Б., Качалов Р.М., Сушко Е.Д. *Экономическое состояние и институциональное окружение российских промышленных предприятий: эмпирический анализ взаимосвязей // Вопросы экономики*. 2005. № 9.

4. Клейнер Г.Б. Институциональные факторы долговременного экономического роста // *Экономическая наука современной России*. 2000. № 1.
5. Клейнер Г.Б. Защита от агностицизма // *Эксперт*. 2000. 13 марта.
6. Клейнер Г.Б. Современная экономика России как экономика физических лиц // *Вопросы экономики*. 1996. № 4.
7. Львов Д.С. *Экономика развития*. М.: Экзамен, 2002.
8. Мау В.А. В защиту агностицизма // *Эксперт*. 2000. 31 янв.
9. Полтерович В.М. Работаящая система — интерактивная. <http://www.opes.ru/1343690.html>.
10. *Стратегии бизнеса* / под ред. Г.Б. Клейнера. М.: КОНСЭКО, 1997.
11. Сулакшин С.С. О новой модели экономического роста России (в связи с поручением В.В. Путина). *Стратегия России 2020. Особое мнение. Материалы круглого стола*. М.: Научный эксперт, 2011.
12. Blanchard O., Kreter M. Disorganization. *Quarterly Journal of Economics*. 1997. 12 (4)