

Д.С. Шмерлинг,
Е.И. Кожуховская

Национальный
исследовательский
университет «Высшая
школа экономики»

РАЗРАБОТКА СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И КОРПОРАТИВНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Нынешнее состояние российского государственного и корпоративного стратегического планирования (СП) характеризуют выпущенные Минэкономразвития России Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670. Они «определяют требования к разработке проектов государственных программ и подготовке отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, а также порядок проведения Министерством экономического развития Российской Федерации мониторинга реализации государственных программ». Методические указания разработаны на основе Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее — Порядок), утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. Поскольку формирование государственных программ осуществляется исходя из принципа достижения «долгосрочных целей» и «измеримых результатов их реализации» (конечных результатов), то речь идет о программно-целевом планировании и управлении. В данном случае «задача» государственной программы «определяет конечный результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществление государственных функций в рамках достижения цели (целей) реализации» государственной программы «или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» (п. 23 Методических указаний). Пункт 24 требует, чтобы сформулированные задачи были необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели. Это же относится к используемым показателям (индикаторам) и подпрограммам, а также к разрабатываемым мероприятиям. Пункт 55 предусматривает «краткое обоснование *необходимости* [выделено нами. — *Авт.*] каждого мероприятия для

достижения ожидаемого результата соответствующего основного мероприятия государственной программы»¹. Заметим, что здесь ничего не говорится о достаточности мероприятия. Кроме того, предусматривается анализ рисков реализации подпрограмм.

Из приведенного выше описания элементов Методических указаний трудно извлечь способы подбора и определения «объема» мероприятий, необходимых и достаточных для реализации соответствующих подпрограмм, достижения значений индикаторов и решения поставленных в государственной программе задач. Следовательно, в развитие Методических указаний целесообразно предусмотреть более детальные Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, где необходимо представить методы формирования мероприятий, подпрограмм, индикаторов, задач и рисков реализации подпрограмм.

Традиционный путь разработки таких методов — *технико-экономические расчеты* (бизнес-планирование). Это возможно лишь в «простых инженерно-экономических ситуациях», а в государственных программах и корпоративных стратегических программах неосуществимо. Современное решение данной проблемы — применение моделей **многоуровневых экспертных оценок**. Эти модели позволяют определять мероприятия, подпрограммы, задачи в ситуациях, когда технико-экономические расчеты «не работают». Описание таких ситуаций и моделей приводится в книгах и статьях проф. Т. Саати и его учеников и последователей (см. decisionlens.com), а также в работе [Саати, 2008, с.186].

Авторы предлагают учитывать помимо «традиционных» элементов (целей, задач и т.п.) новые элементы и критерии, для выбора которых составлена табл. 1.

Таблица 1. Элементы и уровни формирования политики и стратегии для государственных и корпоративных программ

Элементы (уровни)	Авторы* предложений	Некоторые выводы и рекомендации
Риски возникновения проблем	М. Дуглас, А. Вильдавски (Decision-making on mega-project: cost-benefit analysis, planning and innovation / ed. by H. Priemus, B. Flyvbjerg, B. Cheltenham Wee van. Northampton: Edward Elgar, 2008. P. 85–86)	Учитываются на уровне «Риски возникновения проблем»

¹ Основное мероприятие — это группа мероприятий (п. 55).

Элементы (уровни)	Авторы* предложений	Некоторые выводы и рекомендации
Системные и социальные проблемы (трудности)	Decision-making on mega-project: cost-benefit analysis, planning and innovation / ed. by H. Priemus, B. Flyvbjerg, B. Cheltenham Wee van. Northampton: Edward Elgar, 2008. P. 85–86	Приводят к целесообразности введения трудностей , отдельно системных, отдельно социальных, в виде уровней
Изменения в системе ценностей населения в развитых странах	<i>Инглхарт Р.</i> Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис (Политические исследования). 1997. № 4 < http://www.polisportal.ru/files/File/publication/Starie_publicacii_Polisa/1/1997-4-2-Ingleheart_Postmodern.pdf >. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой; науч. ред. Е.Б. Шестопал. М.: Вече, 1999. С. 335	Введение уровня « ценности » и конструирования целей <i>в увязке</i> с этими ценностями (проф. Е.Б. Шестопал, частное сообщение), см. также [Шмерлинг, Буссель, 2006–2007, с. 148–157]
Идея о трагедии ресурсов общего пользования	<i>Хардин Г.</i> Трагедия ресурсов общего пользования, 3.04.2009 < http://www.inliberty.ru/library/study/294/ >. <i>Медоуз Д.Х.</i> Азбука системного мышления / пер. с англ.; под ред. чл.-корр. РАН Н.П. Тарасовой. М.: БИНОМ, Лаборатория знаний, 2010. С.193–201	Введение уровня « недостаток ресурсов общего пользования»
Экспансия капиталистического мирохозяйства	<i>Валлерстайн И.</i> Конец знакомого мира: Социология XXI века / пер. с англ.; под ред. В.И. Иноземцева. М.: Логос, 2004. С. 105	Для введения в рассмотрение <i>сценариев</i> развития, построенных на основании идей о будущем
Теория коммуникативного действия. Концепция «колониализации жизненного мира»	<i>Хабермас Ю.</i> Политические работы / сост. А.В. Денежкина; пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2005 (Серия «Новая наука политики»). С. 234–268. <i>Ефременко Д.В.</i> Демократия и коммуникация экологического риска как проблемы экополитологии // Полис. 2006. № 6 (96). С. 105. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой; науч. ред. Е.Б. Шестопал. М.: Вече, 1999. С. 468	Введение дополнительных дуг взаимодействий в рамках модели <i>АНР</i>

Элементы (уровни)	Авторы* предложений	Некоторые выводы и рекомендации
Учет рисков, в том числе политических	Contemporary Social Theory: An Introduction / ed. by A. Elliott. L.; N.Y.: Routledge, 2009. P. 286	См. п. 1
Блоки политик. Компоненты отраслевых политик	International Handbook on Industrial Policy / ed. by P. Bianchi, S. Labory. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. P. XVII	Уровни « политики », « компоненты политики »
Проблемы реализации крупных инфраструктурных проектов и пути решения	<i>Флювбьерг Б.</i> Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1. Март. С. 77	Подход о занижении затрат и завышении эффекта можно учитывать с помощью <i>корректировки</i> оценок сметы проекта с учетом статистического подхода
Принципы политического планирования	<i>Бенвенисте Г.</i> Овладение политикой планирования. Создание реально выполнимых планов и политики, которая ведет к переменам / пер. с англ.; под ред. М.Р. Калантаровой. М.: Изд. группа Прогресс/Универс, 1994.	Реализация моделей АНР/ АНР как <i>непрерывно</i> дорабатываемых с привлечением помимо экспертов представителей гражданского общества и т.п.

* См. книгу «Decision-making on mega-project: cost-benefit analysis, planning and innovation» (2008). В настоящей таблице в графе 2 указаны редакторы этой книги. В остальных разделах авторы также условно упомянуты, поскольку подобные предложения выдвигались неоднократно. Первоисточник найти достаточно трудно.

Литература

Саати Т.Л. Принятие решений при зависимостях и обратных связях: Аналитические сети / пер. с англ. М.: Изд-во ЛКИ, 2008.

Шмерлинг Д.С., Буссель Ю.Н. Стратегическое моделирование приоритетных национальных проектов: от учета ценностей российского общества к целевому планированию // Политика: Анализ. Хроника. Прогноз. 2006–2007. № 4. С. 148–157.