

УДК 338.25 (354)

О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАНИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА ОТ 28.06.2014 № 172-ФЗ «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

СЕЛИВАНОВ АЛЕКСАНДР ИВАНОВИЧ, д-р филос. наук, профессор, главный научный сотрудник Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

E-mail: seliv21@mail.ru

ТРОШИН ДМИТРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ, канд. техн. наук, ведущий научный сотрудник Центра проблем экономической безопасности и стратегического планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета

E-mail: gjorup2@yandex.ru

В статье описывается структура объектов стратегического планирования на уровне Российской Федерации, обосновывается необходимость комплексного интеллектуального обеспечения целеполагания и стратегического планирования, включая применение современных научных методов и информационных интеллектуальных технологий, формируется алгоритм разработки порядка подготовки документов стратегического планирования, приводятся базовые методологические принципы, формулируются критерии научности, определяются аналитические и синтетические подходы и полимодельный комплекс, необходимый для разработки подзаконных актов, порядков подготовки документов стратегического планирования и компонентов комплекса документов, включающего структурно-функциональные модели, процессный анализ, имитационные модели, модели на основе фрактального подхода, аналитико-математические, экономические, управленческие модели, факторный анализ, системные модели различного назначения, кластерные модели, сетевые модели и модели на основе теории графов, аналитические модели SWOT и PESTEL, когнитивные модели и онтологии, форсайты.

Ключевые слова: стратегическое управление; стратегическое планирование; методология; целеполагание; инструменты и методы.

On the Methodological Principles for Implementation of Law No. 172-FZ «On the Strategic Planning in the Russian Federation» of 28.06.2014

ALEXANDER I. SELIVANOV, ScD (Philosophy), professor, chief researcher of the Center for Economic Security and Strategic Planning of the Institute for Economic Policy and Economic Security Problems, the Financial University

DMITRY V. TROSHIN, PhD (Engineering), leading researcher of the Center for Economic Security and Strategic Planning of the Institute for Economic Policy and Economic Security Problems, the Financial University

The paper describes the structure of objects of strategic planning at the federal level, substantiates the necessity of the integrated intellectual support of target setting and strategic planning practices including the use of modern scientific methods and information technologies. Basic methodological principles are presented; scientific criteria are formulated; analytical and synthetic approaches are determined. Particular attention is paid to the multimodel complex necessary for the development of regulations and procedures for preparation of strategic planning documents and components including structural and functional models, process analysis, simulation models, fractal approach models, analytical mathematical economic and management models, factor analysis, system models for different purposes, cluster models, network models and models based on the graph theory, analytical SWOT and PESTEL models, cognitive models and ontologies, Foresights.

Keywords: strategic management; strategic planning; methodology; target setting; tools and methods.

Разработка методологии стратегического планирования

Система законов и подзаконных актов, в том числе определяющих порядок подготовки документов стратегического планирования¹ (далее — порядок) и механизмы стратегического планирования, стратегического управления в целом, является основой организации и управления процессами социально-экономического развития страны. Переход от системы административного планирования советского периода к рыночной экономике потребовал радикального изменения принципов и объектов планирования, перераспределения задач между различными уровнями государственной власти и управления, а также между государством и хозяйствующими субъектами. Это обусловило необходимость формирования новой нормативной правовой базы в этой сфере.

По своему формату закон о стратегическом планировании является основополагающим нормативным правовым актом, в котором определяются основные понятия и принципы стратегического планирования; формируются перечень документов стратегического планирования, их основные параметры и способы реализации; определяется состав системы стратегического планирования; устанавливаются участники системы стратегического планирования; предусматриваются полномочия различных уровней государственной и муниципальной власти в сфере стратегического планирования; фиксируются задачи стратегического планирования.

В Российской Федерации таким нормативным актом стал Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон). Этот нормативный документ, обсуждавшийся более шести лет в федеральных органах власти, в том числе с привлечением экспертного сообщества, вступил в действие и стал базовым для формирования системы стратегического планирования в Российской Федерации в современных условиях. Дискуссионные аспекты Закона не должны оказывать влияния на процесс его внедрения, разработки смежных законов, подзаконных актов, порядков

и других документов, которые в своей совокупности должны составить нормативную правовую базу системы стратегического управления в Российской Федерации. Система документов должна служить средством нормативного правового закрепления основных механизмов осуществления стратегического планирования, распределения полномочий и сфер ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, научного и экспертного сообщества, участвующего в разработке стратегических проектов, представителей различных социальных групп.

Методология разработки системы документов прямо сопряжена с методологией стратегического планирования и может быть создана на ее основе. Сама же методология стратегического планирования (если точнее — стратегического управления, включая прогнозирование, проектирование, программирование, планирование) должна быть представлена на уровне основных концептуальных подходов к стратегическому управлению и функциональной структуры механизма и системы органов стратегического планирования.

Реализация положений Закона в практике управления и на уровне подзаконных актов — сложная многоаспектная задача, требующая выверенной методологической базы. Однако это условие не во всем выполнено. Так, до настоящего времени не установлены конкретные методы решения функциональных задач, а также цели, задачи социально-экономического развития Российской Федерации, т. е. не регламентированы постановка, экспертиза и согласование целей различного уровня, так же как распределение функций, полномочий и ответственности за их разработку, принятие и последующее внедрение (осуществление).

Целеполагание как основа методологии стратегического управления

В основе методологии стратегического управления должно лежать целеполагание, основой которого следует считать парадигму существования (витальный подход), предусматривающую, что существование является главной ценностью любых живых и социально-культурных систем [1] и сочетает в себе функционирование, развитие и безопасность. Стремление к существованию

¹ Порядок подготовки документов стратегического планирования — это подзаконный акт, который является регламентирующим документом.

в данной интерпретации в обозримой перспективе является системообразующим фактором для системы деятельности людей и организационных систем (субъектов).

Смыслом и содержанием существования для человека являются ценности и потребности. Причем исторические, культурологические, социально-политические и философские исследования показывают, что на уровне глобального сообщества не существует единой универсальной системы ценностей. Так, при подготовке Всеобщей декларации прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., был создан международный комитет для сбора и изучения мнений «моральных авторитетов». Однако в ответах, полученных от 150 интеллектуалов из разных стран мира, были обнаружены неразрешимые противоречия. Идея объективизации и обоснования утверждаемых прав человека в то время провалилась [2]. Не пользуется она успехом и в современной реальности, и более эффективной оказываются системы традиционных национальных ценностей, адаптируемые к современной реальности, в том числе с учетом наличия иных культурных систем ценностей.

Важнейшая цель стратегического управления – обеспечение достаточности потенциала обеспечения безопасного существования общества через развитие

Парадигма существования при стратегическом управлении предполагает развитие, но одновременно отказывается от идеи «развития ради развития». Инновации нужны не сами по себе, как нечто новое, чтобы удивить потребителя и побудить его к приобретению. Они должны служить задачам национального существования, продления жизни человека, его духовного и творческого развития.

Причем в парадигме существования логически естественно выстраиваются отношения между категориями «безопасность» и «развитие». Под безопасностью в таком подходе понимается отношение в системе субъект-среда, при котором обеспечивается полноценное существование субъекта.

В этой связи важнейшая цель стратегического управления – обеспечение достаточности потенциала обеспечения безопасного существования общества через развитие:

- человеческого потенциала в количественном, физическом, интеллектуальном, творческом, духовном и гражданском измерениях;
- экономики;
- сил и средств обеспечения обороноспособности, безопасности жизнедеятельности и правопорядка;
- социальных институтов и отношений;
- культуры на основе традиционных национальных ценностей и их использования в диалогах с иными цивилизациями мирового сообщества.

В этом смысловом контексте социально-экономическое развитие Российской Федерации предполагает упреждающее создание социально-экономических условий для полноценного существования государства в сколь угодно продолжительной перспективе. Под этими условиями понимаются создание и развитие производительных сил, институтов, производственных и социальных отношений, в конечном счете потенциала для обеспечения национальной безопасности в части, касающейся экономики. Экономический потенциал формируют:

- непосредственные факторы производства (трудовые ресурсы, капитал, природные ресурсы, производственные фонды и технологии);
- результаты интеллектуальной деятельности;
- информационные ресурсы;
- социально-экономические отношения;
- механизмы управления экономикой;
- внутреннюю и международную кооперацию.

Таким образом, сущность стратегического планирования заключается в создании условий для существования Российской Федерации в соответствии с ее ценностями на основе национальной культурной традиции, с учетом имеющихся возможностей и взаимоотношений с природной средой и мировым сообществом. В социально-экономическом аспекте стратегическое планирование заключается в системном согласовании балансов доходов и расходов производителей и конечных потребителей – государства, домашних хозяйств, экспортеров и импортеров, интересов производителей и потребителей на основе ценностей культурной традиции России с учетом ее региональных особенностей.

Ввиду вышеуказанного можно сделать вывод, что в основу целеполагания в системе стратегического планирования целесообразно положить парадигму существования, которая предусматривает, что существование, функционирование и развитие социального организма являются главной ценностью организационных систем.

Основные принципы подготовки документов стратегического планирования

Среди основных принципов, которые должны быть положены в основу разработки порядков, можно выделить:

- взаимозависимость мер социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности;
- разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и координацию их деятельности в целях развития Российской Федерации и обеспечения ее национальной безопасности;
- согласованность задач, мер и ресурсов;
- своевременную реализацию мер;
- своевременную корректировку целей, задач, планов;
- концентрацию материальных, финансовых, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов в интересах достижения намеченных целей и решения поставленных задач.

При этом стратегическое планирование распространяет свое воздействие на различные объекты государственной собственности (государственные предприятия и имущество, финансы, ценные бумаги, принадлежащие обществу природные богатства, предприятия и организации, находящиеся в распоряжении государства), а также на общественно необходимый конечный продукт — результат осуществления планов.

Объекты и инструменты стратегического планирования

Объектами стратегического планирования на уровне Российской Федерации в части, касающейся социально-экономического развития, являются:

- промышленная, техническая, социальная, информационная, финансово-кредитная инфраструктура;
- структура экономики;

- технологический потенциал;
- система обеспечения социальной защиты населения (здравоохранение, социальная помощь, правовая защита, информационное и транспортное обеспечение, обеспечение жильем);
- система образования, удовлетворения культурных потребностей и творческого самовыражения;
- научные исследования и инновационные процессы в экономике;
- системы жизнеобеспечения и безопасности жизнедеятельности;
- обеспечение создания, использования продукции для удовлетворения объективных потребностей человека;
- обеспечение стабильности различных сфер экономических отношений;
- отношения с природной средой;
- международные экономические отношения.

Сущность стратегического планирования заключается в создании условий для существования Российской Федерации в соответствии с ее ценностями на основе национальной культурной традиции

Инструментами управления, в свою очередь, являются различные ресурсы, прежде всего финансовые (включая систему льгот и преференций, государственных гарантий, системы государственных заказов, налоговых и таможенных регуляторов), экономические (в том числе через государственный сектор экономики), собственно управленческие, инфраструктурные, информационные.

Методологические основания реализации Закона

Согласно Закону государственное стратегическое управление осуществляется по двум направлениям:

- создание условий, которые по замыслу и в результате моделирования предпочтений и ожиданий субъектов экономической

деятельности *направят* деятельность экономических агентов, а также обеспечат изменение параметров состояния социально-экономической сферы в планируемом направлении;

- непосредственное воздействие на различные сферы экономики и социальной сферы путем формирования государственных заданий, участия в экономических циклах посредством деятельности государственных предприятий и участия государства в акционерных обществах, введения системы ограничений.

Кроме того, Закон предоставляет возможность сформировать другие методологические основания, которые могут обеспечить комплексный характер работ, достижение максимального практического эффекта от использования Закона, возможности его широкого применения на разных уровнях управления и при разном уровне квалификации персонала.

В системе государственных органов власти должен быть осуществлен переход на использование технологий проектного планового управления и информационно-аналитических инструментов

В целом методология исследований, в том числе по созданию нормативной правовой и методической базы для стратегического управления экономикой, должна быть направлена на разработку целостной системы документов стратегического планирования в Российской Федерации. В системе государственных органов власти должен быть осуществлен переход на использование технологий проектного планового управления и информационно-аналитических инструментов. Целью развития и внедрения новых механизмов управления государственными программами для органов исполнительной власти являются повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и коммерческих организаций с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг.

Для этого необходимо четко понимать, что управленческие знания и умения, в том числе в сфере стратегического управления, обеспечивающие их информационные интеллектуальные технологии (далее — ИИТ) — это сфера высокого уровня научного обеспечения, высококвалифицированной экспертной работы. Современный высокоинтеллектуальный стратегический анализ и синтез (в который входят прогнозирование, проектирование, программирование, планирование, разработка соответствующих порядков и методик) — это многокомпонентная интеллектуальная конструкция, которая требует органического сочетания методологического, научно-методического, организационно-институционального и кадрового обеспечения. Для разработки таких документов необходимо мощное методологическое, научно-теоретическое, эмпирическое и экспертно-аналитическое обеспечение исследования.

Собственно философские основания методологии должны базироваться на принципах объективности, конкретности объекта, цели и задачи, практической направленности, социальной ответственности, постоянной необходимости учета развития, а также на системной работе, учете динамики социальной ситуации. Документы должны формироваться на основе всех имеющихся источников с целью обеспечения полноты и сопряженности информации, ясности (понятности) изложения, а также информационных стандартов (унификации). В результате разработки порядков должны быть обеспечены достоверность и выполнимость положений, регламентов и алгоритмов, которые базируются на специальных системах обоснования и доказательства, научных аргументах, закрепляемых в логической стройности законов и подзаконных актов, порядков и методик, системности и стремлении к полноте, однозначности интерпретации и пониманию порядков специалистами разной квалификации.

В ходе разработки документов стратегического планирования должны применяться аналитические и синтетические подходы и методы:

- аналитические — исследование структуры связей и взаимодействий объекта (причинно-следственных, функциональных, генетических, структурных, иерархических), анализ источников и условий развития, сравнительный,

сопоставительный, системный, комбинаторный анализ объектов, ситуаций, процессов;

- синтетические — конструкторские, проектные решения; формирование схем, моделей (порядков и реализации порядков), сценариев, разработки план-образов, стратегических целей, планов, проектов, программ и схем их взаимосвязывания, форсайтов, календарных планов, «дорожных карт», структуры и инфраструктуры, логистических схем, выявления новых угроз, выявлении ресурсных ограничений и т. д.

Критериями научности разработанных порядков являются комплексность и системность, логичность построения, интересубъективность (доступность для специалистов), репродуктивность (выполнимость порядков в аналогичных условиях и возможность достижения аналогичных результатов), аргументированность и доказательность обоснования. Важным критерием научности является оценка кадрового обеспечения выполнения порядков. Эффективное использование современных ИИТ и методов предполагает целостный комплекс, включающий:

а) собственно ИИТ и методы;

б) достаточное число компетентных специалистов с профильной подготовкой;

в) специальные организационные структуры и инфраструктуры для реализации этих методов.

Иными словами, при формировании порядков необходимо создание комплекса «метод — специалист — организация».

Для разработки подзаконных актов, порядков, методик должен быть использован полимодельный комплекс, включающий:

- структурно-функциональные модели и процессный анализ;

- имитационные модели;

- модели на основе фрактального подхода;

- аналитико-математические, экономические, управленческие и иные модели;

- факторный анализ, включающий модели анализа взаимозависимости факторов;

- системные модели различного назначения;

- кластерные модели;

- сетевые модели и модели на основе теории графов;

- аналитические модели *SWOT* и *PESTEL*;

- когнитивные модели и онтологии;

- форсайты;

- проект и дорожную карту разработки соответствующих форсайтов.

При разработке и использовании этого спектра моделей должны применяться все необходимые современные научные методы.

Выводы

Реализация Закона требует серьезных и системных научно-интеллектуальных усилий. Необходим целостный комплекс научно-интеллектуального обеспечения стратегического планирования. Это требует применения современных научных методов и информационных интеллектуальных технологий, формирования и утверждения алгоритмов разработки порядка подготовки документов стратегического планирования. Данная работа должна осуществляться на основе строгих методологических принципов, удовлетворять критериям научности, использовать наиболее современные типы научных моделей и методов. Кроме того, перечень документов стратегического планирования должен представлять собой органическую систему. Лишь при таких условиях реализация данного Закона будет успешной.

Литература

1. Багдасарян В. Э. Витальный подход к сложным социальным системам // Витальный подход к сложным социальным системам. Материалы научного семинара. Вып. № 6. М.: Научная экспертиза, 2013. С. 7–70.
2. Шахов М. О. Знания об устройстве мира и духовно-нравственные идеалы: существует ли взаимосвязь? / Ценностный дискурс в науках и теологии. М.: ИФ РАН, 2009. 351 с.

References

1. Baghdasaryan V. E. Vital approach to complex social systems // Vital approach to complex social systems. Proceedings of the seminar. Vol. No. 6 [Vital'nyj podhod k slozhnym social'nym sistemam // Vital'nyj podhod k slozhnym social'nym sistemam. Materialy nauchnogo seminar. Vyp. № 6]. Moscow, Scientific examination, 2013, pp. 7–70.
2. Shakhov M. O. Knowledge about the world and moral ideals: is there a connection? / Value discourse in the Sciences and theology [Znaniya ob ustrojstve mira i duhovno-nravstvennye idealy: sushhestvujut li vzaimosvjaz'? / Cennostnyj diskurs v naukah i teologii]. Moscow, IPh RAS, 2009. 351 p.