

МЕСТО И РОЛЬ «СОЦИАЛЬНОГО ГОСПЛАНА» В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

THE PLACE AND ROLE OF THE «SOCIAL GOSPLAN» IN THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING

В. В. Богатырев,
кандидат экономических наук, доцент

Обоснована необходимость совершенствования систем и технологий государственного управления социально-экономическим развитием страны. Конкретизированы особенности стратегического и программно-целевого планирования в современных условиях, когда необходимо учитывать директивные и вероятностные (трудно прогнозируемые) методы управления социально-экономическим развитием страны. Доказано, что в современных условиях целесообразно создание не просто Госплана, а «социальных Госпланов» для управления системами жизнеобеспечения населения на уровне страны и регионов.

The article substantiates the need for improving systems and techniques of the state management of national socio-economic development. It concretizes the specifics of strategic and goal-oriented program planning under present-day conditions that call for taking into account directive and probabilistic (low predictability) methods of managing national socio-economic development. The author proves that under present-day conditions it is appropriate to establish not just the Gosplan (State Planning Committee), but a number of «Social Gosplans» designed for managing the provision of the necessities of life to people at both national and regional levels.

Ключевые слова: системный подход, управление, стратегическое планирование, директива, вероятность, потребности, жизнеобеспечение населения, «социальный Госплан», страна, регион.

Key words: system approach, state management, strategic planning, directive, probability, needs, provision of the necessities of life to people, «Social Gosplan», nation, region.

Проблемы, которые накопились в управлении социально-экономическим развитием страны, требуют от управленцев, ученых, специалистов искать пути совершенствования технологий государственного управления. В настоящее время существует противоречие, связанное с тем, что промышленность, экономика, социальная сфера кардинальным образом изменились, а многие органы государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней имеют функциональную структуру, которая не отвечает поставленным целям и задачам построения конкурентоспособной экономики и социально справедливого развития российского общества.

Известна следующая стратегическая взаимосвязь: «цель – средство достижения цели», правильное применение которой на практике облегчает выявление причин, мешающих общественному развитию. Например, если целевым установкам (предположим, что они поставлены правильно) соответствуют несовершенные по своему составу, структуре, функциям и ресурсам средства достижения целей в виде тех или иных государственных, экономических, финансовых и других исполнительных систем, то достижение намеченных программных ориентиров становится проблематичным.

В практике государственного управления это происходит достаточно часто: эффективность многих программных документов до сих пор не высокая, исполнение бюджетов – низкое, так как деньги своевременно не доходят до адресатов и часто «теряются», а новшество, связанное с разработкой государственных программ и программных бюджетов, ощутимой пользы пока не принесло. Государственные отраслевые программы, слабо связанные между собой, выполняют в основном роль бюджетных заявок тех или иных министерств и ведомств. Например, Министерство образования и науки Удмуртской Республики не интересуют вопросы финансирования регионального здравоохранения.

Кроме того, показателен следующий отрицательный пример, связанный с современным желанием государства оптимизировать свою структуру и уменьшить число чиновников, но приведший на практике к прямо противоположному результату – увеличению их числа. Основная причина этого – разрыв между целями, задачами и средствами их достижения.

Поскольку, практически, значимые рекомендации методологии системного подхода в управленческих технологиях государственного управления применяются крайне редко, то сегодня нет «штаб-

ного» органа в исполнительной власти страны и регионов, который занимался бы наиболее эффективным распределением финансовых средств для жизненно важных систем человека с учетом их приоритетности. При определении социальных приоритетов для бюджетного финансирования часто используется субъективный подход: сегодня приоритет за здравоохранением, завтра – за образованием, потом – за ЖКХ и т.д. То есть, доказательная база принятия государственных решений часто отсутствует. Между тем, приоритет (если не учитывать чисто государственные потребности) должен быть один – система жизнеобеспечения населения, обеспечение её стабильного функционирования и целенаправленного развития, полноценное удовлетворение социальных и экономических потребностей населения.

В настоящее время несмотря на то, что существуют рыночные отношения, на уровне регионов, например, в Удмуртской Республике функционируют системы регионального планирования [1], к которым относятся: нормативно-правовые документы, прогнозы, концепции, стратегии и программы социально-экономического развития РФ и региона, целевые программы, государственные программы и программный бюджет, планы мероприятий регионального правительства по реализации намеченных целей и задач, система индикативного планирования, плановые задания (ориентиры), которые региональным руководством доводятся до хозяйствующих субъектов и других участников планового процесса.

Существующая система планирования социально-экономического развития Удмуртской Республики включает несколько уровней: региональный, отраслевой, территориальный. Поскольку в систему планирования региона входят различные связи (отношения), то важнейшим элементом этой системы являются «плановые» взаимоотношения с органами государственной власти РФ, которые базируются на действующем законодательстве.

В плановую систему региона входят также все виды ресурсов, подконтрольные государству и местному самоуправлению: природные, финансовые, производственные, информационные, нормативно-правовые, административные. Например, в Удмуртской Республике действует закон «О государственном планировании социально-экономического развития в Удмуртской Республике», который регламентирует основные элементы региональной системы государственного планирования, указанные выше. Поэтому разработка федерального закона «О государственном стратегическом планировании» явля-

ется объективной реальностью, но при этом его содержание должно учитывать специфику современного устройства и функционирования экономики и социальной сферы.

Известно, что социально-экономические системы не являются рефлексными [2], то есть эволюцию их развития нельзя прогнозировать и планировать упрощенными методами. В их функционировании участвуют люди, группы людей с различным уровнем профессиональной подготовки и гуманитарного развития, имеющих право формировать свои управляющие воздействия и принимать решения. Они имеют собственные интересы и потребности, собственную волю, а потому формируют свои локальные воздействия, которые могут не совпадать с управляющими воздействиями вышестоящих органов государственной власти. Поэтому, выбор управляющих воздействий органов государственной власти РФ на реакции обратных связей регионов не может быть определен однозначно. Это обстоятельство может резко снижать эффективность централизованных методов управления в современных условиях, связанных с разработкой и реализацией государственных программ, бюджетного процесса, системы стратегического планирования.

Не только изучение, но даже описание нерефлексных систем имеет значительные трудности, например, современных экономической и социальной систем страны, так как перемешаны между собой государственный, частный и муниципальный секторы, их границы размыты, а формы взаимодействия между собой далеки от совершенства, что убедительно подтверждает наличие системной коррупции в стране. Поэтому, вполне обоснованной является потребность в стратегическом планировании, которое в системе государственной власти связано с увеличением степени централизации управления путем формирования целей, задач и ограничительных условий, устанавливает четко регламентированные задания для всех уровней управления социально-экономическим развитием страны и регионов.

Но при этом необходимо учитывать обстоятельство, которое базируется на выше указанных выводах. Поскольку программы, планы, бюджет представляют собой директивные документы, то государство обязано сделать все необходимое, чтобы намеченные ориентиры развития были выполнены. Но экономика, которая является основным средством социального благополучия, испытывающая сегодня определенные проблемы, не является полностью централизованной. Прямые формы воздействия государства на рыночное про-

изводство и производственные отношения в настоящее время согласно действующему законодательству, не могут быть использованы. Возникает извечный вопрос: что делать?

Вероятностные (трудно прогнозируемые) и директивные аспекты стратегического, программно-целевого планирования являются объективной реальностью. В настоящее время процесс разработки программ социально – экономического развития и бюджета содержит серьезное противоречие, связанное с тем, что прогнозные (вероятностные) программные показатели волевым порядком превращаются в директивные (закондательно утвержденные) показатели программ и бюджета, то есть в плановые задания для исполнителей государственных документов [1].

Таким образом, фраза: «программно-целевое планирование» связана с разработкой программ (прогнозов, концепций, стратегий, сценариев развития), а слово «планирование» подчеркивает «директивную» составляющую программно-целевого подхода. Поэтому, когда речь идет о стратегическом планировании, то необходимо иметь в виду, что этот процесс в практике государственного управления соединяет в себе вероятностные и директивные аспекты разработки базовых государственных документов. Поэтому достижение намеченных целей и задач в полном объеме всегда проблематично, так как связано с влиянием не контролируемых факторов.

Сегодня надо четко понимать, что инновационные процессы реализуются не только в промышленности, экономике, но и во всех сферах общественной жизни, в частности, в системах государственной власти. Современная программа модернизации экономики и социальной сферы страны также является широкомасштабным инновационным проектом. При этом инновационные процессы неотделимы от инвестиционных процессов, от совершенствования технологий государственного управления, что исключает упрощенный подход к формированию стратегии инновационного развития страны.

В случае принятия закона «О государственном стратегическом планировании» эффективность его реализации на практике будет зависеть от наличия полноценных средств и механизмов достижения намеченных целей и задач. В проекте закона этим средствам и механизмам не уделено должного внимания. Поэтому обратим внимание на то, что целевые установки этого закона предполагают совершенствование функциональной структуры исполнительной власти, то есть создание новых систем государственного управления,

способных улучшить ситуацию в социальной сфере или в экономике.

В современных условиях создание Госплана, который бы планировал экономическое и социальное развитие страны, вряд ли является реально решаемой задачей из-за специфики сложившихся общественно-экономических отношений и государственного управления. Проведенные исследования показали, что создание не просто Госплана, а «социального Госплана», в первую очередь, на уровне региона, для обеспечения стабильного функционирования и развития жизненно важных систем для человека, повышения эффективности бюджетного процесса (эффективности использования государственных финансовых ресурсов) и государственного управления социальными процессами является вполне обоснованной и актуальной задачей [3]. То есть, внимание акцентируется на взаимосвязи: региональный «социальный Госплан» – бюджетный процесс – система жизнеобеспечения населения региона – удовлетворение социальных и экономических потребностей человека».

Настало время изменить саму философию и методические подходы к государственной социальной политике страны и регионов. Для этого необходимо «внедрить» в практику государственного управления, в первую очередь, регионом понятия «система жизнеобеспечения населения», что предполагает приоритет государственной политики по обеспечению её стабильного функционирования и развития, её ведущую роль перед другими направлениями работы органов государственной власти и местного самоуправления. В этом случае традиционная социальная политика региона становится функциональной частью государственной политики по управлению системой жизнеобеспечения населения региона [2].

Социальный и экономический блоки системы жизнеобеспечения населения акцентируют внимание на том, что цели и задачи по обеспечению её стабильного функционирования и развития являются для государства первостепенными, а потому и главный приоритет для всей страны – эта система жизнеобеспечения населения, параметры которой должны удовлетворять требованиям развитого социального государства.

Социальный блок системы жизнеобеспечения населения обеспечивает жизненно важные «социальные» потребности населения региона в медицинском обслуживании, лекарствах, пенсиях и пособиях, социальной защите, укреплении и развитии семейных отношений, яслях и детских садах, образовательных услугах, культурно-духовном

развитии, полноценном отдыхе, занятиях спортом и физкультурой.

Экономический блок системы жизнеобеспечения населения должен гарантировать жизненно важные «экономические» потребности населения: трудоустройство, заработную плату, жилье и коммунальные услуги, продовольствие, промышленные потребительские товары, транспортные услуги, средства связи, информационные услуги.

Обосновано, что «социальный Госплан» региона вместе с другими органами государственной власти и местного самоуправления обеспечит построение эффективных функциональных взаимосвязей между социальным и экономическим блоками системы жизнеобеспечения населения, их подсистемами, элементами, нацеленными на обеспечение стабильного функционирования и развития этой системы в целом, устранив отраслевую разобщенность государственных программ при разработке программного бюджета.

Чтобы доказательно сформировать и «соединить» между собой «социальные» и «экономические» потребности системы жизнеобеспечения населения между собой, оптимизировать функциональные взаимодействия, цели и задачи «разрозненных» органов государственной власти, местного самоуправления, предпринимательских структур, инвесторов на пути решения задач систем жизнеобеспечения населения, реализации программ, стратегий, планов, конкретных проектов необходимо обладать целым набором разнообразных компетенций. Поэтому «социальный Госплан» должен стать «штабным» органом по управлению системой жизнеобеспечения населения, способным обеспечить разработку «социальных» отраслевых балансов по каждому функциональному блоку региональной системы жизнеобеспечения населения.

Исследования системы жизнеобеспечения населения региона и «социального Госплана» (на примере Удмуртской Республики) позволили аргументировать целесообразность внедрения в практику государственного управления четырех понятий, взаимосвязанных между собой: системы жизнеобеспечения страны, системы жизнеобеспечения региона, системы жизнеобеспечения населения страны, системы жизнеобеспечения регио-



Рис. 1. Схема, поясняющая роль «социального Госплана» и стратегического планирования в управлении жизненно важными системами человека

на. Поскольку система жизнеобеспечения страны объединяет все остальные системы, то вполне обоснованным является создание «социальных Госпланов» во всех регионах и на федеральном уровне.

В этом случае гораздо легче построить систему стратегического планирования жизненно важных процессов в стране, интегрированных по вертикали и горизонтали. А это, в свою очередь, позволит обеспечить пространственную интеграцию регионов по всем социальным и экономическим направлениям их систем жизнеобеспечения населения. То есть, предлагаемая новация, связанная с реализацией системы «социальный Госплан» – система жизнеобеспечения населения, может повысить эффективность государственного управления процессами пространственной интеграции регионов.

Поэтому правомочна следующая система (рис. 1), которую можно отнести к базовому средству достижения целей и задач стратегического планирования: органы государственной власти РФ – органы государственной власти регионов – система жизнеобеспечения страны – системы жизнеобеспечения регионов – «социальный Госплан» страны – «социальные Госпланы регионов» – стратегическое планирование – бюджетный процесс – система жизнеобеспечения населения страны – система жизнеобеспечения населения регионов – пространственная интеграция регионов по обеспечению стабильного функционирования и развития систем жизнеобеспечения населения – удовлетворение социальных и экономических потребностей человека.

Технология государственного управления, замкнутого на системы жизнеобеспечения населения страны и регионов, предназначенные обеспечить удовлетворение социальных и экономических потребностей человека, будет способствовать превращению социального компонента в стратегический общественный фактор, способствующий

стабильному функционированию и развитию страны и регионов. Потребности систем жизнеобеспечения человека становятся в центр воспроизводственного механизма общественных ценностей, что полностью согласуется с современными моделями развития передовых зарубежных стран. Этот поход к управлению социально экономическим развитием страны будет, в той или иной мере, ограничивать потребительский формат жизни и способствовать переходу страны на инновационный путь развития.

Библиографический список

1. Богатырев В.В. Об актуальности программно-целевого планирования // Экономист. – 2010. – № 2. – С. 3–9.
2. Богатырев В.В. Совершенствование регионального управления. Системный подход. М.: ГОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2010. – 260 с.
3. Богатырев В.В. Госплан для региона // Стратегия России. – 2011. – № 11. – С. 55–60.

Богатырев Валерий Валентинович – кандидат экономических наук, доцент, Заместитель Председателя Правительства УР – министр финансов УР, Министерство финансов Удмуртской Республики

Bogatyrev Valerii – Candidate of Economic Sciences, Assistant professor, Ministry of Finance of the Udmurt Republic, Deputy Chairman of the Government / Minister of Finance of the Udmurt Republic

e-mail: makarova@gov.udmnet.ru

