

## ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К РЕГУЛИРОВАНИЮ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ\*

Рассматривается состояние системы стратегического планирования социально-экономического развития как основного способа регулирования качества жизни населения.

*Ключевые слова:* качество жизни населения, социально-экономическое развитие, стратегическое планирование, стратегический подход.

N.M. Tokarskaya  
A.A. Marasanova

## FEATURES OF STRATEGIC APPROACH TO LIFE QUALITY REGULATION

The article studies the current state of the system of strategic planning of socio-economic development as key instrument of life quality regulation.

*Keywords:* life quality, socio-economic development, strategic planning, strategic approach.

Сложные и глубокие системные трансформации, переживаемые российским обществом в течение последних двух десятилетий, породили множество социальных проблем. Для их разрешения и предотвращения органы государственной власти Российской Федерации прилагают немало усилий, однако, действенность реализуемых мероприятий невозможно оценить однозначно. Результаты и последствия реализуемых реформ противоречивы: на фоне позитивных тенденций в изменении официальных показателей, характеризующих социально-экономическую ситуацию, население отмечает отсутствие значимых изменений в условиях жизни и наличие значительного количества социальных проблем. О наличии кризисной ситуации в социальной сфере, как отмечает М. Багомедов, могут свидетельствовать следующие социальные проблемы:

- отрицательный естественный прирост населения;
- рост социально-экономического неравенства населения и территорий;
- высокая безработица среди молодежи и пожилых людей;
- падение общего уровня качества образования, здравоохранения, культуры поведения;
- выхолащивание институтов гражданского общества [2, с. 68].

Все это предопределяет необходимость регулирования социально-экономических процессов с целью создания достойных условий жизни населения. Инструментом преодоления серьезных проблем в социальной сфере должна стать взвешенная, ориентированная на текущие цели и перспек-

\* Работа подготовлена при финансовой поддержке проекта «Стратегические направления регулирования качества жизни населения крупного сибирского города» (Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.», госконтракт с Минобрнауки РФ № 14.740.11.0564).

тиву, социальная политика. Однако вопрос о направлениях и способах ее реализации в значительной мере остается не решенным. Сегодня государство при решении вопросов социальной политики вынуждено руководствоваться отдельными чрезвычайными мерами, такими как национальные проекты В.В. Путина, а не выверенной концепцией и соответствующими институтами социального развития [2, с. 68]. А значит, проблема регулирования социально-экономического развития страны как основы формирования качества жизни населения требует пристального внимания как ученых-экономистов, так и представителей органов власти.

Среди основных способов регулирования условий жизни населения особо выделим регулирование социального и социально-экономического развития. Именно оно способно повлиять на развитие различных сфер общественной жизни в целях комплексного улучшения условий жизни людей, обеспечивая формирование механизмов реализации социальных гарантий, обеспечивающих необходимый уровень и качество жизни населения; регулирование социального развития государства и общества на основе формирования и реализации комплексной долгосрочной социально-экономической политики. На сегодняшний день система планирования социально-экономического развития (страны, региона, муниципального образования) представлена совокупностью программ социально-экономического развития, необходимых для выработки решений и осуществления практических действий по социально-экономическому развитию. Основу законодательной базы, определяющей сферу правового регулирования разработки и реализации программ социально-экономического развития страны, составляет Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [9]. В нем определены цели, содержание и общий порядок разработки системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития в целом по Российской Федерации, а также по народнохозяйственным комплексам и отраслям.

Вместе с тем, как нам видится, в действующей на системе планирования СЭР в части долгосрочного планирования можно выделить серьезный недостаток: в ней не нашло отражения важное звено системы планирования долгосрочного СЭР — стратегическое планирование СЭР. Именно с системой стратегического планирования связывает успех реформ, осуществляемых в России, В. Полтерович, при этом отмечая ее особую значимость в связи с региональной неоднородностью страны [14, с. 21–22].

Несмотря на то, что действующий порядок планирования СЭР РФ предусматривает выдвижение стратегических приоритетов на этапе разработки концепции СЭР, и, таким образом, этап стратегического планирования не выпадает из общего контекста планирования социально-экономического развития, необходимость наличия еще одного этапа — разработки стратегии СЭР — обусловлена общей логикой процессов долгосрочного планирования и реализации задуманных планов. И, в то же время, его необходимость, как самостоятельного этапа, особо остра в перспективном долгосрочном планировании на государственном и региональном уровнях.

Насущная необходимость использования стратегического подхода к развитию страны, регионов привела к активной разработке различного рода стратегических программ [1, с. 28; 4, с. 64; 5; 10]. Однако в нынешних условиях стратегическое планирование в России (как на федеральном, так и на региональном уровне) осуществляется в условиях недостаточной проработанности. Исследование проблем методологического

обеспечения стратегического планирования, проведенное А. Захаровой, показало отсутствие комплексной методологической базы и инструментальной среды поддержки принятия стратегических решений, обеспечивающих процессы стратегического управления [7, с. 12]. Проведенное нами исследование системы планирования социально-экономического развития выявило, что вплоть до 2007 г. (а, по большому счету, вплоть до сегодняшнего дня) на государственном уровне не были определены основные положения, регламентирующие требования к разработке стратегий. Качество стратегического планирования в сложившейся системе нормативно-правовой регламентации этого процесса крайне низка. Специалисты в области стратегического планирования отмечают, что стратегическое планирование на деле было лишь стратегическим декларированием. Документы готовились, в основном, с пропагандистской целью и особого практического значения не имели. Стратегии разрабатывались и пылились на полках, а при формировании федеральных целевых программ, бюджетов различных уровней, т.е. при реальном распределении ресурсов в стране, на стратегические приоритеты никто не обращал внимания [6].

В то же время в литературе, посвященной стратегическому планированию, правомерно отмечается, что применительно к нашей стране стратегическое планирование социально-экономического развития имеет глубокие корни, восходящие к традициям советской системы планирования. Как известно, в советский период стратегическое планирование реализовывалось преимущественно в рамках системы пятилетних планов, что, с одной стороны, обеспечило индустриальное развитие экономики СССР, а с другой стороны, вызвало ряд структурных диспропорций [8].

Результаты исторического анализа системы государственного планирования, изложенные в статье Б.А. Райзберга, свидетельствуют, что в советской экономической науке были отработаны и частично воплощены в жизнь следующие принципы и формы стратегического государственного планирования:

- построение системы разноуровневых планов с различной продолжительностью планового периода;
- объединение прогнозирования, планирования, учета и контроля за ходом выполнения планов в единый процесс;
- разработка и реализация целевых программ как одной из форм государственного перспективного планирования;
- применение экономико-математических методов, компьютерной и информационной техники в планировании, создание автоматизированной системы плановых расчетов Госплана СССР [16, с. 119–120].

Л.В. Перцов отмечает, что обоснованием применения программно-целевого метода занимались десятки исследовательских научных коллективов. Результаты их деятельности внесли значительный вклад в развитие методологии программно-целевого управления и не потеряли актуальности по настоящее время [13, с. 190]. Конечно же, существовавшая в Советском Союзе система, с одной стороны, несла на себе отпечатки политической борьбы, с другой стороны, не была лишена и «узких мест» методологического характера. В работах Б. Райзберга и Л. Перцова выделены следующие недостатки (в том числе и системные) советской системы планирования: чрезмерное внимание этапу обоснования и подготовки планов в ущерб проработке механизмов реализации мониторинга и оценки; безальтернативный характер прогнозирования; невнимание к рискам реализации планов; не увенчавшиеся успехом попытки освоить долговременное стратегическое планирование в форме планов

экономического и социального развития на 15 лет. Они во многом стали причиной дискредитации программно-целевого метода управления.

Однако к сокрушительному удару по системе государственного планирования в нашей стране привели, по мнению Б. Райзберга, не ее несовершенства, а рыночные реформы начала 1990-х гг. В целях решения политических задач, реформаторы устранили экономические и управленческие институты советской системы, а стратегическое, общегосударственное, национальное планирование на отдаленную перспективу практически прекратило свое существование. Оно свелось к декларативным концепциям, не обладающим плановой силой, не обязывающим и не порождающим ответственности [16, с. 119–120].

В нынешних условиях стратегическое планирование на макроуровне фактически опирается на методические основы, сформированные в рамках стратегического управления предприятиями, что сопровождается серьезными трудностями, поскольку требуется адаптация методик, разработанных для управления на микроуровне, применительно к условиям управления на национальном, региональном, местном уровнях управления.

В современной российской действительности первый существенный шаг в развитии системы стратегического планирования был предпринят в феврале 2007 г., когда Министерством регионального развития РФ были утверждены «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» [12]. Принятый документ сыграл важную методическую роль в развитии стратегического подхода в управлении социально-экономическим развитием: он прояснил, на наш взгляд, очень востребованные аспекты стратегического планирования. Однако остались не решенными вопросы методологического характера. Такое положение дел, по мнению Ю.И. Смолякова и А.В. Резвякова, свидетельствует о том, что система стратегического планирования, как наиболее важное звено в системе непрерывного управления регионом<sup>1</sup>, в настоящее время, оказалась наименее разработанной и низкоэффективной на практике [17, с. 69].

Очередной этап развития системы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации связан с октябрём 2009 г., когда Министерством экономического развития Российской Федерации был представлен проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» [11]. Как указано в пояснительной записке к проекту закона, основной его идеей является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны [15].

Однако по настоящее время нормативный акт не вступил в силу. Во многом это связано с недостаточной проработанностью документа, что, в свою очередь, обусловлено, сложностью решаемых задач в сфере стратегического планирования. Как отмечают аналитики, представленный проект закона можно охарактеризовать как рамочный законопроект, который содержит перечень нормативных правовых актов стратегического планирования и предоставляет информацию в объеме, достаточном

<sup>1</sup> По нашему мнению, система стратегического планирования является важным звеном не только регионального, но и общегосударственного управления.

только для того, чтобы эскизно оценить содержание основополагающих документов — концепций долгосрочного социально-экономического развития или стратегий субъектов Российской Федерации. Но даже в таком варианте в рассматриваемом нормативном акте определены качественно новые подходы к регламентированию деятельности в сфере долгосрочного планирования социально-экономического развития. Так М. Иванов полагает, что принятие законопроекта даже в представленном виде позволит сформировать общеправовую и концептуальную базу для продолжения работы в данном направлении [3]. М.Э. Дмитриев отмечает, что отраженные в проекте закона рамочные нормы допускают большую гибкость на стадии реализации, и уже поэтому будут способствовать дальнейшему развитию системы стратегического и территориального планирования. К принципиально значимым и важным характеристикам он относит то, что проект содержит конкретный перечень документов федерального стратегического планирования; определены типы документов, эскизно обозначены их содержание, взаимосвязи и последовательность разработки; рассмотрено соотношение документов разных уровней власти, прежде всего, стратегий регионов и документов федерального уровня; чуть более конкретно обозначено распределение полномочий между органами федеральной власти по разработке разных типов документов стратегического планирования, в первом приближении дана схема их практической реализации [6].

Возвращаясь к проблемам регулирования качества жизни населения, отметим, что повышение качества жизни российских граждан и снижение уровня социального и имущественного неравенства населения заявлены в качестве основной цели Стратегии национальной безопасности РФ. Ее достижение связано с решением комплекса задач по преодолению сформировавшихся социально-негативных явлений, созданию необходимого базиса для позитивных перемен в условиях жизни населения, закреплению позитивных перемен и проч. Очевидно, что решение подобных задач не может быть осуществлено в краткосрочном периоде и предопределяет необходимость как текущего, так и перспективного планирования. В этом отношении стратегическое планирование как инструмент системы долгосрочного планирования социально-экономического развития представляет возможности согласования и достижения приоритетных целей развития объекта управления, определяя механизмы их достижения с учетом имеющихся в наличии ресурсов и потенциальных возможностей.

### Список использованной литературы

1. Анчишкина О.В. Государственные стратегические программы социально-экономического развития: состояние и перспективы / О.В. Анчишкина // Проблемы прогнозирования. — 2005. — № 6. — С. 27–43.
2. Багомедов М.А. О совершенствовании государственного регулирования социальной сферы регионов / М.А. Багомедов // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 3. — С. 67–70.
3. Васильева Ю. Скованные одной целью / Ю. Васильева // Российская Бизнес-газета. — 2009. — 17 нояб. [Электронный ресурс]. — URL: <http://rg.ru/2009/11/17/strategiya.html> (дата обращения: 17 окт. 2011 г.).
4. Гонтмахер Е. Социальные проблемы России и альтернативные пути их решения / Е. Гонтмахер, Т. Малева // Вопросы экономики. — 2008. — № 2. — С. 61–72.
5. Груздев А. Стратегия развития региона: цели, преимущества, технология разработки / А. Груздев // Общество и экономика. — 2008. — № 1. — С. 115–120.

6. Дмитриев М.Э. Система стратегического планирования — масштабный организационный эксперимент [Электронный ресурс] / М.Э. Дмитриев. — URL: <http://www.gisa.ru/57052.html> (дата обращения: 15 окт. 2011 г.).

7. Захарова А.А. Проблемы методологического обеспечения стратегического планирования инновационного развития региона / А.А. Захарова // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 16. — С. 11–16.

8. Ларионова А.С. История и инструментарий стратегического планирования в России / А.С. Ларионова // Управление экономическими системами (электронный научный журнал). — URL: [http://uecs.ru/index.php?option=com\\_flexi\\_content&view=items&id=687](http://uecs.ru/index.php?option=com_flexi_content&view=items&id=687) (дата обращения: 20 окт. 2011 г.).

9. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Российская газета. — 1995. — 26 июля.

10. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. — 2009. — 19 мая.

11. О государственном стратегическом планировании: проект федер. закона [Электронный ресурс]. — URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/regulation/gsp> (дата обращения: 20 окт. 2011 г.).

12. Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Министра регионального развития Российской Федерации от 27 февр. 2007 г. № 14. — URL: [http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/Strategia\\_trebovaniya\\_prikaz.PDF?AttachID=984](http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/Strategia_trebovaniya_prikaz.PDF?AttachID=984) (дата обращения: 15 февр. 2009 г.).

13. Перцов Л.В. Эволюция практики применения комплексных программ регионального развития в современной России / Л.В. Перцов // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 1. — С. 189–200.

14. Полтерович В. О стратегии догоняющего развития для России / В. Полтерович // Экономическая наука современной России. — 2007. — № 3. — С. 17–23.

15. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О государственном стратегическом планировании» [Электронный ресурс] // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. — URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/regulation/zapiska> (дата обращения: 20 окт. 2011 г.).

16. Райзберг Б.А. Госплан и государственное стратегическое планирование / Б.А. Райзберг // Экономическая наука современной России. — 2008. — № 1. — С. 116–124.

17. Смоляков Ю.И. Проблемные аспекты формирования стратегии социально-экономического развития региона / Ю.И. Смоляков, А.В. Резвяков // Региональная экономика: теория и практика. — 2010. — № 7. — С. 67–72.

## Referenses

1. Anchishkina O.V. Gosudarstvennye strategicheskie programmy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: sostoyanie i perspektivy / O.V. Anchishkina // Problemy prognozirovaniya. — 2005. — № 6. — S. 27–43.

2. Bagomedov M.A. O sovershenstvovanii gosudarstvennogo regulirovaniya sotsial'noi sfery regionov / M.A. Bagomedov // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. — 2011. — № 3. — S. 67–70.

3. Vasil'eva Yu. Skovannye odnoi tsel'yu / Yu. Vasil'eva // Rossiiskaya Biznes-gazeta. — 2009. — 17 Nov. [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://rg.ru/2009/11/17/strategiya.html> (data obrashcheniya: 17 Oct. 2011 g.).

4. Gontmakher E. Sotsial'nye problemy Rossii i al'ternativnye puti ikh resheniya / E. Gontmakher, T. Maleva // Voprosy ekonomiki. — 2008. — № 2. — S. 61–72.

5. Gruzdev A. Strategiya razvitiya regiona: tseli, preimushchestva, tekhnologiya razrabotki / A. Gruzdev // Obshchestvo i ekonomika. — 2008. — № 1. — S. 115–120.

6. Dmitriev M.E. Sistema strategicheskogo planirovaniya — masshtabnyi organizatsionnyi eksperiment [Elektronnyi resurs] / M.E. Dmitriev. — URL: <http://www.gisa.ru/57052.html> (data obrashcheniya: 15 Oct. 2011 g.).

7. Zakharova A.A. Problemy metodologicheskogo obespecheniya strategicheskogo planirovaniya innovatsionnogo razvitiya regiona / A.A. Zakharova // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. — 2011. — № 16. — S. 11–16.

8. Larionova A.S. Istoriya i instrumentarii strategicheskogo planirovaniya v Rossii / A.S. Larionova // Upravlenie ekonomicheskimi sistemami (elektronnyi nauchnyi zhurnal). — URL: [http://uecs.ru/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&id=687](http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=687) (data obrashcheniya: 20 Oct. 2011 g.).

9. O gosudarstvennom prognozirovanii i programmakh sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 20 July 1995 g. № 115-FZ // Rossiiskaya gazeta. — 1995. — 26 July.

10. O strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 g.: ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 12 May 2009 g. № 537 // Rossiiskaya gazeta. — 2009. — 19 May.

11. O gosudarstvennom strategicheskom planirovanii: projekt feder. zakona [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/regulation/gsp> (data obrashcheniya: 20 Oct. 2011 g.).

12. Ob utverzhdenii trebovaniy k strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sub'ekta Rossiiskoi Federatsii [Elektronnyi resurs]: prikaz Ministra regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 27 Feb. 2007 g. № 14. — URL: [http://www/minregion.ru/OpenFile.ashx/Strategia\\_trebovaniya\\_prikaz.PDF?AttachID=984](http://www/minregion.ru/OpenFile.ashx/Strategia_trebovaniya_prikaz.PDF?AttachID=984) (data obrashcheniya: 15 Feb. 2009 g.).

13. Pertsov L.V. Evolyutsiya praktiki primeneniya kompleksnykh programm regional'nogo razvitiya v sovremennoi Rossii / L.V. Pertsov // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. — 2010. — № 1. — S. 189–200.

14. Polterovich V. O strategii dogonyayushchego razvitiya dlya Rossii / V. Polterovich // Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii. — 2007. — № 3. — S. 17–23.

15. Poyasnitel'naya zapiska k projektu federal'nogo zakona «O gosudarstvennom strategicheskom planirovanii» [Elektronnyi resurs] // Sait Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii. — URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/regulation/zapiska> (data obrashcheniya: 20 Oct. 2011 g.).

16. Raizberg B.A. Gosplan i gosudarstvennoe strategicheskoe planirovanie / B.A. Raizberg // Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii. — 2008. — № 1. — S. 116–124.

17. Smolyakov Yu.I. Problemnye aspekty formirovaniya strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona / Yu.I. Smolyakov, A.V. Rezvyakov // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. — 2010. — № 7. — S. 67–72.

### Информация об авторах

*Токарская Нинель Михайловна* — доктор экономических наук, профессор, кафедра социологии и социальной работы, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [k\\_sociology@isea.ru](mailto:k_sociology@isea.ru).

*Марасанова Анна Александровна* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра социологии и социальной работы, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [marasananna@mail.ru](mailto:marasananna@mail.ru).

### Authors

*Tokarskaya Ninel Mikhailovna* — Doctor of Economics, Professor, Chair of Sociology and Social Work, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [k\\_sociology@isea.ru](mailto:k_sociology@isea.ru).

*Marasanova Anna Aleksandrovna* — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Sociology and Social Work, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [marasananna@mail.ru](mailto:marasananna@mail.ru).