

УДК 005.511 (07)

Л. Р. Батукова

ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет», Красноярск,
e-mail: malilu@yandex.ru

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ИНДИКАТИВНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ

Ключевые слова: стратегическое планирование, индикативное планирование, государственное стратегическое планирование, стратегическое управление, государственное стратегическое управление, системный анализ экономико-управленческих процессов.

Современный широкомасштабный системный кризис, сопровождающийся структурными государственно-правовыми и экономическими трансформациями в странах и регионах все более приводит научное сообщество, политические и экономические круги во всем мире к осознанию необходимости создания условий и механизмов для повышения управляемости развития крупных экономических, социально-экономических и иных значимых для стратегического развития стран и регионов. Рассмотрение проблемы управляемости на уровне государства определяет высокий интерес к возрождению института государственного стратегического планирования. Это в свою очередь способствует повышению востребованности исследований в области теории и методологии планирования. Настоящее исследование посвящено (имеет целью) исследованию концептуальной сущности индикативного государственного планирования с использованием методов системного организационного анализа и моделирования в сочетании с семантическим и контент-анализом категорий. Основными задачами исследования был анализ сущности понятия «индикативное планирование»; рассмотрение концептуальных основ организации государственного стратегического планирования; разработка и концептуальных схем, визуально представляющих отношения внутри государственного стратегического планирования, реализованного на индикативном подходе. Результаты исследования будут полезны для формирования новых, в русле системного подхода и системного анализа, подходов к экономико-управленческим исследованиям в области стратегического управления и планирования.

L. R. Batukova

Siberian Federal University, Krasnoyarsk, e-mail: malilu@yandex.ru

SYSTEM OF STATE STRATEGIC PLANNING: INDICATIVE APPROACH TO ORGANIZATION

Keywords: strategic planning, indicative planning, state strategic planning, strategic management, state strategic.

The current large-scale systemic crisis, accompanied by structural state-legal and economic transformations in countries and regions, is increasingly leading the scientific community, political and economic ambits to the need to create conditions and mechanisms for increasing the manageability of the development of large socio-economic systems. Consideration of the problem of controllability at the state level determines the high interest in the revival of the institution of state strategic planning. This, in turn, contributes to an increase in the demand for research in the field of planning theory and methodology. This study is devoted (has the purpose) to study the conceptual essence of indicative state planning using methods of systemic organizational analysis and modeling in combination with semantic and content analysis of categories. The main objectives of the study were to analyze the essence of the concept of “indicative planning”; consideration of the conceptual foundations of the organization of state strategic planning; development and conceptual schemes, visually representing the relationship within the state strategic planning, implemented on an indicative approach. The research results will be useful for the formation of new, in line with the systems approach and systems analysis, approaches to economic and management research in the field of strategic management and planning.

Введение

Системный кризис мировой экономики и управления в настоящее время широко признается в научной среде, на полити-

ческом уровне и совершенно очевиден обычным гражданам. В значительной мере он обусловлен недостаточной разработанностью новой управленческой парадигмы,

в которой имеется острейшая необходимость в связи с переходом к постиндустриальной фазе развития человеческой цивилизации.

Устаревшие подходы и способы управления не обеспечивают в настоящее время необходимых результатов в координации больших и сложных экономических и социально-экономических систем, не формируют необходимого инструментария сопряжения их интегрального развития [1-3].

Это все определяет потребность в более активном использовании для анализа и управления экономико-управленческими системами и процессами теоретико-методологических подходов и методических инструментов теории систем, системного анализа и моделирования.

В связи с этими обстоятельствами настоящее время в России наблюдается стойкая тенденция к возрождению на новых, стратегических основах системы государственного планирования. Это должна быть масштабная макросистема, способная обеспечить государству и обществу эффективную подготовку наиболее значимых, стратегических решений.

В связи с этим перед наукой встает задача предложить концептуальные современные подходы к ее формированию. Такие которые позволили бы обеспечить наилучшим образом решение задач текущего развития, связанного с переходом к постиндустриальному, информационному обществу и иметь задел для дальнейшего эволюционирования. В настоящей работе предлагается рассмотреть задачу формирования системы (института) государственного стратегического планирования на основе системного подхода, с использованием инструментов системного анализа и логико-структурного моделирования [4-6].

Настоящая работа имеет **целью** исследование концептуальной сущности индикативно организованного государственного планирования организованного с использованием методов системного организационного анализа и моделирования в сочетании с семантическим и контент-анализом категорий.

Материал и методы исследования

В основе дефиниции «индикативное планирование» лежит понятие указателя («указатель» – от лат. «indicator»). Поэтому на практике индикативное планирование

трактуют как «указывающее, рекомендуемое». При этом в экономико-управленческой практике параметры и свойства категории остаются до конца не определенными, а учитываются интуитивно.

Кроме того достаточно часто в специальной научной литературе понятие «индикативное планирование» определяют от обратного, то есть как «недирективное». В связи с чем следует говорить, что планирование, как экономико-управленческая категория, может иметь следующие виды: директивное, индикативное и смешанное. Данная классификация дает основания для более детального рассмотрения видов планирования. Рассмотрим подробнее индикативное планирование. Поскольку основным признаком директивного планирования – это «обязательность для выполнения», то «индикативное планирование» в научной и исследовательской литературе интерпретируется, как противоположное директивному. А значит индикативное планирование следует трактовать как планирование «рекомендательное» и/или «ориентирующее» и /или «советующее». Сущность перечисленных свойств индикативного планирования как «недирективного» представлена в таблице 1.

Из данных анализа, представленных в таблице 1 видно, что действительно, ни одно из свойств, характеризующих индикативное планирование, не содержит «принуждающего компонента», напротив – все они являются информационно мотивирующими.

Применительно к сфере государственного управления особое значение принимает понятие *государственного стратегического планирования*. Поскольку в настоящее время имеется множество интерпретаций данного понятия, то для более точного изложения сути исследования дадим ему определение [7].

Под *государственным стратегическим планированием* (далее – «ГСП») будем понимать метаинститут, обеспечивающий взаимодействие государства с системообразующими институтами общества по поводу направления стратегического развития общества в целом *средствами экономико-управленческого регулирования*. Механизм воздействия государства на системообразующие институты общества основывается на:

Характеристика свойств индикативного планирования, определенного как «недирективное»

Свойства	Характеристика
Рекомендательное планирование (далее – «Р.П.»)	<p>«Рекомендация» – это совокупность предложений и указаний относительно будущих действий руководства. Поэтому Р.П. предполагает:</p> <p>а) наличие «рекомендующего субъекта» (далее – «РЕК-С»), обособленного от «субъекта-пользователя рекомендации» (далее – «С-ПР», действующего в интересах объекта планирования;</p> <p>б) наличие у РЕК-С компетенций и возможностей для формирования рекомендаций, а так же доступа к С-ПР;</p> <p>в) компетентное формирование для С-ПР необходимого спектра управленческих решений в отношении объекта планирования с обоснованиями</p>
Ориентирующее планирование (далее – «О.П.»)	<p>«Ориентация» – это направленность действий на конкретные «ориентиры». Поэтому О.П. предполагает:</p> <p>а) умение РЕК-С разобраться в среде, в которой развивается С-ПР;</p> <p>б) сформулировать понятное объяснение «куда», «почему» и «как» следует направлять изменения в системе – объекте планирования, то есть комплекс предписаний;</p> <p>в) может включать комплекс описания «побуждающих мотивов»</p>
Советующее планирование (далее – «С.П.»)	<p>«Совет» – это «особое наставление». Поэтому С.П – это или:</p> <p>а) «особая рекомендация», но с акцентом на субъективность того, кто рекомендует (РЕК-С), на то что это его опыт и частное, но устойчивое мнение;</p> <p>б) «особая ориентация», но с акцентом на коллегиальность (корпоративность) формирование предлагаемых «ориентиров»;</p> <p>в) «рекомендательное планирование основывающееся на коллегиальности (корпоративности)» предлагаемых рекомендаций</p>

1. экономико-управленческой системе государственных *плановых заданий* в отношении государственных и негосударственных экономических субъектов общества;

2. регулировании сферы экономико-управленческих отношений на институционально-правовом уровне, в том числе это налогообложение, неналоговые преференции, нормирование и финансово-экономическое стимулирование и др.;

3. на формировании и поддержании необходимых организационных, в том числе государственных и негосударственных структур макро-, мезо- и микроуровней, обеспечивающих реализацию плановых заданий и функционирование институтов регулирования сферы экономико-управленческих отношений (пункты 1 и 2) в интересах развития экономической и других сопряженных с ней сфер. В том числе это сфера финансов, инвестиций, социальной, социокультурной, правовой, научно-технологической, инновационной и др.

Плановые задания со стороны государства могут быть представлены в разнообразных формах – это планы, программы, проекты, бюджеты и другие документы, реализующие цели государственного стратегического планирования.

Основные функции института ГСП включают:

- участие и/или подготовку государственных управленческих решений на основе ориентиров и целей общественного развития, актуальных для данного общества (или определенных на государственном уровне в качестве актуальных);

- организацию партнерского взаимодействия с системообразующими институтами данного общества по вопросам выполнения плановых заданий, регулирования институциональной сферы экономико-управленческих отношений и поддержания необходимых организационных государственных и негосударственных структур развития экономической сферы и других сопряженных с ней сфер;

- участие и/или осуществление контрольной функции в отношении выполнения принятых плановых заданий.

Из определения ГСП следует, что концептуальный подход к выбору типа планирования (будет оно индикативным, директивным или смешанным) существенно образом определяет методологию системы планирования в стране – ее организационные основы, методы и инструменты, принципы и алгоритмы функционирования ор-

ганизаций и структур, а в конечном итоге – эффективность и релевантность стратегическим перспективам страны и ее текущей ситуации всего института (системы) ГСП.

То влияние, которое оказывает выбор вида планирования при организации института (системы) ГСП страны, определяет необходимость фундаментального научного рассмотрения понятия государственно-стратегического планирования, с учетом свойств категории индикативного планирования (далее – «ИП»).

Так, если институт (система) ГСП является индикативным, то по своим свойствам он должно быть рекомендательным, ориентирующим и советующим.

1. Реализация рекомендательного свойства института (система) ГСП.

На основе свойств индикативного планирования, выделенных в таблице 1, это значит следующее:

1а) Функция «рекомендации» института (системы) ГСП, если он организован на основе ИП, должна быть *локализована* в форме отдельной подсистемы – «Рекомендующего субъекта индикативного ГСП». Рекомендующий субъект индикативного ГСП должен обязательно быть «квалифицированным рекомендующим субъектом», поскольку должен быть способен обеспечить *обоснованную* подготовку соответствующих плановых управленческих и других необходимых решений для государства и общества в целом. Поэтому функция рекомендации должна быть обеспечена научной, методологической и методической базой, соответствующими техническими инструментами, оформлена организационно. Это, безальтернативно, влечет за собой потребность в научной теории планирования и прогнозирования, в постоянном проведении научных исследований в перечисленных областях и в других с ними сопряженных, обеспечивающих информационную базу планирования и прогнозирования.

1б) Институт (системы) ГСП должен включать элемент «субъекта-пользователя рекомендаций» института (системы) ГСП, *обособленного* от:

- рекомендующего субъекта индикативного ГСП;
- объекта индикативного ГСП. Это общество в составе системообразующих институтов, в интересах которых реализует свою деятельность субъект-пользователь

рекомендаций и от рекомендующего субъекта индикативного ГСП.

Отметим важные замечания для уяснения сущности пункта «1б»:

А) К системообразующим институтам общества, помимо государства, относятся все институты, собственным развитием фундаментально обеспечивающие развитие данного общества. В настоящее время – это институты образования и воспитания, науки и техники, экономики и предпринимательства, права и норм общественной жизни, социального обеспечения, культурно-нравственных ценностей и т.д.

Б) Субъектом-пользователем рекомендаций, формируемых рекомендующим субъектом индикативного ГСП является руководящий уровень организаций, на базе которых (и посредством которых) развиваются системообразующие институты.

В) Поскольку рекомендующий субъект индикативного ГСП является государственной структурой, то субъект-пользователь его рекомендаций может и должен в значительной части находиться:

- за пределами институциональных и организационных границ государства (это обеспечивает возможность: преодоления институционального барьера между обществом и государством; чуткого реагирования на изменения в обществе и др.);

- внутри институциональных и организационных границ государства (это обеспечивает возможность эффективного использования возможностей государства для формирования планово-управленческих решений и создания условий для их реализации);

Если субъект – потребитель рекомендаций института ГСП находится внутри государства, то он должен быть отделен очевидными внутриинституциональными и внутриорганизационными границами от института ГСП.

Последнее замечание является важным, т.к. оно подтверждает возможность и даже безальтернативность наличия *распределенного института (системы) ГСП в рыночной экономике*.

Обособление субъекта-пользователя рекомендаций от рекомендующего субъекта индикативного ГСП и от объекта индикативного ГСП может и должно быть реализовано гибко – в различных формах институционального и структурно-организационного обособления.

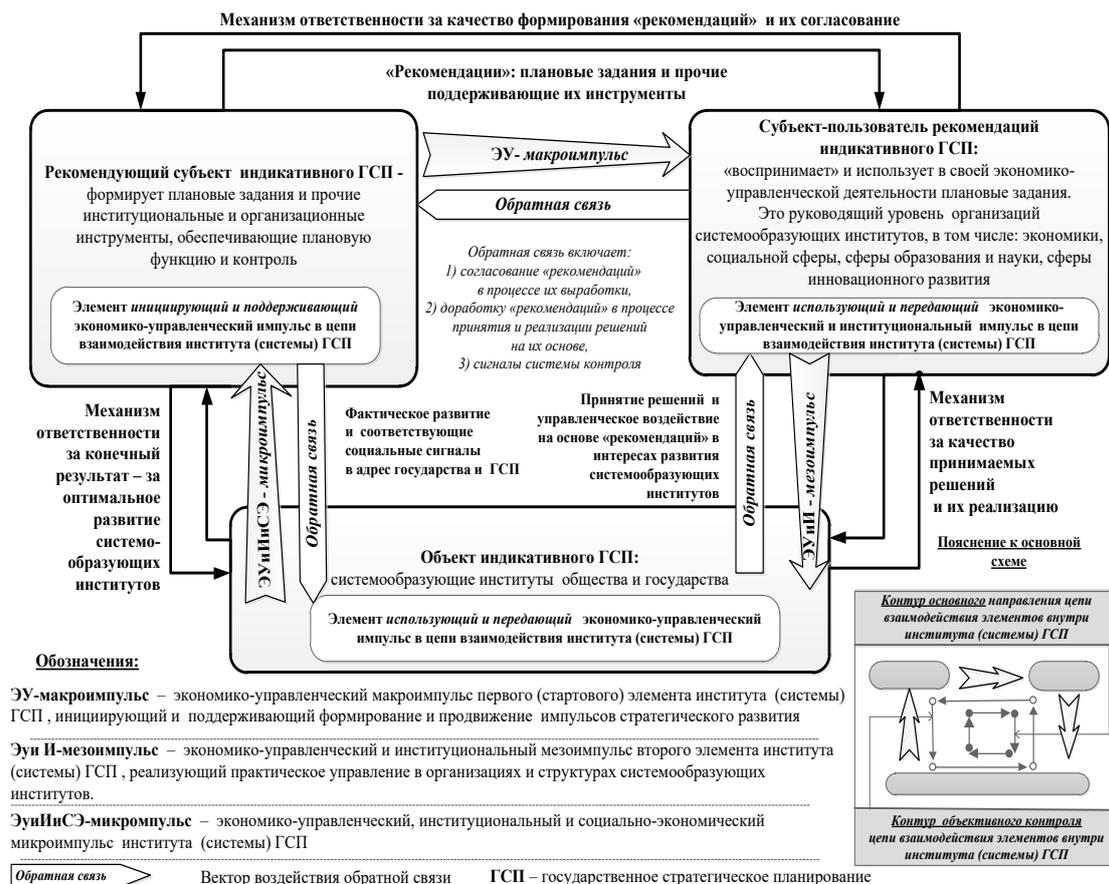


Рис. 1. Концептуальная схема взаимодействия элементов системы государственного стратегического планирования с учетом свойства индикативности

Определение субъекта-пользователя рекомендаций рекомендуемого субъекта индикативного ГСП дает основу для выработки важнейших критериев его эффективности. Для того что бы субъект-пользователь рекомендаций института ГСП оптимально действовал в интересах объекта индикативного ГСП необходимо:

1) чтобы субъект-пользователь рекомендаций института ГСП был органически связан с «объектом индикативного ГСП», в интересах которого он получает рекомендации от рекомендуемого субъекта индикативного ГСП;

2) формирование объективно действующих (рисунок 1):

А) алгоритмов организационного воздействия друг на друга элементов института (системы) ГСП, включая рекомендуемого субъекта индикативного ГСП, субъекта-пользователя рекомендаций института ГСП и объекта индикативного ГСП;

б) механизмов **ответственности** друг перед другом элементов института (системы) ГСП;

в) механизмов **обратной связи** между элементами института (системы) ГСП института (системы) ГСП.

II. Реализация ориентирующего свойства института (система) ГСП.

Функция «рекомендации» института (системы) ГСП, сформированного на основе индикативного подхода, должна быть реализована как «ориентирующая». То есть эта функция – вектор, который обоснованно задает направление развития в контексте цивилизационного исторического развития. Данный факт определяет необходимость моделирования исторического процесса, его ключевых трансформаций и ситуационных локаций. Это может быть в полной мере реализовано только в условиях организации органичного взаимодействия основных элементов института (системы)

ГСП, в том числе рекомендующего субъекта индикативного ГСП, субъекта-пользователя рекомендаций индикативного ГСП и объекта индикативного ГСП.

В этой связи встает задача формирования обоснованных, понятных, прозрачных алгоритмов организационного воздействия друг на друга элементов института (системы) ГСП. Для решения данной задачи нами выделены контур основного направления цепи взаимодействия элементов внутри института (системы) ГСП и контур объективного контроля (рисунок 1, см. пояснение к основной схеме).

Цепь взаимодействия включает следующие элементы:

1) Первый (стартовый) элемент – это «Рекомендующий субъект индикативного ГСП». Его функция в институте (системе) ГСП – это *поддержание на постоянной основе формирования и продвижения импульсов стратегического развития, определяющих целенаправленное функционирование всего института (системы) ГСП в интересах стратегического развития общества и его государства.*

Роль в цепи взаимодействия состоит в инициации экономико-управленческих макроимпульсов (первой волны импульсов стратегического развития) и передаче их второму элементу цепи – «Субъекту-пользователю рекомендаций индикативного ГСП» для его оптимального функционирования и развития. В том числе для формирования данным элементом следующей волны импульсов стратегического развития.

Экономико-управленческие импульсы первого элемента – это макроимпульсы (рисунок 2), реализующиеся на основе основных функций института (системы) ГСП (содержание функций определены выше).

Основным условием эффективности данного элемента является: 1) *наличие долгосрочного стратегического видения* в отношении развития человеческой цивилизации в целом в контексте научно-технологического прогресса и «Объекта индикативного ГСП» – конкретного общества и его системообразующих институтов; 2) *наличие актуальных идей стратегического развития*, которые *одновременно*: обеспечивают эффективное встраивание данного конкретного общества в общецивилизационный контекст научно-технологического прогресса и согласуются с объективными возможностями и внутренними, культур-

но-историческими и социально-экономическими устремлениями данного общества; 3) *способность своевременно и обоснованно преобразовывать идеи стратегического развития в согласованный комплекс стратегических и тактических целей задач с учетом доступной ресурсной базы*, а при необходимости – ситуационно их корректировать; 4) *способность обеспечить интеллектуальное сопровождение реализации целей задач*, включая разработку и внедрение мотивирующих и контролирующих реализацию механизмов.

Все причисленные условия являются базовыми условиями эффективной реализации *ориентирующего свойства* института (системы) ГСП. То есть – это условия «минимума».

2) Второй элемент, следующий за первым – это «Субъект-пользователя рекомендаций индикативного ГСП» (далее сокращенно – «пользователь»). Он воспринимает макроимпульсы от первого элемента и под его воздействием дополнительно «возбуждается» – то есть меняет свои динамические характеристики. По функциональному назначению – это элемент цепи, формирующий серию *мезоимпульсов стратегического развития* в направлении третьего элемента цепи – «Объекта индикативного ГСП».

Поскольку второй элемент находится в середине цепи взаимодействия элементов института (системы) ГСП, то по роли в цепи – это элемент – посредник. Он трансформирует серию макроимпульсов полученных от первого элемента и передает его далее по цепочке.

Получая от первого элемента экономико-управленческие макроимпульсы пользователь преобразует их в более широкий спектр импульсов – совокупность экономико-управленческих и институциональных мезоимпульсов.

Мезоимпульсы данного элемента реализуются в форме принятия управленческих решений и последующего управленческого воздействия руководством организаций системообразующих институтов.

В том числе – это может быть принятие решений относительно концепции развития конкретной организации (микроуровень); программа развития бизнеса в регионе или отрасли (мезоуровень); программа развития инновационной инфраструктуры для поддержки формирования робототехники в стране (макроуровень) и др.

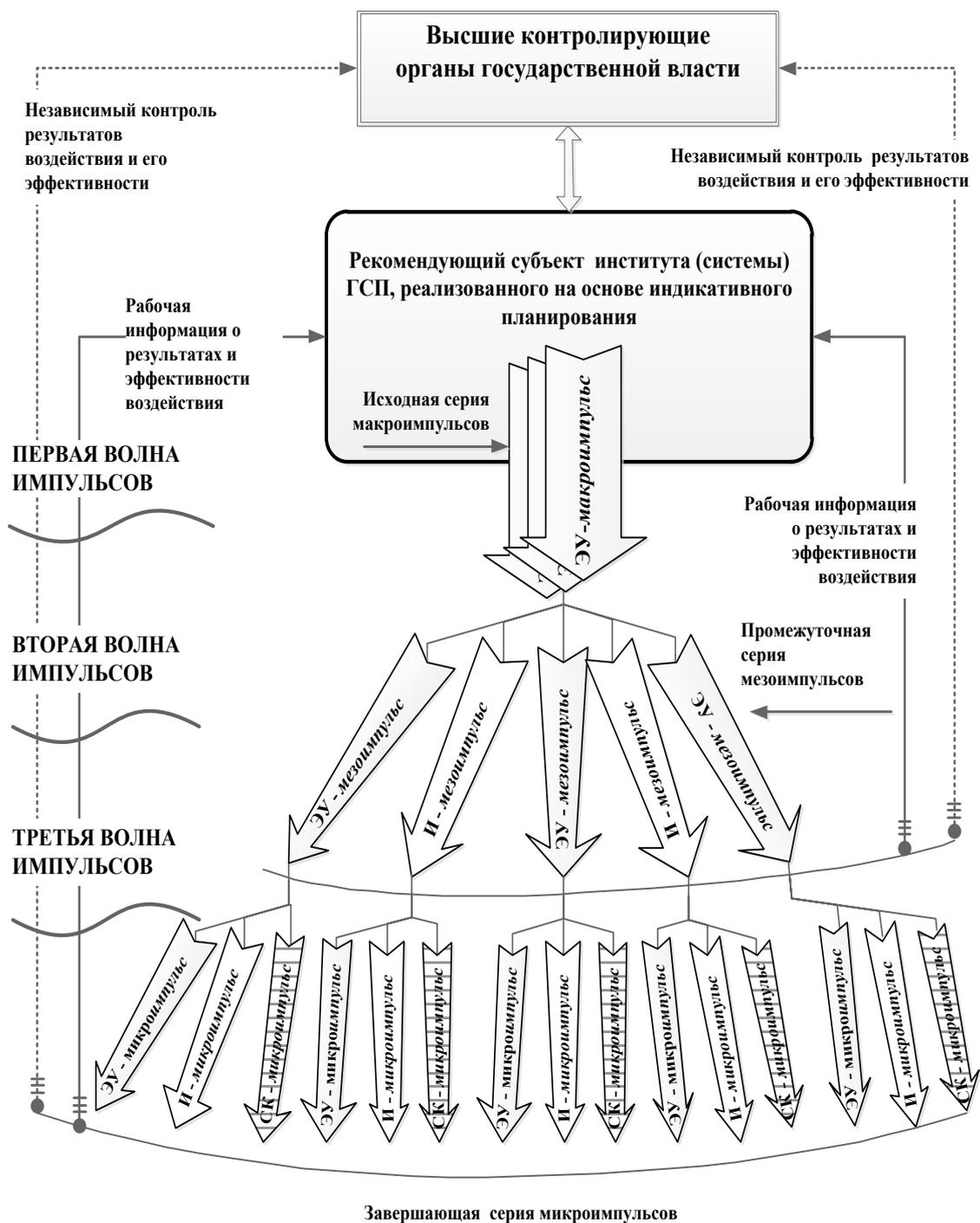


Рис. 2. Волны импульсов стратегического развития в институте (системе) государственного стратегического планирования

То есть суть мезоимпульсов института (системы) ГСП состоит в принятии конкретных экономико-управленческих решений с учетом плановых заданий транслированных посредством макроимпульсов от первого (стартового) элемента.

Основным условием эффективности второго элемента является:

А) качество и синхронизированность принимаемого от «Рекомендующего субъекта индикативного ГСП» экономико-управленческий импульса, имеющего форму пла-

новых заданий, сопровождающихся методами и инструментами поддержки реализации:

- с управленческими приоритетами и ресурсами пользователя;
- с архитектурой, методами и инструментами управления доступными для использования;
- с комплексностью, под которой подразумевается возможность партнёрства различных институтов

Б) согласованности приоритетов «Субъекта-пользователя рекомендаций индикативного ГСП» с фундаментальными приоритетами развития «Объекта индикативного ГСП в лице системообразующих институтов общества и государства».

3) Последний, третий элемент цепи – это «Объект индикативного ГСП в лице системообразующих институтов общества и государства».

Он воспринимает мезоимпульсы от второго элемента и под его воздействием выполняет свои функции (экономические и/или социальные, и/или социально-экономические, и/или институциональные) *стратегического развития. Выполнение данных функций формирует, в том числе третью волну импульсов стратегического развития в направлении первого (стартового) элемента. Это серия микроимпульсов, включающая:* экономико-управленческий, институциональный и социально-культурный импульсы.

Они реализуются в форме экономического, институционального и социально-культурного воздействия граждан на государство, в лице высших контролирующих органов института (системы) ГСП органов.

Данная серия импульсов может быть представлена, например, следующими воздействиями: а) в области экономики – это налоги и частные инвестиции; б) в области институтов – предпринимательская и социальная инициатива граждан; в) в социально-культурной области – актуализация творческих и созидательных ценностей, изменение в образе жизни и др.

Использование в качестве инструмента изложенных моделей позволит более эффективно подойти к реализации ориентирующего свойства института (система) ГСП, поскольку выделение элементов цепи вза-

имодействия внутри института (системы) ГСП и волн импульсов стратегического развития позволяет не только распределить ответственность и точки контроля в системе, но и консолидировать все ее усилия на наиболее оптимальное формирование ориентиров и их достижение. Кроме того представленное моделирование формирует базис для разработки и постоянного обновления системы показателей оценки процессов внутри института (системы).

Заключение

Представленный подход моделирования института (системы) государственного стратегического планирования является синтетическим. В своей теоретико-методологической основе он опирается на теорию систем и системный подход. В настоящее время в экономико-управленческих исследованиях доминируют иные подходы, восходящие к концепции «экономикс». Последняя, преимущественно, апеллирует к теории спроса и предложения, исходит из концепции необходимости установления рыночного равновесия на основе рыночной конкуренции, предлагает укрупненные, в основном финансовые инструменты и методы регулирования «поведения» производителей и потребителей на рынке. В то же время данный взгляд на экономические и управленческие процессы разворачивающиеся в народном хозяйстве является относительно узким. Он не учитывает фундаментальных основ теории сложных систем, не обеспечивает релевантного моделирования экономико-управленческих процессов и структур с целью их глубокого исследования.

В связи с этим использование предложенного подхода к анализу и моделированию системы индикативного государственного стратегического планирования позволяет с новых теоретико-методологических позиций подойти к организации института (системы) государственного стратегического планирования, оптимально включив в него индикаторы, определять и при необходимости регулировать точки и зоны контроля, гибко подходить к формированию системы показателей контроля и анализа работы института (системы) ГСП.

Библиографический список

1. Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы // Вопросы философии. 1998. № 7. С.170-179.
2. Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. В 2-х кн. М., 1989.
3. Борзенко И.М. Наука глазами системолога // Наука, антинаука и паранормальные верования: материалы международного симпозиум (Москва, 3-5 октября 2001 г.). М., 2011.
4. Гринь А.В. Системные принципы организации объективной реальности. М.: Изд-во МГУП, 2000. 286 с.
5. Детмер У. Теория ограничений Голдратта. Системный подход к непрерывному совершенствованию. М.: Альпина Паблишерз, 2010. 448 с.
6. Подолинский С.А. Мыслители отечества. М.: «НООСФЕРА», 1991. 159 с.
7. Учебное пособие «Стратегическое планирование экономики» / под ред. Г.Ю. Гагариной. М.: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2019. 255 с.
8. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 года N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (с изменениями на 16 апреля 2020 года).
9. Портал госпрограмм. URL: <https://programs.gov.ru>.
10. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования» 10 января 2017.
11. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: монография. М.: Издательский Дом «Наука», 2013. 302 с.
12. Соломатина Е.О. Общество знаний как эвристический концепт новой фазы развития постиндустриального общества // Социология власти. 2011. № 3. С. 61-67.