

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ

Юрий Владимирович Мишин¹

¹ ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99

Доктор экономических наук, профессор

E-mail: myv1@rambler.ru

Поступила в редакцию: 20.05.2015

Одобрена: 28.05.2015

Аннотация

В статье рассматриваются направления совершенствования государственного стратегического планирования в Российской Федерации. Показано, что основной задачей его дальнейшего развития является создание нормативной базы планирования, сформулированы основные принципы ее организации. Сделан вывод о зависимости уровня достоверности показателей федеральных целевых программ от качества (точности) используемой в расчетах исходной информации. Предложен комплекс первоочередных организационно-экономических мероприятий по дальнейшему развитию в России нормативной базы стратегического планирования.

Ключевые слова: долгосрочные прогнозы и концепции, среднесрочные и годовые планы, уровни планирования развития народного хозяйства, межотраслевой баланс производства и распределения продукции, методы расчета индивидуальных норм расхода ресурсов (расчетно-аналитический, опытный и отчетно-статистический), нормы и нормативы расхода ресурсов, основные принципы создания нормативной базы стратегического планирования.

Для ссылки: Мишин Ю. В. Организационно-экономические проблемы создания нормативной базы стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. Часть 2. С. 27–31.

В настоящее время в России существуют доставшиеся от СССР большие диспропорции между группами отраслей тяжелой (группа А) и легкой (группа Б) промышленности. Поэтому ряд важнейших товаров Россия вынуждена закупать по импорту. В условиях общего мирового кризиса и введенных ЕС, США и другими странами против Российской Федерации санкций нашей стране необходима мобилизация внутренних ресурсов для осуществления своего дальнейшего развития. Одним из возможных направлений решения данной проблемы является переход к государственному стратегическому планированию.

Планирование, как известно, является естественной и необходимой функцией любого государства, поскольку без него невозможна реализация ни одной крупной научно-технической и социально-экономической проблемы (проекта).

При этом процесс стратегического планирования заключается в разработке и организации выполнения федеральных целевых программ развития отраслей, автономных республик, краев, областей и т.п., принятых на три и более лет. Оно является важным инструментом обеспечения планомерности развития экономики, ее сбалансированности и пропорциональности, а также повышения эффективности общественного производства за счет эффективного выбора наиболее рациональных путей и способов решения поставленных задач.

Сегодня стратегическое планирование в Российской Федерации обладает рядом существенных недостатков, главными из которых, являются: изолированность процессов разработки различными ведомствами отдельных стратегических и программных документов, несогласованность важнейших параметров программ (показателей) как между собой, так и с их финансовым обеспечением. Принятые в последнее время на законодательном уровне решения предусматривают создание лишь некоторых элементов системы стратегического планирования. При этом в них основной акцент делается на процедуры разработки органами исполнительной власти соответствующих методических документов [1, 5].

В качестве направлений дальнейшего развития в России системы стратегического планирования Глазьев С.Ю. предлагает установление интерактивных процедур разработки долгосрочных прогнозов и концепций, среднесрочных программ и индикативных планов достижения согласованных и утвержденных целей развития. Для их эффективной реализации им предлагается также законодательно устанавливать методы и механизмы контроля и ответственности всех участников стратегического планирования за выполнение согласованных планов и мероприятий [4].

В определенной степени «революционным» представляется его предложение об установлении вы-

шестоящей организацией для создающих конкурентоспособные на мировом рынке производства корпораций и агентств целевых показателей работы.

По мнению ряда авторов, для того, чтобы стратегическое планирование в Российской Федерации перенести из «протокола о намерениях» в практическую плоскость, необходимо дополнить действующие методические документы (в первую очередь федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Смирнова О.О. выделяет в качестве первоочередных направлений работ по развитию государственного планирования в Российской Федерации подготовку необходимой методологической базы – концепции и методологии стратегического планирования, поскольку, по ее мнению, опыт и публикации по подобным масштабным разработкам в отечественных научных изданиях отсутствуют.

Для этого она предлагают следующий минимальный перечень необходимых методологических и концептуальных разработок:

- обоснование системы целеполагания и принципов формирования стратегических целей;
- распределение функций и порядка взаимодействия органов государственной власти;
- реализация принципов организации и функционирования системы стратегического планирования;
- определение порядка осуществления стратегического планирования;
- обоснование основных подходов к системе балансовых расчетов стратегического планирования.

Представляется наиболее научно-обоснованным и системным предложение С.Ю. Глазьева по стратегическому планированию, учитывающим как все виды планов (долгосрочные прогнозы и концепции, среднесрочные программы и индикативные планы достижения согласованных и утвержденных целей развития), так и процедуры контроля и ответственности всех его участников за выполнение.

Предложения О.О. Смирновой во многом носят организационно-распорядительный характер, акцентируют внимание на целях, принципах организации, функциях, порядке взаимодействия органов государственной власти в процессе стратегического планирования. При этом рассматриваются вопросы только долгосрочного прогнозирования, а проблемы среднесрочного и годового планирования игнорируются. Поэтому за скобкой оставлены организационно-методические вопросы увязки и детализации долгосрочных планов с показателями среднесрочных программ и годовых планов экономического и социального развития. В них также отсутствуют предложения по контролю и ответственности участников процесса стратегического планирования за результаты своей деятельности. Во многом предложения

автора отражают ведомственную позицию Совета по изучению производительных сил (СОПС) Минэкономразвития России и РАН.

Можно выделить, как минимум, три функциональных уровня планирования развития народного хозяйства. Первый – народное хозяйство в целом, межотраслевой и межрегиональный, второй – отраслевой обобщенный и третий – конкретный отраслевой.

На первом уровне формируется динамика развития народного хозяйства в целом на базе определения обобщенных, агрегированных показателей и общих критериев социально-экономического развития страны. Отрасль на данном уровне представляется как часть единого народнохозяйственного комплекса. На этом уровне осуществляется в соответствии с выбранной политикой сбалансированного развития экономики России распределение по отраслям материально-технических ресурсов и капитальных вложений.

На втором уровне производится обобщенное отраслевое планирование по более детализированной системе технико-экономических показателей. Например, в отраслевых планах (программах) капитальных вложений система показателей должна отражать все этапы воспроизводства основных фондов и производственных мощностей: общую потребность в капитальных вложениях с учетом их технологической и воспроизводственной структуры, продолжительности воспроизводственных процессов, пропорции развертывания строительной программы во времени и концентрацию ресурсов в строительстве; экономическую эффективность капитальных вложений.

В целях составления конкретных планов производства продукции, по труду, материально-техническому обеспечению и капитального строительства, необходимо перейти на третий уровень планирования, на котором осуществляется их более детальное планирование. На этом уровне производится определение объемов производства в натуральном и стоимостном выражении на базе детализированной номенклатуры выпускаемой продукции, численности ППП в разрезе специальностей и материально-технических ресурсов. В плане капитального строительства в свою очередь содержится перечень конкретных объектов на строительных площадках с указанием календарных сроков, а также источниках поставки строительных материалов.

Нормативная база является механизмом оценки сбалансированности производства и потребления продукции, позволяющим обеспечить экономии материальных ресурсов и организацию их рационального использования на базе внедрения достижений научно-технического прогресса. Нор-

мативная база должна содержать нормы и нормативы, относящиеся ко всем трем уровням. Особое при этом внимание следует уделять сопряжению различных уровней планирования между собой.

Основным инструментом обеспечения согласования главных народнохозяйственных пропорций, а также намечаемых темпов роста и пропорций развития важнейших отраслей (народного хозяйства в целом) с объемами требуемых ресурсов, является межотраслевой баланс.

Построение межотраслевого баланса производства и распределения продукции должно осуществляться на базе системы прогрессивных нормативов расхода ресурсов. В состав данной системы входят как коэффициенты прямых затрат материальных ресурсов (среднеотраслевые нормативы расхода материальных ресурсов на производство того или иного вида продукции), так и коэффициенты фондоемкости (для определения необходимого объема капитальных вложений) и трудоемкости (для определения объема требуемых трудовых ресурсов) продукции.

Норма, как экономическая категория, представляет собой предельно допустимую, среднюю или оптимальную абсолютную величину затрат живого и овеществленного труда на единицу физической меры производственной работы или выпускаемой продукции, установленную на основе учета передовых достижений науки, техники и передового опыта в области организации производства и труда.

В свою очередь норматив представляет собой предельно допустимую, среднюю или оптимальную пропорцию, относительную величину использования живого и овеществленного труда, сформированную на основе учета передовых достижений науки, техники или передового опыта в области организации производства и труда. Они могут также быть заданы в виде параметров, устанавливающих ориентиры деятельности отраслей, подотраслей, регионов и хозяйствующих субъектов (предприятий и организаций).

Нормы, фактические значения которых формируются в материальном производстве, более оперативно реагируют на изменения в уровне производительных сил, и по мере развития технологии и организации производства они вступают в конфликт с утвержденными нормативами, требуя их адекватного пересмотра. В свою очередь нормативы влияют на уровень прогрессивности норм, что создает необходимые предпосылки для повышения эффективности производственно-хозяйственной деятельности предприятий, отраслей и народного хозяйства в целом.

Таким образом, можно сделать обоснованный вывод о том, что нормы и нормативы, являясь важными элементами механизма сознательного использования экономических законов, действуют одновременно и в диалектической взаимосвязи. Как экономические категории они не должны отождествляться, и, тем более, противопоставляться друг другу.

Нормирование родилось не на пустом месте. Оно было характерно и для более ранних стадий развития общества. К. Маркс отмечал значение нормы при анализе мануфактурного производства: «Мануфактурное разделение труда не только упрощает и разнообразит качественно различные органы общественного совокупного рабочего, но и создает прочные математические пропорции для количественных размеров этих органов... Вместе с качественным расчленением оно развивает количественные нормы и пропорции общественного процесса труда»¹).

Особое развитие нормирование получило в условиях социалистического хозяйствования, при котором разработка норм и нормативов проводилась централизованно и последовательно на всех уровнях управления народным хозяйством. Нормы и нормативы использовались в качестве эффективного инструмента управления экономикой, основанном на разработке материальных балансов производства и потребления продукции, централизованном ценообразовании и распределении национального дохода страны.

Осуществляемый в настоящее время переход на инновационное развитие экономики России требуют разработки научных подходов к нормированию расхода ресурсов. Научно-обоснованные нормативы и рассчитанные на их базе нормы затрат всех ресурсов являются информационной основой для планирования его расхода. Разработка нормативной базы стратегического планирования должна базироваться на следующих основных принципах [2]:

- единых методов ее формирования для всех уровней и горизонтов планирования;
- прогрессивности – отражения устойчивой тенденции снижения удельных затрат материальных ресурсов на производство единицы продукции;
- научно-технической обоснованности за счет учета в нормах достижений научно-технического прогресса, передового опыта в области организации производства, а также ряда других факторов;
- систематической корректировке в соответствии с изменениями в процессе производства, обусловленными влиянием научно-технического прогресса;

¹ Маркс К. Капитал. М.: Госполитиздат, 1963. С. 35.

- обеспечения сопоставимости формируемых на различных уровнях управления норм и нормативов.

При этом для их определения использовались следующие методы: расчетно-аналитический, опытный и отчетно-статистический (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительная оценка методов расчета норм расхода материальных ресурсов в промышленности

Метод	Методический подход	Исходная информация	Область применения
Расчетно-аналитический	Технико-экономические поэлементные расчеты	Рабочие чертежи, конструкторские спецификации, рецептуры, технологические регламенты и т.д.	Нормирование расхода основных материалов
Опытный	Замеры фактического расхода ресурсов в опытно-производственных (опытно-лабораторных) условиях, обработка полученных результатов	Данные замеров расхода материальных ресурсов и объемов произведенной продукции	Нормирование расхода вспомогательных материалов
Отчетно-статистический	1. Устойчиво достигнутая величина удельного расхода материальных ресурсов за отчетный год корректируется на основании данных лучших предприятий и показателей эффективности организационно-технических мероприятий. 2. На основе данных устойчиво достигнутых значений удельных расходов материальных ресурсов за ряд прошлых лет формируется интервальный ряд динамики, на основе которого методами экстраполяции определяется уровень ряда. Полученные данные также подлежат обязательной корректировке	Статистическая и бухгалтерская отчетность о фактическом расходе материальных ресурсов на единицу продукции (удельный расход)	Нормирование расхода недорогих и редко потребляемых материалов

Как следует из содержащейся в таблице информации, для получения индивидуальных норм расхода материальных ресурсов в промышленности требуется достаточно обширная исходная информация, включающаяся в себя: конструкторско-технологическую документацию (рабочие чертежи, конструкторские спецификации, рецептуры, технологические регламенты), результаты замеров расхода материальных ресурсов и объемов выпущенной продукции, а также статистическую и бухгалтерскую отчетность.

Относительно простым и «быстрым» методом определения индивидуальных норм расхода, является отчетно-статистический метод, использующий в качестве источника исходной информации статистическую и бухгалтерскую отчетность. В настоящее время отчетность о фактическом расходе материальных ресурсов на единицу продукции в России отсутствует. Ежеквартально предприятия представляют в налоговую инспекцию и вышестоящую организацию только 2 формы: «Бухгалтерский баланс» (форма № 1) и «Отчет о финансовых результатах» (форма № 2). Состав форм годовой бухгалтерской отчетности несколько больше и помимо данных форм, включает также отчеты об изменении капитала, движении денежных средств и целевом их использовании.

Исходя из этого, представляется, что основной проблемой дальнейшего развития стратегического планирования в РФ является создание его нормативной базы. Поэтому, мягко говоря, удивляет мнение ряда авторов, утверждающих, что главной

причиной низкого уровня стратегического планирования, является отсутствие принятой его методологии. Не отрицая значения и важности этих вопросов, позволим лишь только заметить, что наличие совершенной «продвинутой» методологии, не позволяет проводить плановые расчеты, поскольку для этого нужна объективная исходная информация (интегрированная информационная база). Главной причиной недостаточного уровня стратегического планирования в России, по нашему мнению, является его низкое информационное обеспечение. В результате этого уровень достоверности (точности) показателей федеральных целевых программ достаточно невысок, что приводит к существенному занижению сроков и объемов требуемых для их реализации средств федерального бюджета.

Однако сегодня восстановление «старой советской» системы государственного нормирования в силу ряда причин нецелесообразно и невозможно. Во-первых, нормативы являлись инструментом регламентации использования всех видов трудовых, производственных, материальных и финансовых ресурсов во всех звеньях производственного процесса за счет их нормирования. В «Основных положениях по нормированию расхода и запасов сырья и материалов в производстве» (утвержденных Постановлением Госплана СССР от 12 декабря 1978 г. № 177) в качестве принципа создания нормативной базы даже устанавливался принцип всеобщности, предполагающий нормирование всех видов сырья, материалов и их запасов [2].

Во-вторых, изменившаяся экономическая ситуация требует совершенно иных подходов к организации этой деятельности, поскольку государство не может прямым образом регулировать и влиять на деятельность коммерческих предприятий.

В-третьих, в эпоху СССР работами по нормированию расхода ресурсов (сбором и обработкой исходной информации) на отраслевом уровне занимались многочисленные научно-исследовательские институты, проектно-сметные бюро и нормативные станции. А на межотраслевом - анализом и обобщением полученной информации - НИИ при Госплане СССР, Госстрое СССР, Госснабе СССР. В настоящее время в Российской Федерации отсутствуют специальные структуры, которые ранее разрабатывали все виды норм и нормативов на базе единых методических указаний государственных органов управления экономикой СССР, тем более что таких указаний не существует.

Организация нормативной базы стратегического планирования представляет собой сложный, длительный и дорогостоящий процесс. Для ее создания только в первичном звене хозяйственной системы – для предприятий и организаций необходимо разработать методические указания, методики, инструкции и регламенты, справочники и классификаторы, прейскуранты цен и номенклатур – ценников, технические условия и стандарты, а также создать необходимое информационное и программно-математическое обеспечение.

Несмотря на существенные затраты на создание нормативной базы планирования, они обладают значительной экономической эффективностью. Так, например, в 1975 году в результате проведения организационно-технических мероприятий только в машиностроении и металлообработке экономия проката черных металлов составила более 15% , или около 6 млн. тонн. Реализация резервов экономии материалов в строительстве позволила достичь экономии металлопроката в размере 9,7%, цемента – 8,2 % и лесоматериалов – 28%. [6].

В целях дальнейшего развития стратегического планирования в России, по – нашему мнению, представляется необходимым осуществить комплекс следующих первоочередных организационно-экономических мер.

1. Минэкономразвития РФ разработать и утвердить в Правительстве РФ федеральную целевую программу разработки нормативно-методической обеспечения стратегического планирования и его нормативной базы. Финансировать работы необходимо из защищенных статей федерального бюджета России.

2. Создать на базе одного из существующих НИИ (ОАО «Институт микроэкономики», НИИ макроэкономических исследований либо СОПС) центр по организации и разработке нормативной базы стратегического планирования. В государственных корпорациях определить ответственных исполнителей по первичной обработке и обобщению информации – НИИ, КБ, а в подведомственных им предприятиях организовать для сбора информации специальные подразделения.
3. Министерству экономического развития РФ установить используемую для целей стратегического планирования номенклатуру важнейшую видов продукции (с учетом импортозамещения) и материальных ресурсов.

Госкомстату России ввести специальную отчетность для предприятий и организаций с государственной формой собственности или с его участием, а также хозяйствующих субъектов, участвующих в выполнении федеральных целевых программ, производстве продукции для государственных нужд о фактическом расходе важнейших видов материальных ресурсов на единицу важнейших видов продукции.

Список литературы

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Основные положения по нормированию расхода и запасов сырья и материалов в производстве. Утверждены Постановлением Госплана СССР от 12 декабря 1978 г. № 177 с изменениями, утвержденными Постановлением Госплана СССР от 30 ноября 1979 г. № 188. М.: Экономика, 1979. 35 с.
3. Краткий экономический словарь. Издание второе, дополненное / под ред. Ю.А. Белика, Е.Ф. Борисова и Г. Я. Кипермана. М.: ИПЛ, 1989. 398 с.
4. Афоина И.А., Иванова О.Д., Панасевич О.Е. О конференции «Стратегическое планирование в условиях нарастания внешних угроз: необходимость мобилизации внутренних ресурсов для развития России». М.: Микроэкономика, 2014. № 6. С. 138–144.
5. Смирнова О.О. Парадигмы и параллели // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 3(19). С. 111–114.
6. Соколов В.В. О совершенствовании системы нормирования расхода сырья, материалов, топлива и энергии. Сборник научных трудов НИИПИ при Госплане СССР «Совершенствование нормирования материальных ресурсов для планирования промышленности и строительства». М.: НИИПИ при Госплане СССР, 1977. С. 5–22.