

УДК 336.1(574)

МЕТАСТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КАК АСПЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Попп Л.А., Кафтункина Н.С.

*Павлодарский государственный университет им. С. Торайгырова, Павлодар,
e-mail: ludmilapopp@mail.ru*

Метастратегия экономического развития государства формируется в результате обоснования и выбора перспективных целей развития соответствующей экономической системы, их закрепления в долгосрочных прогнозах, разработка целевых государственных программ, обеспечивающих достижение намеченных целей. При этом сама стратегическая модель становится фактором воздействия на будущее, а траектория развития формируется в результате принятия и реализации прошлых решений. Метастратегия развития государства есть общая линия экономического развития, описываемая принимаемыми стратегическими решениями в фазовом пространстве, параметры которого включают в себя экономические и политические факторы общественной среды. Представленное исследование ориентировано на выявление сущности и особенностей метастратегического планирования развития инновационной социально ориентированной экономики Казахстана. Исследование базируется на изучении метастратегии государственного экономического развития как сложной системы, состоящей из отдельных мезоэлементов с многочисленными внутренними и внешними связями. Выбранный подход к анализу стратегических программ развития Республики Казахстан позволяет рассмотреть процесс перехода государственной экономической системы от одной фазы к другой как упорядоченный сценарий развития. В статье изучены модели структуры экономической метастратегии, ее функциональные элементы. В качестве объекта исследования выбраны государственные программы стратегического назначения в Республике Казахстан. Проведен анализ качественных факторов, влияющих на метастратегию.

Ключевые слова: метастратегия, государственное планирование, стратегическое управление, прогнозирование, стратегические программы, мониторинг

META STRATEGY OF ECONOMIC DEVELOPMENT AS AN ASPECT OF STATE STRATEGIC MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Popp L.A., Kaftunkina N.S.

S. Toraygyrov Pavlodar State University, Pavlodar, e-mail: ludmilapopp@mail.ru

The metastrategy of the economic development of the state is formed as a result of the justification and selection of long-term goals for the development of the corresponding economic system, their consolidation in long-term forecasts, the development of targeted state programs that ensure achievement of the goals. Moreover, the strategic model itself becomes a factor of influence on the future, and the development trajectory is formed as a result of the adoption and implementation of past decisions. The metastrategy of the development of the state is the general line of economic development, described by the strategic decisions made in the phase space, the parameters of which include the economic and political factors of the public environment. The presented study is focused on identifying the nature and characteristics of metastrategic planning for the development of innovative socially oriented economy of Kazakhstan. The study is based on the study of the metastrategy of state economic development as a complex system consisting of individual mesoelements with numerous internal and external connections. The chosen approach to the analysis of strategic development programs of the Republic of Kazakhstan allows us to consider the process of transition of the state economic system from one phase to another as an ordered development scenario. The article studies the models of the structure of economic metastrategy, its functional elements. As an object of research, government strategic programs in the Republic of Kazakhstan were selected. The analysis of qualitative factors affecting metastrategy is carried out.

Keywords: metastrategy, state planning, strategic management, forecasting, strategic programs, monitoring

Стратегия – это качественно определенное направление развития, рассчитанное на долгосрочную перспективу; это генеральный план действий, определяющий приоритеты деятельности; это модель, описывающая путь достижения целей при наиболее рациональном расходовании имеющихся ресурсов.

В разных источниках можно встретить определение стратегии как генерального плана (руководство, ориентир или направление развития), как следование некой модели поведения, как перспективы, как осо-

бого приема (маневр, предпринимаемый с целью перехитрить соперника), как набора норм и правил, лежащих в основе работы и принятия для принятия стратегических решений. В данной статье мы имеем цель рассмотреть стратегию как процесс, проходящий от идеи (организационно-стратегического предвидения) до выбора направлений и долгосрочных ориентиров развития системы и будущего ее желаемого состояния. Добавляя в модель функцию времени, сразу становится понятно, что процесс формализации стратегии прохо-

дит все этапы от целеполагания до выбора средств и форм их достижения на основе имеющихся ресурсов (дорога из настоящего в будущее). В ходе продвижения по этим этапам добавляется огромное количество данных, что требует множественных циклов внутренней координации фундаментальной модели поставленных целей и распределение ресурсов. По данному признаку авторами выделена категория метастратегии, это такой этап, когда формализована только сама фундаментальная модель стратегии. В ходе формирования метастратегии как отправной точки нельзя предвидеть все возможности и риски, которые откроются при прохождении циклов внутренней координации, связанных с уточнением внутренних и внешних факторов. На рис. 1 представлены основные функциональные компоненты формирования метастратегии экономического развития. Идея видения фундаментальной модели метастратегии базируется на принципе целостности стратегических ориентиров, эффективных инструментов и средств их достижения и процесса проверки достижимости поставленных целей посредством расчета сценариев развития модели. Каждый цикл внутренней итерации, показанный на рис. 1, сопровождается уточнением прогнозного состояния как са-

мой системы, так и прогнозов показателей степени результативности применяемых инструментов. В основу этих прогнозных расчетов должны быть положены специальные научно-аналитические исследования, которые строятся на единой адекватной информационной базе. Для расчетов должны использоваться современные принципы и методы.

Процесс формализации стратегии должен быть построен таким образом, чтобы включать механизм внутренней согласованности структурных блоков.

Определив метастратегию как фундаментальную модель стратегии, требующую еще прохождения нескольких циклов внутренней координации, можно сузить объект исследования до метастратегии экономического развития государства и сформулировать ее как инструмент формирования долгосрочных экономических приоритетов деятельности государства, реализации глобальных и крупномасштабных задач, обеспечения согласованности планов центральной и региональной власти, органов местного самоуправления, увязки принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями на среднесрочный и долгосрочный периоды [1].

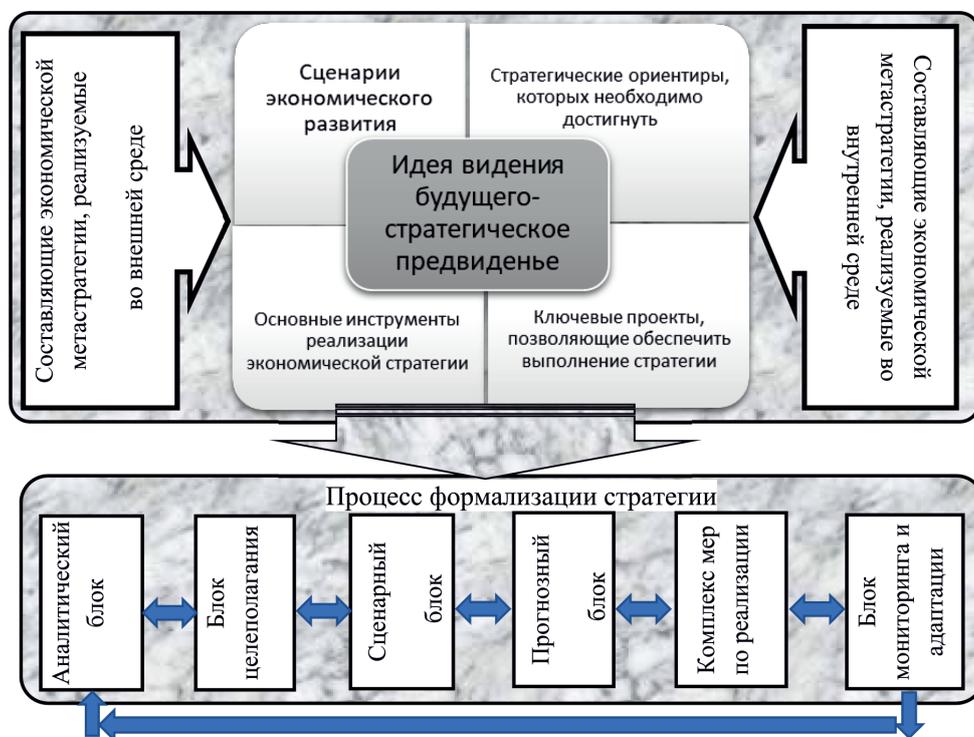


Рис. 1. Основные функциональные компоненты формирования метастратегии экономического развития

Формирование метастратегии экономического развития государства предполагает обоснование и выбор перспективных целей развития, которое осуществляется совместными усилиями органов государственной власти, предпринимательских структур, науки и общества и учитывает интересы всех общественных групп. Метастратегия закрепляется в долгосрочных прогнозах и целевых государственных программах.

Основной задачей формирования метастратегии государственного экономического развития является выявление ключевых параметров и методов их оценки для снижения риска в кризисных точках, где система может поменять свое состояние. Именно такой подход позволит повысить эффективность государственного управления экономикой и таким образом приблизиться к решению поставленной Президентом Республики Казахстан задачи – ориентироваться на достижение конечных результатов.

С целью выявления многообразных типов связей и закономерностей развития использован системный подход к анализу экономической метастратегии Республики Казахстан, что и обусловило новизну исследования.

Цель представленной статьи – обобщить результаты проведенного авторами

вертикального анализа функционирующих государственных программ стратегического назначения как экономической метастратегии Республики Казахстан в контексте развития интеграционных процессов и кризисных явлений для определения модели выбора приоритетов, оценить механизмы и инструменты формирования подчиненных уровней элементов стратегического планирования.

Материалы и методы исследования

В качестве методологической основы использованы аспектные исследования, наблюдение и анализ документальной информации, формализация и системный подход с учетом принципа иерархичности, структуризации и непрерывного изменения. Авторы уже обращались к вопросу развития стратегического планирования [2]. На основе собранного материала авторами проведен вертикальный анализ иерархической структуры функционирующих государственных программ стратегического назначения в Республике Казахстан, при этом учтены развивающиеся интеграционные процессы и кризисные явления, изучена модель формирования метастратегии. На рис. 2 представлена модель иерархичной структуры метастратегий Республики Казахстан [3–5]. В ходе нового исследования особое внимание уделено совершенствованию отдельных компонентов национальной системы стратегического управления, алгоритмам адаптации метастратегии, мониторингу достижения ключевых показателей.



Рис. 2. Модель иерархичной структуры метастратегий РК

**Результаты исследования
и их обсуждение**

Изучая программные документы метастратегии Республики Казахстан с позиции функции целеполагания экономической стратегии и функции фиксации степени достижения, авторы исследовали внутренние и внешние факторы.

На рис. 3 представлены два хронологических уровня системы метастратегического планирования Республики Казахстан, отражающих воздействие экономической цикличности и в первую очередь влияние текущего финансового состояния государственной экономической системы.

Изучая Метастратегию 2030 и декомпозицию ее основных стратегических направлений и программ в Метастратегии 2010 и 2020, выделены основные принципы хронологической структуры. Более четко многоуровневость стратегического планирования отражена в Метастратегии развития РК до 2020 г., здесь можно видеть не только декомпозицию целей от верхнего

уровня к нижнему, но также единую систему мониторинга факторов, позволяющих оценить результативность государственной экономической стратегии. Качественно новым и принципиально важным моментом в содержании документа является акцент на функцию самоконтроля (возможность фиксации степени достижения каждой метастратегической цели) и на внедрение методики адаптации при стратегическом планировании [6].

Как показано на рис. 3, Метастратегия-2050 сформулирована в 2012 г. и является элементом второго уровня.

Законодательные инструменты данной метастратегии включают: закрепление гарантий со стороны государства в части минимальных социальных стандартов, прозрачность бюджетных процессов, усиление адресности выделяемых государством средств, пересмотреть законодательство в сфере защиты материнства и детства, а также в области семьи и брака, совершенствовать систему социального и пенсионного обеспечения.

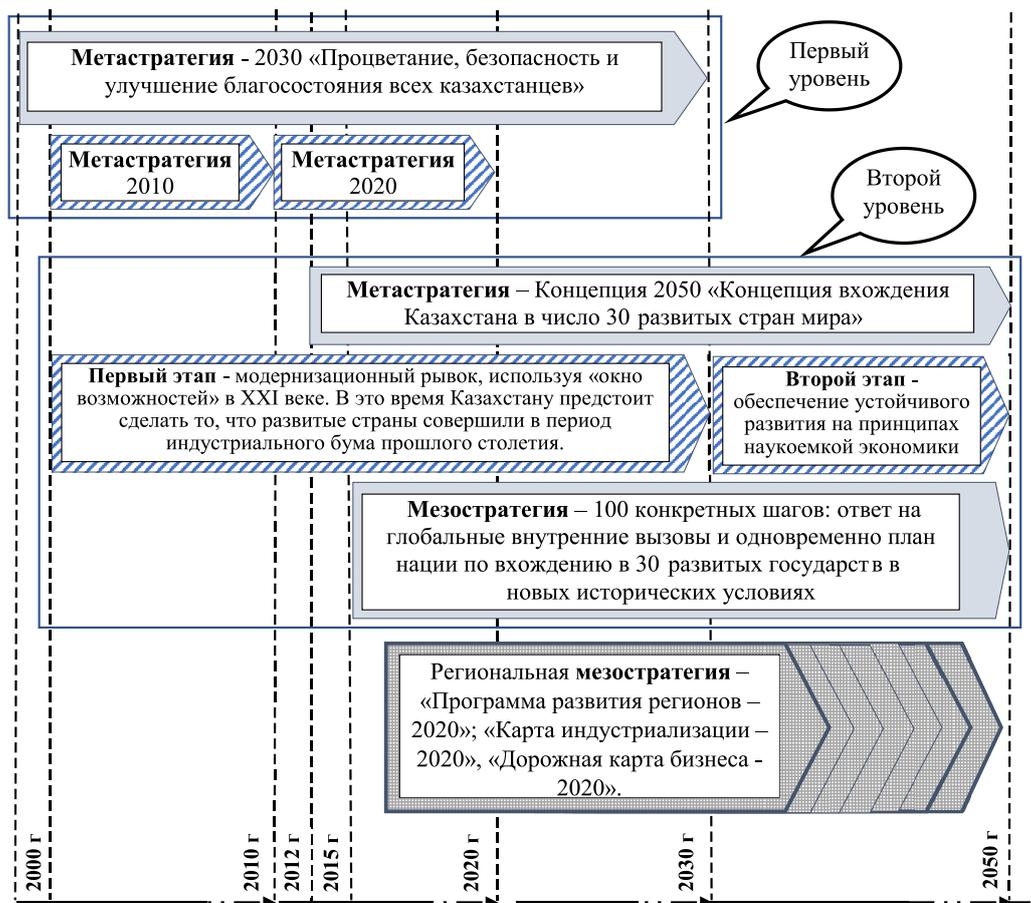


Рис. 3. Хронологическая структура программных документов метастратегии



Рис. 4. Ключевые направления Метастратегии – 2050

В целях реализации Метастратегии развития до 2050 г. и поручений Главы государства была разработана стратегическая модель вхождения Казахстана в число 30 самых прогрессивных государств мира (Концепция – 2050) [7]. На рис. 4 показаны драйверы Метастратегии развития до 2050, основным из которых является интеллектуальный капитал страны. Совершенствование институциональной среды должно быть направлено на создание условий для формирования наукоемкой модели экономического развития.

«Мезостратегия – 100 конкретных шагов» создана в качестве ответа на глобальные внутренние вызовы и одновременно является тактическим планом по вхождению в тридцатку самых прогрессивных государств в новых исторических условиях. «Мезостратегия – 100 конкретных шагов» задает направление радикальных преобразований в обществе и государстве на основе пяти институциональных реформ и 100 практических шагов [8].

В рамках региональной мезостратегии можно выделить такой стратегический документ, как «Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны», который отражает региональные ориентиры с учетом имеющихся в регионах экономических и человеческих потенциалов, а также транспортно-коммуникационной, социальной инфраструктуры и информационных ресурсов [9–11]. Детализация осуществляется совместно с местным исполнительным органом с учетом специфики регионального производственного процесса.

Уполномоченный орган по региональному развитию не включен в процесс формирования метастратегии государства, однако в рамках региональной мезостратегии детализирует цели путем утверждения инвестиционных проектов, а также уточняет инструменты реализации стратегических

приоритетных проектов. Примером тому могут служить Карты индустриализации и Дорожные карты бизнеса. Отраслевые программы развития непосредственно связаны с развитием регионов и городов.

Для формирования метастратегии необходим глубокий анализ тенденций развития социально-экономических явлений и их взаимосвязей. Метастратегия строится на поиске и обоснованном выборе оптимальных решений по достижению стратегических целей. Экономическое прогнозирование, как процесс выявления возможных альтернатив развития в перспективе, является неотъемлемым элементом стратегического планирования. В Казахстане последнее время особое внимание уделяется экономическому прогнозированию.

Экономическое прогнозирование рассматривается как система исследований количественного и качественного характера, которая используется для формирования возможных сценариев развития. Как показано на рис. 1, блок прогнозирования является элементом циклического процесса, это означает, что экономические прогнозы с учетом механизма адаптации постоянно уточняются.

Еще в 2016 г. в Казахстане отменено применение Методики по разработке, реализации и проведению мониторинга Стратегического плана развития. В настоящее время основные принципы и подходы к государственному стратегическому менеджменту изложены в Методике по оценке эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов, цель которой – представить инструменты обоснования и выбора стратегических целей, увязать цели и задачи субъектов стратегического менеджмента со стратегическими целями экономического развития, оценить эффективность реализуемых мероприятий для их достижения, снизить риски.

Анализ показал, что система формирования метастратегии государственного экономического развития переживает этап становления, в результате мирового экономического кризиса появились новые тренды в прогнозировании. Метастратегии должны быть детализированы в разрезе не только целевых показателей, но и в разрезе источников необходимых ресурсов.

Заключение

Следует отметить, что стратегическое планирование – это система, имеющая крайне сложный софт, элементы этой системы сложно поддаются типизации. Проведенное исследование позволило обозначить векторы дальнейшего совершенствования системы метастратегического планирования в Республике Казахстан.

Авторами выделены отдельные модули метастратегического планирования, совершенствование которых позволит повысить эффективность системы государственного стратегического управления в целом.

1. Необходимо редуцировать глобальность содержания документов, разрабатываемых в рамках целеполагания.

2. Документы, разрабатываемые в рамках государственного прогнозирования, должны основываться на специальной статистической и аналитической информации, для подготовки такой информации должен формироваться специальный государственный заказ.

3. Проблемным вопросом является недостаточное методологическое сопровождение разработки и реализации стратегических документов в рамках программирования на различных иерархических уровнях.

4. С точки зрения комплексности и непрерывности планирования важна увязка стратегических целей и задач субъектов бюджетного планирования со стратегическими концепциями социально-экономического развития и приоритетами в расходовании бюджетных средств, при этом важно обеспечить информационно-методологическое сопровождение.

5. Совершенствование технологии и инструментария системы мониторинга путем привлечения аккредитованных экспертов (по примеру системы налогового менеджмента в Казахстане – для налоговых проверок можно привлечь сертифицированных аудиторов).

6. Действенным механизмом обеспечения эффективного выбора подпрограмм региональной мезостратегии, должно стать выявление лучших практик в деятельности

региональных органов, эффективный опыт должен анализироваться и обобщаться.

7. В целях обеспечения системности в процессе введения и, что не менее важно, изменения документов стратегического планирования (как в рамках целеполагания, так и в рамках программирования) необходимо интегрировать в систему стратегического планирования процедурный модуль для выявления и оценки возможных последствий. Рейтинг регулирующих воздействий должен быть основан на оценке результативности и эффективности. Важным элементом данного процедурного модуля является проведение публичных консультаций что позволит повысить доверие граждан и бизнеса к принимаемым стратегическим решениям.

Научно обоснованный выбор вариантов стратегического развития, аутентичность и обоснованность целеполагания, адаптивность стратегических программ к внутренним и внешним изменениям, активное использование современных подходов и методов планирования, комплексный и глубокий анализ имеющейся социально-экономической среды, выявление тенденций волатильности условий, адекватная оценка ресурсов – все это позволит улучшить качество стратегического планирования.

Список литературы

1. Евразийская экономическая комиссия, Аналитический доклад «Анализ систем стратегического планирования и прогнозирования Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации». 2014. [Электронный ресурс]. URL: [http:// docplayer.ru/26811485](http://docplayer.ru/26811485) (дата обращения: 29.09.2019).
2. Кафтункина Н.С., Попп Л.А. Траектория развития системы государственного стратегического планирования в Республике Казахстан // Вестник КазНУ им. аль-Фараби. 2016. № 3 (115). С. 180–188.
3. Указ Президента РК от 18 июня 2009 г. № 827 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан». 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000827> (дата обращения: 29.09.2019).
4. Послание Президента РК народу Казахстана 1997 года «Казахстан 2030» Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. 2019. [Электронный ресурс]. URL: [http:// online.zakon.kz/Document/?doc_id=30090778](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30090778) (дата обращения: 29.09.2019).
5. Указ Президента РК от 1.02. 2010 года, № 922 «Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года». 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000689> (дата обращения: 29.09.2019).
6. Указ Президента РК от 4 марта 2010 года № 931 «Об утверждении методик по разработке и проведению мониторинга Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, стратегических планов государственных органов и программ развития территорий». 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000931> (дата обращения: 29.09.2019).

7. Указ Президента РК от 17 января 2014 года №732 «Об утверждении Концепции по вхождению Казахстана в число 30-ти самых развитых государств мира». 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000732#z0> (дата обращения: 29.09.2019).

8. «План нации 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева» от 6 мая 2015 года. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (дата обращения: 29.09.2019).

9. Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 118 «Об утверждении Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны

до 2020 года». 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118> (дата обращения: 29.09.2019).

10. Постановление Правительства РК от 28 июня 2014 года № 728 «Об утверждении Программы развития регионов до 2020 года». 2019. [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=31584094 (дата обращения: 29.09.2019).

11. Приказ Министра национальной экономики РК от 8 января 2015 года № 9 «Об утверждении Правил и сроков разработки прогноза социально-экономического развития». 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010555> (дата обращения: 29.09.2019).