

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*В статье дан анализ одной из форм национальных мегапроектов – государственных стратегических программ социально-экономического развития, а также приведены оценки потенциальной эффективности этой формы в современной экономической политике.*

**Понятие стратегической программы.** Определение понятия стратегической программы было сформировано советской экономической наукой. Классической моделью, в наиболее зрелом виде выразившей советский подход к проблеме, стали государственные планы развития народного хозяйства, утверждавшиеся высшими партийными органами. Государственные стратегии советского периода отличались такими чертами, как абсолютный примат административных методов выработки целей социально-экономического развития, иерархичность структуры, высокая степень согласованности и соподчиненности обеспечительных мероприятий, авторитарность режимов реализации, а также отстранение хозяйствующих субъектов от процедур стратегического программирования.

Фундаментальные различия политэкономических платформ социалистического и рыночного способов производства явились ограничением для использования советского понятийного аппарата в современных условиях. Сегодня в отечественной научной литературе и публицистике термин стратегии используется не категориально, а, скорее, в качестве синонима программы, проекта или даже концепции, доктрины, а термином «план» обозначается свод мероприятий. В итоге государственные стратегии социально-экономического развития разрабатываются и реализуются вне системы научных и правовых дефиниций.

Недавно МЭРТ попыталось дать определение стратегии в проекте Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.): стратегии включают в себя ряд национальных проектов развития, направленных не на решение локальных, частных задач, а на структурные изменения в экономике, характеризующиеся существенным макроэкономическим эффектом, влияющие на уровень национальной конкурентоспособности и темпы роста экономики в целом.

Содержательные издержки такого определения очевидны. Принцип «от обратного» не позволяет выявить аутентичные свойства объекта. А введение дополнительного понятия национальных проектов развития создает циклические ссылки.

К тому же признаком стратегии считается предполагаемый эффект реализации. Тем самым программы наделяются и стратегическим содержанием, и соответственно лишаются его в зависимости от этапа их реализации. При этом не учитывается, что проекты национального масштаба, в принципе, оказывают влияние как на темпы роста экономики, так и на уровень ее конкурентоспособности.

Законодательно программа социально-экономического развития определяется как комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств их достижения (см. Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического

развития Российской Федерации»). И это, пожалуй, единственное определение стратегии как правового понятия.

В интересах исследования для выделения стратегий как объекта анализа примем допущение, что под государственными стратегическими программами понимаются официальные документы федеральных органов государственной власти, устанавливающие цели и принципы экономической политики, качественные либо количественные параметры экономики на более чем четырехлетний период<sup>1</sup>, а также этапы и методы достижения поставленных задач.

Выделим несколько признаков, отличающих стратегические ориентиры от иных целевых установок.

Во-первых, предмет стратегии – это масштабные объекты: социально-экономическое развитие страны в целом, развитие отдельных секторов и отраслей экономики, регионов и федеральных округов на длительную перспективу.

Во-вторых, государственные стратегии принимаются на уровне высших органов государственной власти и утверждаются президентом, правительством, Федеральным Собранием Российской Федерации<sup>2</sup>. Таким образом, стратегия содержит качественную информацию, носителем которой является некоторая совокупность правовых актов.

В-третьих, правовой статус единых по смыслу стратегических положений может быть различен. Он зависит от того, какими нормативными актами утвержден.

Следовательно, действующие стратегии социально-экономического развития – это преимущественно информационные продукты, изначально не обладающие формализованным объемом административных, нормативно-правовых, финансовых и организационных ресурсов, которые на практике закрепляются за той или иной формой экономической политики.

Для российской экономической политики характерен достаточно высокий уровень стратегической активности. За период с 1995 по 2004 г. федеральными органами исполнительной власти принято не менее 248 документов, содержащих нормативные положения стратегического характера.

Впервые в истории новой России решение о разработке общенациональной государственной стратегии было принято в конце 1999 г. и отнесено к числу важнейших задач правительства. С первоочередного рассмотрения стратегической программы развития страны начал работу 22 ноября 2000 г. Государственный Совет Российской Федерации. В последующие годы приняты многочисленные стратегии по отдельным отраслям и секторам экономики, экономико-географическим регионам, компетенциям государственной власти. К их числу относятся стратегии (программы развития) бюджетного федерализма (до 2005 г.), реформирования электроэнергетики Российской Федерации (без указания сроков реализации), структурной реформы на железнодорожном транспорте (до 2010 г.), развития образования (2001-2005 гг.), развития инфраструктуры товарных рынков (на 1998-2005 гг.), создания и сохранения рабочих мест (1996-2000 гг.), развития Дальнего Востока и Забайкалья (на 1996-2005 гг. и до 2010 г.), Юга России (2002-

---

<sup>1</sup> Горизонт планирования, превышающий четыре года, в традиционной советской методологии не считается долгосрочным. Однако единственная принятая (10 июля 2001 г.) государственная среднесрочная программа рассчитана на два года. И только сейчас в проекте новой среднесрочной программы на 2005-2008 гг. горизонт увеличен до четырех лет. При такой практике задачи и проекты с большим сроком реализации можно относить к категории долгосрочных. Конечно, в условиях правовой неопределенности это не исключает иных толкований (см., например, Заявление Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации от 30.12.01 «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»).

<sup>2</sup> Стратегическое значение могут приобретать положения различных документов, имеющих общий предмет регулирования. В качестве примера можно привести стратегию административной реформы. См. подробнее [1, с. 105-123].

2006 г.) и др. Имеются стратегии: энергетическая на период до 2020 г., развития транспортной инфраструктуры до 2025 г., развития банковского сектора (на пять лет) и др. Эти документы, казалось бы, должны сформировать правовую базу реализации долгосрочных и масштабных преобразований. Однако подобного не произошло. Причины наблюдаемого противоречия заключены в особенностях содержания, структуры и процедуры принятия стратегических решений.

**Действующие государственные стратегические программы.** Во-первых, отмечается глобальность содержания большинства принятых стратегий. В них включен, как правило, максимально возможный круг объектов и даны установки по исключительно широкому спектру задач.

Всеобъемлющими представляются, к примеру, цели программы бюджетного федерализма (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.08.01 № 584). Это – и экономическая эффективность, и бюджетная ответственность, и социальная справедливость, и политическая консолидация, и даже территориальная интеграция. А задачи распространяются – на упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации; на четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»; на четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней; на формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов; на повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

Положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 04.02.96 № 236) фактически содержат все известные направления защиты и улучшения окружающей среды, экономного использования и восстановления природных ресурсов.

Государственная Энергетическая стратегия включает регулирование и модификацию отношений по исчерпывающему перечню вопросов, связанных с производством, транспортировкой и потреблением энергоресурсов: энергетической и экологической безопасности, бюджетной эффективности энергетики, недропользованию и управлению государственным фондом недр, развитию внутренних топливно-энергетических рынков, формированию рационального топливно-энергетического баланса, региональной энергетической политике, социальной политике в энергетике, внешней энергетической политике.

Во-вторых, стратегии принимаются, как правило, без описания параметров и основных пропорций объекта программирования, в отсутствие развернутых систем количественных и качественных ориентиров достижения заявленных целей. Расчет количественных показателей нередко вообще отсутствует. В большинстве случаев не определяется режим мониторинга исполнения стратегий, не предполагается возможность (необходимость) коррекции плана действий.

В-третьих, специалисты в области прогнозирования и программирования единодушны во мнении, что принятые стратегии нуждаются в более проработанных и максимально конкретных инструментах реализации.

Так, В.В. Ивантер [2] считает, что программы должны включать в себя следующие элементы:

- перечень основных мероприятий программы, взаимоувязанных по срокам, необходимым ресурсам и исполнителям;
- оценку необходимых для выполнения программы финансовых и организационных ресурсов как по отдельным разделам, так и в целом;
- предполагаемые источники финансирования мероприятий программы и способы получения необходимых финансовых ресурсов;
- описание механизмов и технологий осуществления заявленной программы;
- территориальную схему размещения производства в прогнозном периоде;
- анализ экономической эффективности мероприятий программы;
- оценку возможных рисков и меры по минимизации ущерба от них;
- оценку основных результатов программы: предполагаемой динамики объемов производства и цен, изменения в структуре спроса и т. д.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Только при соблюдении этих условий национальная структурно-инвестиционная (промышленная) политика может реализоваться в программу реальных действий, позволит отечественным и зарубежным корпорациям построить собственные планы долгосрочной работы на российском рынке, сделает

Ни одна из стратегических программ, принятых или внесенных на рассмотрение, не обладает подобной системой обеспечительных мероприятий. А инфраструктура реализации национальных стратегий отличается крайней неразвитостью. Например, энергетическая стратегия, разработанная на основе метода сценарных условий, содержит два базовых варианта социально-экономического развития – умеренный и оптимистический. Наряду с ними оговаривается возможность развития экономики России по благоприятному (промежуточному между двумя базовыми) и критическому вариантам. В итоге реализация стратегии «размывается» по четырем сценариям.

В качестве мероприятий программы развития образования предложены такие направления деятельности, которые требуют самостоятельной проработки инструментов их реализации. В их числе: развитие системы подготовки и переподготовки работников образовательных учреждений и научно-педагогических работников; совершенствование системы государственной аттестации научных и научно-педагогических работников и деятельности Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России; выполнение комплекса приоритетных фундаментальных, прикладных исследований и разработок по проблемам образования, реализация инновационных проектов и программ; разработка концепции и создание условий для введения новой структуры общего образования на основе проведения полномасштабного педагогического эксперимента и т. п. При этом финансовое обеспечение программы предлагалось осуществлять по двум основным направлениям: увеличению бюджетного финансирования и созданию условий для привлечения дополнительных внебюджетных источников финансирования – без уточнения способов достижения.

В целом можно сделать следующие выводы.

Стратегии подобного типа следует рассматривать преимущественно как «декларации о намерениях», в которых государство сформулировало и закрепило в нормативном поле «совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления» [3] политики государства в той или иной сфере.

Объектом стратегического программирования являлись самые общие нормы будущего устройства социально-экономической системы российского государства. Вкладом программ в экономическую политику было их моделирование.

Идеологический характер стратегий закономерен. Как правило, вначале они вырабатываются политическими кругами, а затем делегируются на исполнительский уровень власти в качестве системы целей, ресурсов, действий.

До настоящего времени рыночная трансформация происходила в значительной степени в форме практики – при относительном дефиците теоретических разработок и обоснований, доктрин, национальных идей. В период трансформационных преобразований стратегические программы стали формой учебников, сводом общих принципов, предметным описанием нового типа общественных отношений, устанавливавшихся в России. Однако по мере того, как период трансформации проходит, ценность стратегий в качестве информационного продукта падает.

**Новые тенденции в содержании государственных стратегических программ.** Они обусловлены новым характером задач российской экономики, которые все теснее связываются с институциональным обеспечением смены лидера экономического роста. Экономический «рывок» уже не понимается как автоматическое следствие рыночных преобразований.

Так, проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) содержит значимую стратегическую компоненту. Ее включение в проект обосновано тем, что по прогнозным расчетам, необходимые изменения в структуре производства могут произойти не раньше 2011 г., и только при реализации инновационно-активного сценария развития, опирающегося на весь комплекс институциональных преобразований и стратегии развития ключевых секторов. В проекте программы подчеркивается, что успех экономического роста определяется как реализацией программно-стратегического подхода к развитию ведущих секторов экономики, так и модернизацией традиционных секторов.

В проекте программы стратегия развития человеческого капитала представлена четырьмя компонентами, которым также присвоен статус стратегий: формирования рынка жилья и развития жилищного строительства; развития образования; развития здравоохранения; развития социально-трудовой сферы.

В проект программы включены еще восемь стратегий развития: нефтегазового комплекса, транспорта, агропромышленного комплекса и рыболовства, науки и инноваций, развития и использования информационных и коммуникационных технологий, развития оборонно-промышленного комплекса, авиационной промышленности.

---

*возможным осуществление желаемых структурных сдвигов и в конечном счете обеспечит необходимые высокие темпы экономической динамики и роста уровня доходов населения.*

К недостаткам этих стратегий относятся отсутствие общей структуры стратегического раздела, внутренних связей между стратегиями, критерии отбора вопросов для разработки стратегии. Не обоснованы причины, по которым избраны данные секторы и сферы экономики: был ли этот выбор обусловлен предложениями ведомств, поступившими в МЭРТ, или он имеет концептуальное основание. Не раскрыта роль стратегий в выполнении задач среднесрочной программы. В целом закономерность стратегического выбора оставлена «за рамками» проекта.

Вместе с тем можно выделить ряд принципиально новых аспектов содержания стратегических программ. Рассмотрим их на примере стратегии развития авиационно-промышленного комплекса – одного из ключевых секторов экономики России, отражающего системные проблемы современного промышленного развития.

*Аспект первый. Стратегии являются специфической формой экономической политики, используемой в целях обеспечения инвестиционного процесса в ряде отраслей высокотехнологичного производства с длительным циклом окупаемости.*

Следует признать, что в литературе постоянно дискутировался вопрос о недостаточной либерализации мер по обеспечению условий промышленного роста, решению проблем модернизации экономики<sup>4</sup>.

Снижение административной и налоговой нагрузки способствовало интенсификации использования факторов производства, сформированных в основном в предшествующий период. А дополнительные доходы стимулировали, скорее, потребительский бум, чем капитализацию активов. Самое главное состояло в том, что начавшийся экономический рост не изменил характера накопления.

В результате трансформационных сдвигов изменились правила конкуренции, ценообразования, а также политика: налоговая, заработной платы и доходов, финансово-кредитная. Тем самым обеспечивалось сглаживание колебаний экономических циклов, что, безусловно, способствовало предупреждению возникновения диспропорций воспроизводственного процесса. Вместе с тем экономическим фактом является продолжающееся опережающее развитие сырьевого сектора российской экономики и отсутствие механизмов перелива капитала, изолированность отраслевых рынков и сохраняющийся порядок самофинансирования предприятий.

В таких условиях весьма ограничен масштаб восстановления выпуска в отраслях глубокого передела и создания высокоинтегрированных продуктов, в том числе в авиационной промышленности. Вместе с тем, учитывая замедление динамики производства в сырьевом секторе экономики, требуется значительно ускорить рост производства именно в обрабатывающих отраслях, а также в сфере услуг.

Особенность инвестиционных процессов в авиастроении обусловлена длительностью и высокой стоимостью создания современных конкурентоспособных продуктов. Требуется максимально допустимая степень концентрации активов авиастроительных компаний. При объемах продаж менее 5-6 млрд. долл. в год инвестиции в поддержание передовой конструкторской базы, производственных центров компетенции, в разработку самих продуктов становятся нерентабельными. Однако чем выше неопределенность будущей рентабельности проекта, тем сложнее найти источник внешнего финансирования и тем дольше медлят с инвестициями собственник или менеджер. Соответственно долгосрочные

---

<sup>4</sup> О необходимости использования возможностей по внедрению новых инструментов стимулирования инвестиций см. в [2].

проекты являются при прочих равных условиях очевидными «жертвами» неопределенности<sup>5</sup>.

При бесспорном улучшении инвестиционного климата в стране в целом большая часть регионов, отраслей (и проектов) остается вне инвестиционного процесса. Заметный рост производства и накопления улучшил обстановку в стране, но не решил проблемы перехода к инновационному типу развития. И именно в пассивности государственной политики, в ожидании, что со становлением рынка автоматически разрешится большинство проблем – одна из сложностей режима развития современной российской экономики [4].

Для возмещения инвестиционных рисков частного бизнеса, в том числе в авиастроении, необходимы соответствующие стимулы и условия. Как правило, государство берет на себя важнейшую роль стабилизатора и компенсатора рисков на подобных рынках. Используются различные формы государственного регулирования и поддержки – от правительственных кредитов на преференциальной основе, часто через специальные государственные корпорации или фонды, до субсидирования процентных ставок и налоговых льгот.

Российское авиастроение представляется как «классическая» отрасль, к которой применима модель развития на принципах тесного взаимодействия государства и частного бизнеса, а стратегия развития авиационно-производственного комплекса – как одна из форм государственной политики, позволяющей сочетать государственные возможности концентрации ресурсов на необходимых направлениях с усилением стимулов частных собственников к повышению эффективности бизнеса<sup>6</sup>.

*Аспект второй. Государственные стратегии являются специфической формой экономической политики, посредством которой можно видоизменить модель отраслевого рынка.*

Негативные аспекты существующего инвестиционного климата связаны не только с узостью сфер приложения капитала, высокими рисками и низкой капиталоотдачей. Действующая модель рынка также стала одним из вызовов для российской авиационной промышленности. При ее ограничениях совершить инвестиционный маневр оказалось невозможным.

Схема владения активами, сложившаяся в отрасли стихийно, не ориентирована на консолидированный результат. В отрасли действует примерно 320 предприятий. Кроме промышленных серийных производств в ее состав входят 128 научных и проектных структур. С различной степенью интенсивности задействованы мощности агрегатных заводов. Номенклатура насчитывает свыше 50-ти одновременно производящихся видов интегрального продукта. Следствием автономности производителей является намного более высокий уровень чисто авиационных составляющих (планер, двигатель) по сравнению с уровнем бортовой радиолокации, связи или навигации.

Действующая структура рынка стимулирует внутреннюю конкуренцию (Микоян – Сухой, Туполев – Ильюшин, Камов – Миль и т. д.) за ограниченные государственные ресурсы: финансовые, административные, политические.

<sup>5</sup> В целом в обрабатывающей промышленности очень мало проектов, которые превышали ли бы по длительности проектирования, строительства и окупаемости два-три года [5].

<sup>6</sup> Можно вспомнить «хорошо забытые» высказывания прошлых лет. «Не социалисты враги рынка, а передовая техника, а также диктуемые ею специализация рабочей силы и производственного процесса и, соответственно, продолжительность производственного периода и потребности в капитале. В силу этих обстоятельств рыночный механизм начинает отказывать как раз тогда, когда возникает необходимость исключительно высокой надежности...» [6, с. 71].

Современный рынок авиационного производства – глобальный. И альтернативы между внутренним и внешним рынками для российского авиапромышленного комплекса нет. Существующая (100-200 млн. долл.) и даже прогнозируемая (500-800 млн. долл.) емкость внутреннего рынка не позволяет обеспечить эффективное функционирование отрасли. Глобальный рынок и эффективное позиционирование на нем предъявляют дополнительные требования и к продукту, и к его сопровождению, и к организации деятельности, требуют концентрации, а не распыления государственных ресурсов.

Уровень капиталоемкости отрасли и продолжительность сроков реализации проектов таковы, что ни один из отечественных производителей не в состоянии принять на себя все риски. Более того, ни один проект создания нового самолета сейчас нельзя реализовать вне рамок международной кооперации с крупнейшими мировыми производителями. Это особенно актуально на этапе первоначального предложения на рынке продуктов, ранее неизвестных потребителю.

Центральной идеей стратегии развития авиационно-промышленного комплекса является создание Объединенной авиастроительной компании (ОАК), осуществление консолидации, которая давно прошла в других странах. Предполагается объединение на двух уровнях: активов и бизнеса. Консолидация активов представляет собой объективно сложный и продолжительный процесс. Его неотъемлемыми частями являются выполнение технического аудита, определение специализации отдельных производств, разработка и осуществление плана реструктуризации, проведение всех необходимых корпоративных процедур. Наряду с этим необходимо объединение бизнеса, включающее, прежде всего, распределение компетенций, соглашения о специализации и продуктовой политике, концентрацию функций исполнительного органа у единого системного интегратора и переход на проектный принцип ведения работ. При этом предполагается проводить консолидацию активов и бизнеса одновременно. Если консолидация управленческих функций и начало реализации проектов в рамках единой компании будут отложены до завершения всех процедур, связанных с объединением активов, то это увеличит сроки создания действующей объединенной компании, по крайней мере, вдвое: ориентировочно с двух до четырех-пяти лет. Опыт показывает, что такие длительные преобразования неизбежно приводят к огромным издержкам, если не к полному провалу проекта.

Вместе с тем ситуация неполной урегулированности вопросов собственности не препятствует, при наличии стратегического подхода, немедленному переходу к программным принципам управления, выработке решений по номенклатуре продукции, выделению лидеров по направлениям деятельности, формированию соответствующих центров компетенции и ответственности под руководством единого системного интегратора. Система управления авиастроением будет, таким образом, централизована. Она обеспечит необходимую концентрацию бюджетных ресурсов на ключевых проектах, переток технологий между секторами, переговорный процесс с иностранными партнерами по кооперации по принципу «одного окна». При этом реструктуризация авиапромышленности, формирование ее новой модели – как основное содержание стратегии отрасли – будет проходить параллельно с формированием нового организационного и управленческого облика ОАК.

*Аспект третий. Стратегии принимаются на тех направлениях, где действует сложный спектр интересов.*

В авиапромышленной отрасли приходится учитывать не только множественность и параллельность производителей. Отрасль характеризуется тесной взаимной связью производителей и потребителей продукции.

Основным механизмом комплексного решения вопросов развития воздушного транспорта и авиационной промышленности с учетом баланса интересов авиаперевозчиков с разработчиками и изготовителями авиационной техники является дальнейшее развитие авиализинга на базе созданных с участием государства лизинговых компаний. Расширение лизинговой деятельности требует соответствующего бизнес-планирования с учетом сложностей работы авиаперевозчиков.

Аспект четвертый. Стратегия – это форма экономической политики, обеспечивающая переход от одного этапа социально-экономического развития общества к другому. Ранее предметом стратегических разработок были общие принципы либеральных рыночных реформ. В настоящее время по аналогии посредством стратегий может быть обеспечен переход к модели экономического роста в условиях постиндустриального общества. Необходимо ориентироваться на ускорение темпов роста ВВП до 8% в год. Подобный прорыв предполагает ориентацию не на конъюнктурные факторы, достигаемые преимущественно за счет мер по либерализации бизнес-среды, а на фундаментальные факторы экономического роста: эффективность использования первичных ресурсов, интенсивность труда и отдачу капитала.

Одной из движущих сил такого роста становится модернизационный скачок в средствах производства к новому (5-му) техническому укладу<sup>7</sup>. В стратегии авиационно-промышленного комплекса определено, что принципиальное изменение к 2015 г. конкурентной позиции на глобальном рынке может обеспечить только «прорывной» (по отношению к выпускаемой технике) продукт (в частности, истребитель пятого поколения и беспилотные комплексы). Для его создания и должны быть направлены объединенные усилия авиапромышленности, поддерживаемые государством в рамках начатых проектов RRJ и MC-21. Их решено реализовать как международные кооперационные проекты, используя поддержку иностранных риск-разделяющих партнеров для проникновения на мировой рынок. Одновременно предполагается расширить российское присутствие на рынке за счет «нишевых» самолетов, не имеющих зарубежных аналогов, прежде всего – Бе-200 и АН-124. Как указывалось выше, подобные проекты не укладываются в модель самофинансирования или привлечения коммерческих кредитов.

Таким образом, стратегии социально-экономического развития – это специфическая форма экономической политики, используемая государством для смены парадигм экономического развития. Вместе с тем осуществимость любой стратегии определяется наличием адекватных механизмов ее реализации. Для информационно-идеологических стратегий предшествующего периода не требовалось технико-экономических, финансовых, административных, контрольно-надзорных и иных инструментов. Но их отсутствие в сегодняшних программах становится главным препятствием к развитию стратегического подхода.

Так, в проекте среднесрочной программы на период до 2005–2008 гг. утверждается, что «запуск ... проектов связан с государственной организационной и финансовой поддержкой, становлением механизмов частно-государственного партнерства и работающих институтов развития». Вместе с тем механизм такого партнерства не описан, не определен и носит декларативный характер. Более того, используется понятие «институт развития», хотя его определение отсутствует. В программе не раскрывается, какими способами предполагается добиться не только глобальных, но и прикладных задач. Поэтому ожидаемые результаты, о которых заявляют разработчики, представляются весьма неубедительными. В частности, неясно, как предполагается достигнуть, например, роста сельскохозяйственного производства к 2008 г. на 18% по сравнению с 2000 г. и к 2010 г. – на 41%.

<sup>7</sup> При всей неопределенности экономических циклов имеет смысл вспомнить авторитетные мнения лауреатов Нобелевской премии по экономике за 2004 г. Эдварда Прескотта и Финна Кидлэнда, согласно которым периоды высоких темпов роста экономики и экономического спада, по большому счету, никак не связаны ни с проводимой кредитно-денежной политикой, ни с колебаниями спроса. Наступление того или иного бизнес-цикла определяется, главным образом, колебаниями темпов роста производительности.

В этом смысле, перспективы стратегического подхода во многом зависят от формирования полноценной инфраструктуры стратегического программирования.

**Процедуры стратегического программирования.** Правовое оформление стратегического программирования крайне неразвито. Его основные нормы установлены Федеральным законом от 20 июля 1995 г. (№115-ФЗ) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», последние изменения в который были внесены в 1999 г. Порядок программирования оговорен также в регламенте деятельности Правительства Российской Федерации. Отдельные нормы содержатся в положениях о министерствах, соответствующих разделах самих стратегий, иных нормативных документах.

В качестве субъекта государственных стратегий выступает исполнительная ветвь власти российского государства в лице федеральных министерств. Лидирующая роль отводится МЭРТ. Процедура формирования стратегической программы устанавливается им на основе обобщения предложений снизу, от министерств, т. е. от тех элементов государственного аппарата, в отношении которых принято решение о сокращении их непосредственной экономической активности и ограничении вмешательства в работу других участников рынка. Предполагается, что федеральные органы исполнительной власти разрабатывают концепцию и предварительное техническое задание на проект федерального закона даже в том случае, если законопроект вносится по поручению Президента Российской Федерации и, следовательно, именно на президентском уровне формируются подходы к тем или иным взаимоотношениям.

Правительство остается экспертом и оформителем решений, разрабатываемых и фактически принимаемых министерским бюрократическим аппаратом. Тем самым, процедура программирования вступает в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ. В соответствии с их положениями именно правительство осуществляет государственную власть в стране и регулирует экономические процессы, вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику, разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического сотрудничества и т. д.

Таким образом, в области стратегического планирования практически без изменений воспроизведена система советского типа. В экономике СССР «реальное управление было сосредоточено в руках мощных отраслевых министерств, ведомств, ряда территориальных органов, которые предопределяли решения экономического центра, направляя их прежде всего на сохранение сложившихся структур, а не на их перестройку в целях адаптации к новым условиям, рождаемым научно-техническим прогрессом» [7, с. 148].

Действующий порядок разработки стратегических программ и контроля за их реализацией стал одной из причин низкой эффективности стратегий. Допускается даже игнорирование программных документов.

Так, в программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.) установлено, что она «включает положения, реализация которых направлена на достижение долгосрочных целей, содержащихся в Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года...». При этом указанная стратегия не только не была принята на момент выхода распоряжения о среднесрочной программе, но даже не разрабатывалась. Такое упоминание о, якобы, реализуемой стратегии нельзя понимать как неточность, поскольку по тексту оно встречается не один раз. Так, тем же документом устанавливается, что «реализация программных мероприятий будет логическим продолжением осуществления Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года».

Принятые процедурные нормы являются препятствием к формированию адекватной методологии стратегического программирования. Фактически стратегии расцениваются как продукт, уже имеющейся в обществе, причем в готовой, завершенной форме. И работа строится по принципу «извлечения» стратегических проектов на «административную поверхность». Такой подход не находит обоснования ни в опыте долгосрочного планирования СССР, ни в действующих способах корпоративного стратегического программирования, ни в практике формирования масштабных проектов ООН, ЕС и др.

Вместе с тем изменение процедур стратегического программирования означает фактическую смену субъектов стратегии, т. е. задачу далеко не техническую. Как представляется, одна из ключевых проблем развития – определение субъекта (движущей силы) модернизации российского общества – пока остается нерешенной.

И заменить нынешнего субъекта программирования стратегическим лидером можно только по мере решения этого фундаментального вопроса.

**Контекст стратегического программирования. Государственный сегмент.** Политэкономическое содержание государственных стратегических программ существенным образом зависит от экономической среды, в которой документы вырабатываются, обращаются и реализуются. С одной стороны, государственные стратегии наделены собственным мощным информационным импульсом. Они очерчивают коридор решений и перспективы изменений социально-экономической и административной системы, создают стимулы для трансформации объекта программирования в заданном направлении, являясь, согласно Дж. Стиглицу, «социальным клеем» общества. С другой – среда также является поставщиком стратегических программ и разработок. Но из-за декларативности документов федерального уровня настройка экономики на реализацию указанных программных текстов возможна далеко не всегда и не во всем. Напротив, достаточно влиятельное воздействие среды на государственные стратегии наблюдается по многим направлениям.

В первую очередь к таким относятся программы, планы и проекты, разрабатываемые и реализуемые государственной системой. Их достаточно много. Они продуцируются различными органами государственной власти и на разных ее уровнях, базируются на различных принципах регулирования экономики и алгоритмах администрирования.

Во-первых, ресурсы федерального бюджета формируются и расходуются на основе закона. В этой «части» социально-экономической системы действует режим директивного планирования. Обязательными для исполнения являются и бюджеты регионов. В итоге бюджетная система функционирует по краткосрочному директивному плану сроком на один год, причем одновременно на основе 89 законов. Поэтому координация межбюджетных процессов остается одним из самых сложных участков государственной экономической политики.

Во-вторых, по другим вопросам ведения федеральных ведомств принята двухлетняя среднесрочная программа. Она носит уже индикативно-рекомендательный характер. В Правительство Российской Федерации внесена среднесрочная программа на следующий период – 2005-2008 гг. Основные ее положения учитываются в трехлетнем плане расходов федерального бюджета, при этом сам базовый документ так и не принят.

В-третьих, на региональном уровне действует настоящий «куст» стратегий<sup>8</sup>, которые предусматривают разные векторы экономического развития своих территорий, а также различные режимы реализации, степень директивности, масштабы и горизонты планирования.

При этом в содержании региональных стратегий намечаются новые подходы. Региональные интересы начали группироваться вокруг прорывных проектов, способных изменить качество и темп экономического развития территорий.

Например, для Уральского ФО в качестве долгосрочного приоритета предложено создание нового территориально-производственного комплекса Российской Федерации путем вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов углеводородного сырья п-ва Ямал, шельфовой зоны, твердых полезных ископаемых Полярного и Приполярного Урала, лесных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа и Севера Свердловской области посредством опережающего развития транспортной меридиональной инфраструктуры<sup>9</sup>.

Стратегия представлена в форме проекта, рассчитанного на срок до 2015 г. Планируемый срок окупаемости капиталовложений – 13,8 лет. Ориентировочная стоимость строительства 1 км новых железных дорог в регионе (в ценах 2005 г.) составляет 190 млн. руб. Первоочередное строительство новой железной дороги Полуночное – Обская протяженностью 812-850 км требует мобилизации не менее 161,5 млрд. руб., превышающие финансовые возможности региона-донора. В дальнейшем предусматривается строительство железнодорожной ветки Обская – Бованенково протяженностью более 500 км (50 млрд. руб.) с последующим выходом на Харасавэй (130 км), обустройство отдельных участков и строительство железнодорожных линий Пангоды – Надым – Салехард (общей протяженностью примерно 420 км и стоимостью около 90 млрд. руб.) и Коротчаево – Дудинка (более 770 км ориентировочной стоимостью 156 млрд. руб.).

В рамках предложенного проекта планируется разведка, а впоследствии освоение природных ресурсов на значительной территории Полярного Урала – железнодобывающей руды, медно-рудного сырья, марганцеворудной базы, хромовых руд, бокситов, др. Его реализация должна оказать глубокое влияние на экономику и социальную сферу региона, территориальное размещение производительных сил и поселенческую структуру, внутрироссийские хозяйственные связи и систему международных обменов. Масштабность региональной инициативы предопределяет ее фактически национальный статус.

Одновременно именно региональные интересы вносят существенную неопределенность в ее содержание. Руководители субъектов Уральского ФО выражают различные, подчас полярные, точки зрения по вопросам строительства и реконструкции транспортной инфраструктуры региона. Диаметрально противоположные позиции сформировались у администраций субъектов, Минтранса России, МЭРТ России, Минфина России, РАО «Российские железные дороги» в отношении возможных финансово-экономических механизмов реализации указанной стратегии. Прогноз планируемой загрузки новых транспортных коридоров не рассчитан.

В целом представляется сомнительной возможность определения регионального уровня власти в качестве ключевого в разработке и реализации государственных стратегий (на чем, как известно, настаивает Торгово-промышленная палата России). Не могут регионы стать и «точкой сборки» стратегий, особенно – сейчас, когда предмет стратегий все больше принимает общенациональный характер.

В-четвертых, для решения отдельных значимых задач используется такая форма, как федеральные целевые программы (ФЦП), т. е. увязанный по задачам,

<sup>8</sup> Перечислим лишь некоторые из решений, принятых только за последнее время. Одобрена (постановлением Правительства Хабаровского края от 11.11.2004 г. № 88-пр) «Концепция стратегии развития Хабаровского края до 2010 года.» Создан Совет по перспективному и стратегическому планированию развития Архангельской области (положение о Совете утверждено постановлением Главы администрации Архангельской области от 24.09.2004 г. № 147 и состав Совета – распоряжением Главы администрации от 26.11.2004 г. № 1309-р). Законом Пензенской области от 01.03.2004 г. № 579-310 утверждена «Инвестиционная стратегия Пензенской области», ставящая задачи до 2010 г. Постановлением Администрации Алтайского края от 30.01.2004 г. № 47 принята Стратегия социально-экономического развития Алтайского края на период до 2010 г. Утверждена постановлением Правительства Республика Саха (Якутия) от 31.05.2004 г. № 258 Транспортная стратегия Республики Саха (Якутия) с горизонтом планирования до 2025 г. Постановлением Администрации Калининградской области от 15.07.2003 г. № 392 – Стратегия социально-экономического развития области как региона сотрудничества на период до 2010 г. Постановлением губернатора Владимирской области от 29.10.2004 г. № 570 утверждена Стратегия развития строительного комплекса Владимирской области до 2010 г. Постановлением Правительства Вологодской области от 16.04.2004 г. № 380 приняты основные положения Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 г. Постановлениями Кабинета министров Чувашской республики утверждены сразу несколько стратегий, в том числе постановлением от 15.04.2003 г. № 07 утвержден Комплексный план реализации Стратегии социально-экономического развития Чувашской республики до 2010 г.

<sup>9</sup> На совещании Президента Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития Уральского региона 16-17 мая 2005 г. в г. Челябинске.

ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

ФЦП как форма реализации государственной экономической политики имеет ряд особенностей. Одной из значимых является ежегодная неопределенность объемов ресурсов федерального бюджета, направляемых на реализацию мероприятий ФЦП. При подготовке бюджетных заявок ведомство (государственный заказчик или государственный заказчик-координатор) выходит с предложениями в Правительство Российской Федерации, МЭРТ России с соответствующими предложениями. И вопрос «запускается» по установленному согласовательному «кругу».

Симптоматично, что в новые требования к ФЦП фактически вводится положение о необходимости согласования ФЦП с программами более высокого уровня. Учитывая тот факт, что специализированного документа, содержащего официально принятые приоритеты социально-экономического развития, а тем более закрепляющего иерархию между программами, пока нет, данное положение повисает в воздухе.

В целом можно констатировать отсутствие постоянно действующих механизмов согласования стратегий, вырабатываемых на различных уровнях государственной системы. Отсутствует методика взаимосвязи кратко-, средне- и долгосрочных планов и программ. Корреляция между собой бюджетов, среднесрочных программ, региональных программ, ФЦП достигается преимущественно за счет индивидуальных решений. По-прежнему нет установленного порядка интеграции указанных документов и действующих стратегий, что способствует конкуренции различных предложений и проектных направлений. Стратегические импульсы сверху вниз транслируются с существенными сбоями и «информационными шумами», что обусловлено, в том числе, и отсутствием развитой инфраструктуры реализации стратегических приоритетов<sup>10</sup>.

*Негосударственный сегмент.* Возникновение и распространение стратегических импульсов в негосударственном сегменте долгосрочного программирования социально-экономического развития носят «сетевой» и во многом хаотический характер. Можно говорить о множественности и разноплановости стратегических усилий негосударственных структур.

Во-первых, существенное количество программ разработано отдельными муниципальными образованиями<sup>11</sup>.

Во-вторых, к настоящему времени общественные объединения предпринимателей и их экспертные структуры сформировали собственные социально-экономические платформы. В наиболее зрелом виде они представлены стратегиями промышленной политики РСПП и Торгово-промышленной палаты России [9, 10]. Эти платформы по ряду аспектов кардинально расходятся с теми, что приняты государственными структурами (например, по вопросу использования профицита бюджета, средств Стабилизационного фонда, по налоговой политике).

<sup>10</sup> «Активный элемент верхнего уровня может предписывать, декретировать нижележащим элементам те или иные цели для реализации. Поскольку нижележащий элемент имеет собственный механизм целеполагания, то прямой проекции целей, декретированных элементом верхнего уровня в цели нижележащего активного элемента, в общем случае не происходит» [8, с. 43-44].

<sup>11</sup> Ограничимся несколькими примерами. Решением Екатеринбургской городской Думы от 10.06.2003 г. № 40/6 утвержден Стратегический план развития г. Екатеринбурга. Мэром г. Новосибирска от 10.09.2004 г. № 1000 принято постановление «О дальнейших мерах по разработке и реализации стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска».

Более того, программы серьезно конкурируют и между собой – за финансовые ресурсы, налоговые льготы, административные полномочия и т. п.

В-третьих, необходимо учитывать материалы самого экспертного сообщества, в которых экономические идеи выражаются в наиболее радикальной форме<sup>12</sup>.

В-четвертых, международные ньюс-мейкеры и институты также «предлагают» России свои стратегические решения<sup>13</sup>.

И наконец, требуется учесть наличие корпоративных стратегий. Стратегическое планирование становится динамично развивающимся сегментом современной сферы консалтинговых услуг<sup>14</sup>, превращается в обязательную компоненту передового менеджмента<sup>15</sup>. В настоящее время бизнес широко практикует выработку планов, долгосрочных проектов, концепций и иных производных. Для этого предпринимательское сообщество готово создавать и финансировать структуры общественного и частного секторов: ассоциации, промышленные союзы, саморегулируемые организации, исследовательские коллективы.

Конечно, процесс частного долгосрочного программирования находится в России на начальной стадии. Содержание корпоративных стратегий сами компании не декларируют. Экспертное сообщество, оценивающее корпоративные стратегии по косвенным признакам, признает ограниченное распространение данного явления<sup>16</sup>.

Однако опыт стран постиндустриального мира подтверждает генеральный характер тенденции последовательного возрастания роли и значения корпоративных стратегий, обусловленный следующими факторами:

– неотъемлемой составляющей институциональных изменений, происходящих в странах – экономических лидерах, является социализация бизнес-структур. Публичность системы требует соответствующей информационной открытости;

– основные наукоемкие рынки продукции сегодня представлены крупнейшими транснациональными и межнациональными производителями. С одной стороны, они способны аккумулировать средства, достаточные для инновационного развития, включающего создание научной базы. С другой – корпорации вынуждены осуществлять долгосрочные масштабные инвестиции, которых требует характер производственного цикла. Этого требует и позиционирование на глобальных рынках;

– компенсация информационных (в первую очередь, прогностических) провалов рынка приобретает ключевое значение в развитии крупных, средних корпораций и даже мелких предприятий.

---

<sup>12</sup> См.: в частности, Совет по Национальной Стратегии. «Национальная повестка дня и национальная стратегия» (10.06.2004) – <http://www.strategia.ru/>; «Национальная промышленная политика конкурентоспособности (опыт Запада – в интересах России)» – Российская академия наук. Институт мировой экономики и международных отношений (Москва, 2002 г.); доклады «О стратегии социально-экономических преобразований в России» (ноябрь, 1992 г.) и «Социально-экономические преобразования в России: современная ситуация и новые подходы» (январь, 1994 г.), подготовленные ОЭ РАН и международным фондом «Реформа»; «Стратегия развития российской экономики и программа первоочередных шагов» (ИЭ РАН, июнь, 1996 г.); «Направления среднесрочной программы социально-экономического развития России» (май, 1997 г.), подготовленный ОЭ РАН с участием всех экономических институтов РАН, а также Совета по размещению производственных сил и экономическому сотрудничеству Академии народного хозяйства при Правительстве РФ; коллективные монографии: Экономика России – путь в XXI век. М.: Экономика, 1999; Россия-2015: оптимистический сценарий.

<sup>13</sup> Институт Восток-Запад (к примеру, такие работы, как «Future of Russia: Global competitiveness Development» – 2003), Центр Карнеги, программы ТАСИС.

<sup>14</sup> О том, насколько сильное влияние на структуру экономики способен оказать объем и характер предложения в сфере услуг (в том числе, обусловленный действующими административными требованиями) см. подробно [11].

<sup>15</sup> «...Стратегическое планирование стало рассматриваться как задача с наивысшим приоритетом» [12, с. 19].

<sup>16</sup> Так, эксперты отмечают, что «важным косвенным признаком реальной инновационной активности компаний является наличие у них стратегических планов развития. Но при осуществлении инноваций только одно предприятие из шести проводит маркетинговые исследования, которые далеко не всегда интегрированы в более общие корпоративные стратегии развития. По экспертным оценкам, полноценные корпоративные стратегии развития имеет не больше пары сотен наиболее крупных компаний» [13, с. 29].

Дополнительным основанием к разработке корпоративных стратегий становится и такой экономический феномен, как аутсорсинг производства продукции, при котором субподрядчики – малые и средние предприятия – не имеют достаточно ресурсов, чтобы разрабатывать самостоятельно, заказывать у специализированных компаний на рынке и осуществлять собственные корпоративные стратегии. Они встраиваются в имеющиеся производственные цепочки и становятся зависимыми от поведения крупных фирм. Для эффективного поведения мелким организациям необходимо чутко улавливать публичные сигналы тех, кто в конечном счете определяет ситуацию на рынке.

Корпоративные стратегии проводят в первую очередь публичные корпорации. Специфически российская проблема состоит в том, что отечественные компании продолжают оставаться не публичными. Общественности, как правило, не известно, каким частным лицам они принадлежат формально, а каким реально. В силу того, что владение имеет закрытый характер, контроль не торгуется на бирже, а перепродается, причем до последнего времени – за рубежом. На практике такой порядок реализации права собственности оборачивается тем, что в национальной экономической среде сохраняются стимулы для концентрации контроля и исключения миноритарных акционеров<sup>17</sup>. Через 10 с лишним лет после начала приватизации продолжают массовые поглощения, слияния, искусственные банкротства, что препятствует распылению владения. Тем самым горизонт планирования бизнеса неизбежно сужается, следовательно, не происходит и институализации публичных форм корпоративного управления.

Подытоживая, можно обобщить, что негосударственные стратегии формируют значимую часть долгосрочных программных документов, внося существенный вклад в понимание общего тренда развития экономики страны. Вместе с тем такая деятельность носит хаотический характер и формирует структурно дискретную и избыточную систему разноформатных документов. В итоге государственные стратегические решения имеют «многослойное» основание и в конечном счете остаются лишь одним из фрагментов общего «стратегического контекста».

**Влияние процессов глобализации на национальные стратегические программы.** В настоящее время определенное влияние на формирование отечественных государственных стратегий оказывают и процессы глобализации. Отмечается достаточно тесное переплетение в российской стратегической культуре национального и транснационального элементов.

Так, казалось бы, чисто российская задача ликвидации бедности является одной из целей, сформулированных ООН в Декларации тысячелетия – международном компакте об избавлении человечества от нищеты (утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи 8 сентября 2000 г.). К 2015 г. 191 государство, являющееся членом ООН, взяло обязательство достичь поставленных международным сообществом следующих глобальных целей: ликвидации крайней нищеты и голода; обеспечения всеобщего начального образования; поощрения равенства мужчин и женщин и расширения прав и возможностей женщин; сокращения детской смертности; улучшения охраны материнства; борьбы с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями; обеспечения экологической устойчивости; формирования глобального партнерства в целях развития.

Достаточно упорядоченная и последовательная деятельность ООН по разработке этих целей позволяет рассчитывать на достижение конкретного результата. Для этого, во-первых, рекомендовано «включать принципы

---

<sup>17</sup> «Если в развитых странах мы наблюдаем сокращение размера контрольных пакетов и размытие собственности крупных фирм, то в российских мы скорее наблюдаем в эти годы выкуп и выдавливание миноритариев с целью консолидации контроля, облегчения возможности его продажи» [14, с. 38-39].

международного компакта в *страновые стратегии и программы*». Предполагается, что страны примут обязательства включить вопросы искоренения бедности в национальные и глобальные планы развития. Предполагается тем самым, что они разработают и осуществят собственные национальные стратегии. Компакт обязывает государства сформировать также отчетность по данному вопросу с тем, чтобы мировая общественность была в курсе выполнения Целей Развития Тысячелетия.

Вообще установка на искоренение нищеты проводится мировым сообществом достаточно давно. Так, на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития (6-12 марта 1995 г., г. Копенгаген) была признана необходимость включения социальных стратегий в экономическую политику. Там же принято соглашение о реализации на государственном и межгосударственном уровнях стратегий, призванных искоренить нищету, обеспечить полную занятость и создать справедливое и всесторонне развитое общество. Как отмечал директор Управления социальной политики и развития Секретариата ООН Дж. Ленгмор: «Цель состоит в том, чтобы "гуманизировать" экономический рост, обеспечив пропорциональное соответствие вопросов равенства, прав человека и окружающей среды торговым балансам и прибылям в "бухгалтерском расчете" экономической глобализации... Даже руководители ведущих глобальных корпораций осознают свою роль в повышении социальных стандартов».

Стратегии борьбы с бедностью реализуются в настоящее время и в экономически развитых странах. Для иллюстрации можно сослаться на опыт Великобритании, в которой в течение последнего десятилетия осуществляется соответствующая программа [15-17]. В ее рамках предложен целый спектр специализированных институтов, в числе которых – структуры, осуществляющие независимый мониторинг результатов.

Достаточно развитый аппарат мониторинга и наличие механизмов реализации – отличительный признак большинства международных стратегий.

Таким образом, сегодня содержание отечественных стратегий уже нельзя рассматривать изолированно от тех документов, которые принимаются на международном уровне, даже в том случае, если цели и задачи этих программ декларируют организации, членом которых Россия не является.

\* \* \*

Анализ политэкономических основ стратегических программ приводит к следующим выводам.

Долгосрочное прогнозирование и управление масштабными изменениями становятся приоритетными направлениями современной экономической политики. Представление о стратегиях как о специфическом командно-административном инструменте развития национального хозяйства упрощает и искажает их реальное политэкономическое содержание. Изучение предмета показывает, что государственные долгосрочные программы являются встроенным институтом рыночной экономики. При этом политэкономическое содержание государственных стратегий носит исторический характер. В настоящее время в специфических российских условиях стратегии социально-экономического развития можно рассматривать как форму экономической политики, обеспечивающей решение комплекса вопросов, касающихся смены модели социально-экономического развития.

Во многом стратегии становятся одним из ключевых факторов конкурентоспособности российской экономики. Во-первых, при программировании государство берет на себя издержки масштабных согласований и множественных увязок частных коммерческих решений. Тем самым оно способствует прямой экономии расходов огромной массы агентов, находящихся под прессом конъюнктурной неопределенности. Во-вторых, государство снижает так называемые системные риски, вызванные, в том числе, возможной сменой

поселенческой, налоговой, тарифной, демографической и иной политики. Если государство самоустраняется от выработки долгосрочных программ экономического развития, бизнес компенсирует стратегическую неопределенность экономических трендов за счет собственных программ. Именно агенты рынка, а также представительские структуры бизнеса инициировали или финансировали значительное число имеющихся стратегических разработок. Фактически все крупные субъекты российской экономики имеют свои стратегии. И наибольшей стратегической активностью отличается близкий к хозяйствующим структурам региональный уровень государственной власти.

Многочисленные авторы стратегического программирования преследуют различные, часто противоположные, цели. Предмет, задачи и методы стратегий подчас не только не согласуются между собой, а откровенно конкурируют друг с другом. В этих столкновениях проявляют себя не участники процесса стратегического планирования, а оппоненты, обслуживающие интересы различных социальных групп и слоев российского общества. При этом ни одна из групп не имеет явного преимущества перед остальными.

Нельзя не отметить, что хаотичность стратегических импульсов воспринимается отечественными предпринимателями как негативная характеристика условий ведения бизнеса. Однако в условиях многополярности стратегических усилий перспективы выработки в ближайшее время единой национальной стратегии представляются весьма сомнительными.

Вместе с тем наблюдается закономерность, согласно которой отказ от последовательной реализации долгосрочных целей инновационного развития лишает возможности оказывать реальное влияние на экономику.

Перспективы развития стратегического подхода во многом связаны с созданием адекватных инструментов выработки, обращения в обществе и реализации стратегических программ. Это означает необходимость разработки понятийного аппарата, системы гражданско-правовых дефиниций, единых критериев стратегических документов, обязательных требований, процедурных механизмов, методологического обеспечения, а также инструментов продвижения стратегических решений по уровням государственной системы, консолидации стратегических усилий гражданского общества.

### Литература

1. Анчишкина О. Бюрократия начинает, но... выигрывает ли // *Отечественные записки*. 2004. № 2.
2. Ивантер В.В. *Перспективы экономики России*. М.: МИРБИС, 2003.
3. «Доктрина информационной безопасности РФ», утвержденная Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.
4. *Политика повышения конкурентоспособности экономики России. Национальный доклад (РСПП) / Под общей редакцией В.П. Евтушенкова*. М.: РСПП, 2004.
5. Григорьев Л.М. *Накопление и проблемы модернизации // 1000 лучших предприятий России*. М., Экспертный институт, 2003.
6. Гэлбрейт Дж. *Новое индустриальное общество*. М.: Прогресс, 1969.
7. Сорокин Д.Е. *Россия перед вызовом: Политическая экономия ответа*. М.: Наука, 2003.
8. Бурков В.Н., Кондратьев В.В., Цыганов В.В., Черкашин А.М. *Теория активных систем и совершенствование хозяйственного механизма*. М.: Наука, 1984.
9. *Государственная промышленная политика России: Проблемы формирования и реализации* М., ТПП РФ, 2003; *Политика повышения конкурентоспособности России: Национальный доклад* М., РСПП, 2004.
10. *Современная национальная промышленная политика России. Инструменты национальной промышленной политики России*. Сб. материалов. Вып. IV. Ч. 1. М.: РСПП, 2004.
11. Анчишкина О. *Административная экономика // Эксперт*. 2004. № 31.
12. Керцнер Гарольд. *Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости*: Пер. с англ. М.: Компания АйТи; М.: ДМК Пресс, 2003.
13. *Стратегия конкурентоспособности России: оборона или наступление*. М.: Институт Восток-Запад, ЦМФКП, 2004.
14. *Обзор экономической политики в России за 2003 год/С.Б. Авдашева, С. Афонцев, В.Г. Воронина и др.: Бюро эконом. Анализа*. М.: ТЕИС, 2004.

15. Blair T. *Savings and Assets for All*. Speech. London: 10 Downing Street, April 26, 2001.
16. Blunkett D. *On Your Side: The New Welfare State as an Engine of Prosperity*. Speech. London: Department of Education and Employment, June 7, 2000.
17. <http://www.ippr.org/press/index.php?release=332>.