Экономические и социальные перемены:
факты, тенденции, прогноз, 2018, №4, P. 35-47
Published: April 1, 2018

Стратегическое планирование — путь к устойчивому развитию экономики России

Елена Борисовна Ленчук

Доктор экономических наук, директор, Институт экономики РАН (117218, Российская Федерация, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32; e-mail: irinap@inecon.ru)

Владимир Иванович Филатов

Кандидат экономических наук, зав. центром инновационной экономики и промышленной политики, Институт экономики РАН (117218, Российская Федерация, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32; e-mail: filatov.vladshimir@yandex.ru)

Abstract

Поставленные амбициозные задачи в области экономического развития в рамках нового политического цикла требуют новых подходов и инструментов формирования экономической политики. Системообразующим фактором такой политики, прежде всего, становится стратегическое планирование, которое наряду с совершенствованием рыночных механизмов широко внедряется в практику государственного управления во многих развитых странах мира. В рамках данного исследования представлен содержательный анализ места и роли стратегического планирования в решении задач структурно-технологической модернизации и обеспечения высокой динамики экономического роста в России. Дана оценка содержания закона ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятого в 2014 г. Вскрыты основные причины, по которым этот закон до сих пор не имплементирован в экономическую политику. Показано, что отсутствие четкого целеполагания, стратегических приоритетов развития и их ресурсного обеспечения, по сути, блокирует процесс перехода страны к инновационной модели развития. На основе проведенного анализа сформулированы ключевые направления дальнейшего совершенствования системы стратегического планирования в России. Определен основной контур системы документов стратегического планирования, предложены методические подходы к обеспечению их увязки и согласования. Акцентировано внимание на необходимости встраивания в процесс стратегического планирования долгосрочной финансовой и бюджетной стратегии. В теоретическом плане результаты исследования подтверждают высокую роль государства и стратегического планирования в формировании конкурентоспособной и динамично развивающейся экономики. В практическом плане они могут быть использованы

государственными органами власти для дальнейшего повышения эффективности стратегического планирования в России и корректировки ФЗ №172.

Keywords: стратегическое планирование, государственная программа, прогноз, индикативный план, стратегия социально-экономического развития, структурная модернизация

Введение

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию (март 2018 г.) и майском Указе (от 7 мая 2018 г. № 204) были озвучены ключевые установки развития российской экономики в границах нового политического цикла, важнейшие из которых — обеспечение темпов роста выше мировых и преодоление отставания от ключевых участников геополитической конкуренции; создание на базе новых технологий высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, повышение производительности труда и т.п. Актуальность поставленных задач для формирования устойчивого развития России не вызывают сомнения, впрочем, как и тот факт, что их решение требует перехода к новой модели развития, базирующейся на возрождении реального сектора экономики на основе самых передовых технологических нововведений. Речь идет о структурной перестройке экономики для формирования новых источников роста.

Сложность и масштабность поставленных задач требует согласованного взаимодействия государства, бизнеса и общества, достичь которого возможно при четком целеполагании, определении приоритетов развития и их ресурсного обеспечения, формировании соответствующей институциональной среды. Речь идет о новом качестве государственного управления — главном системообразующем факторе, без которого все конкурентные преимущества страны не способны дать ожидаемый результат [1, с. 20]. Усиление государственного регулирования предполагает в первую очередь укрепление стратегических и проектных начал в экономике, их ядра — стратегического планирования.

Стратегическое планирование как качественно новая система государственного и муниципального управления открывает для страны возможность адекватно ответить на вызовы времени и укрепить свои позиции в экономике и политике путем последовательного перехода к инновационно-ориентированной модели развития, обеспечивающей устойчивый динамичный рост и высокую конкурентоспособность российской экономики на основе опережающего становления базисных производств нового технологического уклада [2].

Дискуссия «рынок или план» уже давно отошла на второй план. Мировая практика подтверждает, что достижение

долгосрочных целей социально-экономического развития невозможно без использования методов стратегического планирования, которые прочно вошли в практику управления ведущих стран Запада, таких как США, Франция, Япония, Южная Корея, Китай, как на макро-, так и на мезо- и микроуровне [3, 4, 5, 6]. Именно опираясь на инструменты стратегического планирования и программного управления, эти страны решают важнейшие социально-экономические задачи, задачи ускоренной реиндустриализации и инновационного развития. Причем многие исследователи отмечают, что необходимость государственного регулирующего вмешательства в экономическое развитие особенно остроощущается в критические периоды, в частности в условиях экономических кризисов, необходимости структурной перестройки [7, 8].

Так, например, суть стратегического планирования в США состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики на федеральном уровне и выстраивании на этой основе отношений федеральной власти с администрациями штатов, бизнесом, обществом. На государственном уровне определяются направления развития общества, перспективные рынки и технологии, сектора экономики, которым будет отдаваться предпочтение и т.д. [9,10,11].

Такие страны, как Франция, Япония, также идут по пути выбора приоритетных отраслей промышленности с точки зрения важности их развития в целом для экономики. Эти страны формируют долгосрочные и пятилетние планы развития, сочетая методы индикативного и директивного планирования [3,12].

Уникальный опыт построения масштабной системы планирования был накоплен и в рамках советской системы, обеспечившей превращение СССР во вторую сверхдержаву XX века. К сожалению, в ходе рыночных реформ этот бесценный опыт был практически полностью разрушен. Безусловно, принципы планирования в условиях рынка принципиально отличаются от тех, которые были при государственно-плановой экономике [13]. Однако сегодня в условиях новых масштабных, прежде всего научно-технологических, вызовов и сложности решаемых социально-экономических проблем необходимость возрождения фундаментальных научных основ планирования проявляется с новой силой. Для этого «государству надо решительно преодолеть свое метание между осознанием необходимости активного воздействия на экономические

процессы всеми, в том числе и административными мерами, и страхом потерять при этом рыночную невинность» [14, с. 95].

В этой связи следует еще раз акцентировать внимание на основных проблемах возращения к практике стратегического планирования в России, обозначить методологические подходы к формированию системы документов стратегического планирования на разных уровнях, определить направления совершенствования организации процессов стратегического планирования и их нормативно-правового обеспечения.

Ренессанс стратегического планирования в России

В постсоветской России возвращение интереса к стратегическому планированию наметилось уже в конце нулевых годов вместе с пониманием того, что перспективы развития российской экономики связаны с решения целого комплекса структурных проблем, которые не решаемы в рамках рыночного саморегулирования, о чем свидетельствует опыт трансформации российской экономики последних 25 лет. В первую очередь, это коснулось структурных проблем, возникающих в оборонно-промышленной и технологической сферах, которые носят, как правило, долгосрочный стратегический характер и не могут найти адекватного решения в рамках трехлетнего бюджетного планирования. Сложившаяся к тому времени практика разработки и реализации федеральных целевых программ по развитию отдельных секторов национального хозяйства и промышленности не обеспечивала должного экономического результата, наблюдалась их слабая взаимоувязка как между собой, так и с имеющимися ресурсами [15, с. 8] . На протяжении многих лет Правительство РФ, рассматривая ход выполнения ФЦП, отмечало их неудовлетворительное выполнение, но виноватых при этом, как правило, не было, поскольку считалось, что бизнес, задействованный в реализации ФЦП, не подчинен государству. Вместе с тем, если бизнес решил участвовать в ФЦП, то это значит, что он принял на себя определенные обязательства и обязан их выполнять и отвечать как материально (штрафы, неустойки), так и административно (отзыв лицензий, банкротство и национализация) [16, с. 46].

Всё отчетливее стало складываться понимание необходимости формирования нового набора управленческих инструментов, которые позволяли бы решить следующие задачи:

- расширить временную глубину государственного прогнозирования и планирования, выйдя за рамки бюджетного цикла (более 3-х лет), предусматривая реализацию долгосрочных решений (со сроком реализации 6 и более лет) в рамках взаимосвязанных средне- и краткосрочных задач, подчиненных общей цели;
- определить последовательность разработки долгосрочных и среднесрочных документов государственного стратегического планирования и их взаимоувязки по целям и приоритетам, регламентировав периодичность их разработки и корректировки;
- упорядочить сроки подготовки документов государственного стратегического управления и мер бюджетной политики между собой;
- сбалансировать планируемые мероприятия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии и национальной безопасности);
- четко ориентировать субъекты Российской Федерации на деятельность, отвечающую интересам страны в целом согласно поставленным целям социально-экономического развития Российской Федерации;
- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области формирования новых перспективных рынков товаров и услуг, развития транспортной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой баз, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий), позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Результатом осознания необходимости нового инструментария управления экономическим развитием стала разработка и принятие 28.06.2014 г. ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее по тексту — Федеральный закон). В рамках этого документа система стратегического планирования определена как инструмент формирования долгосрочных 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.

Следует отметить, что в целом Федеральный закон ФЗ-172 носит рамочный характер и призван внести новые моменты в систему государственного воздействия на экономические процессы по трем направлениям: в перечне документов стратегического планирования, в четком определении характера этих документов и их содержания, а также процедур их разработки и принятия. Попытка закрепить в одном законе все эти направления — дело достаточно новое, даже пионерное по масштабности и многоплановости направления российской законотворческой практики [17, с. 19].

Наряду с традиционно разрабатываемыми документами, описывающими будущее социально-экономического развития страны, регионов и отраслей в той или иной форме, такими как Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Стратегия социально-экономического развития РФ, Стратегия национальной безопасности РФ, отраслевые и региональные стратегии и прогнозы социально-экономического развития, в перечень документов стратегического планирования включен ряд новых документов, таких, например, как Стратегия пространственного развития РФ, которая, по сути, возрождает схемы размещения производительных сил, Стратегия научно-технологического развития РФ, призванная сформировать технологический вектор развития в контексте задач динамично развивающейся научно-технологической и промышленной революции 4.0. Серьезно расширен перечень прогнозов, в который введены прогноз научно-технологического развития страны, стратегический, бюджетный прогнозы на долгосрочный период в целом по стране, по субъектам Российской Федерации и даже по муниципальным образованиям. Таким образом, складывающаяся система государственного стратегического планирования носит прогнозно-плановый характер, в ней на основе долгосрочного прогноза (с инвариантными сценариями) должна формироваться долгосрочная стратегия (с конкретными целями, с одним плановым сценарием), реализуемая через среднесрочные и краткосрочные планы [18, с. 255].

К настоящему времени в целом ряде научных работ [2, 4, 14, 15, 16] уже дан подробный анализ и оценка самого Закона о стратегическом планировании в РФ, в рамках которого основное внимание сконцентрировано на содержании и регламентации процедуры подготовки пакета документов стратегического планирования. В этой связи сегодня наибольший интерес представляет выявление проблем, тормозящих использование инструментов стратегического планирования в рамках реализуемой экономической политики страны. Актуальным остается и ряд вопросов методологического характера, связанных с обеспечением взаимоувязки документов стратегического планирования в единую систему, их ресурсного обеспечения, формирование под задачи стратегического планирования организационно-управленческой инфраструктуры, установление методов контроля и механизмов ответственности всех участников процесса стратегического планирования.

Проблемы имплементации ФЗ-172 «О стратегическом планировании в РФ»

Несмотря на ключевые государственные решения, принятый Федеральный закон до сих пор так и не имплементирован в экономическую политику и государственное управление. Аппараты Минфина РФ, Минэкономики РФ, Минпромторга РФ не спешат создавать его полноценную правовую и организационно-управленческую инфраструктуру, полагая, что в современных условиях механизмы прогноза не дают точных и достоверных ориентиров развития. Спустя четыре года после выхода ФЗ-№ 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» так и не удалось сформировать взаимоувязанный пакет документов, определяющих перспективы развития страны на период до 2030 г., который первоначально предполагалось иметь еще к началу 2016 года.

Хотя сроки разработки базовых документов стратегического планирования были скорректированы, но и сегодня уже совершенно очевидно, что они опять срываются. Так, не представлен Стратегический прогноз Российской Федерации — документ, который должен раскрывать систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности Российской Федерации и формировать основу для разработки Стратегии национальной безопасности РФ и

стратегических документов (стратегий и доктрин) в области внешней и оборонной политики страны. Несмотря на то, что прогноз не рассматривает перспективы развития отдельных секторов национального хозяйства и промышленности, содержащиеся в нем оценки глобальных рисков оказывают влияние на перспективы развития оборонно-промышленного комплекса страны, которые реализуются в программе вооружений.

До сих пор не представлена на обсуждение и утверждение Стратегия долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. —важнейший документ, формулирующий основные цели и задачи социально-экономического развития страны в контексте видения желаемого будущего облика России, а также концептуальные направления решения задач, необходимых для достижения целевых ориентиров развития. Как результат, отсутствуют ориентиры для разработки стратегий и программ развития важнейших секторов и отраслей национального хозяйства и регионов страны. Постоянный перенос сроков разработки базового документа — Стратегии социально-экономического развития РФ — свидетельствует об утрате Минэкономразвития РФ компетенций и экспертного потенциала для разработки документа такого масштаба [15, с. 9].

Сегодня задачу стратегического целеполагания решают утвержденные Стратегия национальной безопасности РФ, Стратегия экономической безопасности РФ и Указ Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (от 7 мая 2018 г). Однако формат Указа не может заменить Стратегию долгосрочного социально-экономического развития — базового документа стратегического планирования, содержащего систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, обеспечивающих устойчивое и сбалансированное социально- экономическое развитие страны.

Разработка документов стратегического планирования зачастую идет вразрез с установленным в ФЗ-№ 172 порядком и последовательностью формирования документов стратегического планирования, что выхолащивает суть разрабатываемых документов, делает их практически бессодержательными, не согласованными между собой и неработоспособными. Особенно наглядно это проявилось в рамках стратегического планирования в научно-технологической

сфере. Логично было бы предположить, что в условиях динамично развивающегося научно-технологического прогресса стратегия научно-технологического развития России должна определить вектор технологического развития страны, поставить задачи разработки и освоения ключевых технологий нового формирующегося технологического уклада, способных сформировать ядро современных промышленных производств, определить пути освоения новых формирующихся высокотехнологичных рынков. Однако вместо этого в Стратегии научно-технологического развития РФ, которая была принята в 2016 г. (Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642), основное внимание сконцентрировано на довольно общих и пространных вопросах — поисках ответа на большие вызовы, которые стоят сегодня пред государством, обществом и наукой, на институциональных особенностях функционирования последней. Документ получился довольно пространный и декларативный, он не содержит никаких целевых индикаторов.

Решение задачи освоения новых передовых технологий и новых рынков спущено на уровень разработки Национальной технологической инициативы (НТИ) — комплексной долгосрочной программы, направленной на обеспечение лидерства российских компаний на перспективных глобальных рынках в ближайшие 15—20 лет. Однако сама практика формирования НТИ вызывает немало вопросов, связанных прежде всего с выбором тематики НТИ, которая формировалась довольно кулуарно, без должной увязки с направлениями технологической модернизации основных секторов национальной экономики. Не были определены и основные источники финансирования проводимых работ в рамках НТИ, при том, что задачи такого уровня требуют серьезных финансовых затрат [19].

Парадоксально, что разработка Прогноза научно-технологического развития на долгосрочную перспективу активизировалась только в конце 2017 г., но до сих пор не завершилась. Причем при обсуждении проекта Прогноза выявилось, что его разработка увязывается со сценарными условиями, обозначенными в уже принятой Стратегии научнотехнологического развития РФ. Хотя именно Прогноз научно-технологического развития должен лежать в основе системы документов стратегического планирования научно-технологической сферы, что определяется положениями ФЗ № 172.

Важнейшей причиной низкого качества документов стратегического планирования в научно-технологической сфере несомненно является отсутствие базового документа — Стратегии социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу, которая бы определила, какую экономику мы строим. Риторика по поводу перехода к инновационной модели развития у нас наблюдается почти два десятилетия, однако проводимая экономическая политика по-прежнему направлена на поддержание экономики «сырьевой трубы».

В условиях отсутствия базовой Стратегии очередной «телегой, поставленной впереди лошади», может стать Стратегия пространственного развития, проект которой сегодня проходит обсуждение в различных государственных структурах управления федерального и регионального уровня. Такая Стратегия должна сформировать систему пространственных приоритетов и обозначить место стратегий и программ развития территорий в системе стратегического планирования. По сути, она должна дать представление о развитии и размещении производительных сил и их расселении, в дальнейшем определить специализацию регионов, территориальные пропорции экономики, увязывать развитие ресурсной базы с потребностями корпораций и населения, обосновывать размещение инфраструктурных систем и т.д. [20,с. 485].

Однако нерешенность в рамках базовой Стратегии социально-экономического развития таких вопросов, как основные направления структурной модернизации экономики, определяющих ее будущий облик, затрудняет, по сути, и решение проблемы рационального размещения производственного потенциала и определения рациональной экономической специализации территорий и регионального развития в целом.

С точки зрения логики стратегического планирования вызывает вопрос и положение ст. 20 ФЗ № 172, когда базой Стратегии пространственного развития РФ выступают Основы государственной политики регионального развития (Указ 2017 г.). Можно полностью согласиться с мнением Е.М. Бухвальда, который акцентирует внимание на некой логической некорректности, допущенной при подготовке ФЗ № 172, поскольку принято все-таки считать, что политика строится на базе стратегии, а не наоборот. Сначала должна быть разработана «Стратегия пространственного развития...», а

затем, в порядке ее детализации, — «Основы политики регионального развития», содержащие систему конкретных целей, институтов и инструментов этой политики, а также ресурсов, обеспечивающих их практическое осуществление [17, с. 21].

Вместе с тем, поскольку названная последовательность все-таки закреплена законом, ее надо было бы выполнять. В этой связи следовало ожидать, что в Стратегии пространственного развития получат развитие и конкретизацию ключевые положения «Основ...», например, будут предложены конкретные пути и механизмы преодоления высокого уровня дифференциации развития регионов, обеспечение равных возможностей для реализации прав граждан на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. Однако в представленном варианте проекта Стратегии пространственного развития этого не произошло. Можно только лишь надеяться, что это будет сделано в окончательном варианте Стратегии.

Несмотря на отсутствие базовых документов стратегического планирования, в настоящее время возрастает число документов стратегического планирования регионального и даже муниципального уровня, которые не согласованы по целям, приоритетам и прогнозным параметрам как между собой, так и со стратегическими документами более высокого уровня. Они имеют разную глубину детализации, не учитывают межрегиональных и межотраслевых ограничений.

Не лучше скл адывается ситуация и в отраслевом срезе экономики. В стадии реализации находятся более сорока государственных программ развития различных сфер деятельности и отраслей национальной экономики, включая программы развития высокотехнологичных отраслей промышленности, основная масса которых принята еще до выхода ФЗ № 172, а срок действия которых заканчивается в 2020 г. Не ясен статус и назначение стратегий развития гражданских отраслей промышленности, разработка которых должна завершиться к концу 2018 г.

Таким образом, сегодня в стране существуют огромное количество документов стратегического планирования, которые не увязаны между собой и не образуют единую систему, что создает серьезные риски потерь финансовых, трудовых и природных ресурсов, дальнейшего углубления межрегиональных диспропорций.

На наш взгляд, сложившаяся ситуация объясняется следующим рядом причин.

Прежде всего, имплементация в экономическую политику стратегического управления тормозится идеологической (мировоззренческой) ограниченностью сформировавшегося в стране экономического мэйнстрима, основывающегося на постулатах институциональной теории и «Вашингтонского консенсуса». Как следствие, отсутствие необходимого понимания роли документов стратегического планирования в решении структурных проблем социально-экономического развития. Не удивительно, что в качестве основного целеполагания разрабатываемых документов (стратегий и программ) даже отраслевого и регионального уровней закладывается задача совершенствования механизмов поддержки частных инициатив бизнеса, а не формирование и обоснование желаемого облика будущего как национальной экономики в целом, так и ее важнейших сфер деятельности, отраслей и регионов. Соответственно, в документах отсутствует инвестиционная составляющая — основные проекты, реализация которых обеспечивает реальное развитие экономического потенциала отраслей и регионов.

По-прежнему сохраняются серьезные противоречия между планирующими и финансовыми структурами, которые руководствуются различными, плохо состыкованными целями, приоритетами и принципами работы на фоне утери Минэкономразвития РФ (относительно советского периода) компетенций по разработке масштабных документов межотраслевого и межрегионального формата, формирование которых требует содержательного и организационного сопряжения деятельности большого числа участников.

Как следствие, сегодня явно наблюдается отрыв бюджетного планирования от экономического. По сути, экономическая политика сводится к обеспечению макроэкономической стабилизации и поддержанию бюджетной сбалансированности как условия притока внешних инвестиций. В такой модели бюджетная политика выступает приоритетом по отношению к задачам экономического роста и структурной модернизации экономики. Соответственно, стратегическое планирование как инструмент решения структурных проблем национального хозяйства уходит на вторые роли.

В пакете документов по организации процесса стратегического планирования, предложенном Минэкономразвития РФ, даже на

методическом уровне, отсутствуют механизмы межотраслевого и межрегионального согласования разрабатываемых документов стратегического планирования. Остается непонятным, каким образом должна и может происходить увязка разрабатываемых документов стратегического планирования (стратегий, программ, национальных проектов) с имеющимися ресурсами и выбор наилучших решений. В результате такой отбор осуществляется на основе процессов лоббирования заинтересованными структурами.

До сих пор не отработана методология последовательной разработки цепочки документов стратегического планирования: прогноз — стратегия — программа (план) — проект (конкретное задание) и их реализации. Отсутствуют сквозные взаимоувязанные целевые индикаторы таких документов. Также в действующей системе государственного управления нет эффективного контроля и ответственности за исполнение принятых политико-экономических и управленческих решений, без чего планирование остается прогнозом, риски неточностей и ошибок которого стабильно велики. Сегодня сохраняет свою актуальность фраза, дошедшая до нас из советского периода: «План без прогноза — это бюрократическая акция, а прогноз без плана — это литературное произведение» [14, с. 81].

В структуре стратегического планирования отсутствует каркас полноценной стратегии развития фундаментальной и поисковой науки, научных и технологических решений достаточно отдаленного будущего, что объясняется снижением роли Российской академии наук в осуществлении научного предвидения и разработки сценариев развития страны с учетом вхождения в новейшие технологические уклады и «новую промышленную революцию 4.0».

Важно и то, что попытка перехода к практике стратегического планирования в стране осуществляется в крайне сложных геополитических и геоэкономических условиях, в ситуации, когда возможности предвидения положения дел на перспективу весьма ограничены, а всякого рода риски очень велики [2, с. 5]. Многие факторы, влияющие на экономику, находятся вне зоны внутреннего влияния, что затрудняет разработку достоверных не только долгосрочных, но и краткосрочных прогнозов. В таких условиях государственные органы власти придерживаются мнения, что практика перехода к стратегическому планированию преждевременна, более продуктивно — это принимать антикризисные стабилизационные планы с

(краткосрочным) горизонтом планирования в один год. Однако успешный мировой опыт свидетельствует об обратном — стратегическое планирование, нацеленное на решение структурных проблем экономического развития, повышает устойчивость национального хозяйства и снижает влияние внешних конъюнктурных факторов на экономический рост.

Основные направления совершенствования системы стратегического планирования

Для того чтобы отойти от практики разработки прогнозов, стратегий и программ в виде «литературных произведений», выхолащивающих содержание и преимущества использования инструментов стратегического планирования в рамках проводимой экономической политики, следует определить основные направления дальнейшего совершенствования системы стратегического планирования. Безусловно, оно должно выстраиваться на основе полномасштабной реализации логики и идеологии ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Постановления Правительства РФ № 1050 от 15.10.2016 г. «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». При этом на первый план, на наш взгляд, выдвигаются следующие задачи.

Прежде всего, необходимо завершить формирование общего контура государственного стратегического планирования социально-экономического развития страны. Фундамент и каркас такой системы стратегического планирования должны составлять такие стратегические документы, как:

- Стратегия национальной безопасности;
- Стратегия экономической безопасности;
- Стратегия социально-экономического развития на 15 лет;
- Стратегия научно-технологического развития;
- Стратегия пространственного развития на долгосрочную перспективу;
- План национального экономического развития, включающий программы развития важнейших секторов экономики и макрорегионов;

- Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и стратегия совершенствования бюджетной системы;
- План деятельности Правительства;
- Трехлетний Бюджет;
- Среднесрочный план государственных закупок.

Ядро основных стратегий может быть дополнено стратегиями развития особо важных стратегических отраслей, государственных корпораций (в особенности связанных с обеспечением национальной безопасности, ОПК, направлениями научных и научно-технических прорывов) регионов и макрорегионов, стратегических экономико-географических зон (Арктическая зона; Сибирь; Дальний Восток), территорий опережающего развития.

В системе государственного стратегического планирования необходимо четко обозначить его опорные элементы: макроэкономическое планирование; определение долгосрочных трендов структуры и пропорций экономического развития, возвращение на новой основе балансовых методов; управление государственным сектором, государственными корпорациями, государственным имуществом. Они должны объективно определять облик и парадигму государственного управления, перечень его задач и функций, структуру и механизмы функционирования. Это может повлечь за собой изменения в структуре (иерархии) органов федеральной исполнительной власти, имея в виду логику формирования, принятия и исполнения политических, экономических и управленческих решений с четко определенной системой ответственности. На первые роли выходят планирующие структуры, определяющие стратегические цели и приоритеты, способы их реализации.

Совершенно очевидно, что следует восстановить логичную последовательность разработки документов стратегического планирования, понимая, что Стратегия долгосрочного социально-экономического развития РФ (до 2030 или 2035 г.) является важнейшим базовым звеном всей системы стратегического планирования экономического развития. В ходе ее разработки должно происходить обоснование важнейших долгосрочных приоритетов развития, целесообразности формирования национальных проектов и государственных программ развития приоритетных секторов экономики, сфер деятельности регионов. Разработка базового документа наконец

должна быть завершена, и только после его принятия могут быть разработаны или уточнены другие документы стратегического планирования, включая стратегии научно-технического и пространственного развития, отраслевые и региональные стратегии, национальные проекты и программы.

Задача повышения уровня ресурсной сбалансированности принимаемых проектов и программ может решаться в ходе разработки долгосрочной национальной программы социально-экономического развития (на два президентских срока), формируемой на основе проектов стратегий развития отдельных секторов и отраслей, а также территориальных формирований. Реализация такой национальной программы и само уточнение параметров экономического развития и инвестиционных проектов должно опираться на трехлетние индикативные планы как основы для разработки трехлетнего бюджета. В этой связи представляется целесообразным внести соответствующие дополнения о формировании такого плана в ФЗ № 172.

Развертывание системы стратегического планирования должно обеспечить системное использование имеющихся у государства ресурсов для проведения модернизации и новой индустриализации экономики на базе формиру
ющегося нового технологического уклада. Это требует сквозной увязки Стратегии технологического развития с остальными документами стратегического планирования. Кроме того, представляется целесообразной разработка пятилетней программы модернизации экономики на основе освоения передовых технологий формирующегося нового технологического уклада, предусматривающей меры по опережающему развитию составляющих его производственно-технологических комплексов, созданию благоприятной макроэкономической среды и формирования соответствующих институтов и контуров управления [20, с. 487].

Учитывая, что научно-инновационная деятельность должна пронизывать все сферы экономики, необходимо акцентировать внимание на создании эффективной системы управления НТП. Можно полностью согласиться с мнением академика С.Ю. Глазьева, который отмечает, что реализуемый ныне подход к управлению наукой как отдельной отраслью в формате министерства является заведомо неэффективным. Для сквозного стимулирования инновационной активности во всех сферах экономики целесообразно создание специального надведомственного органа, отвечающего за разработку и

реализацию государственной научно-технической и инновационной политики, координацию деятельности министерств и ведомств по ее реализации [20, с. 488].

Не менее важной задачей повышения эффективности стратегического планирования является встраивание в этот процесс долгосрочной финансовой и бюджетной стратегии. В текущей практике прогноз основных параметров бюджетной системы строится на базе прогноза динамики различных секторов отечественной экономики и российских регионов и на этой основе формируется бюджетная стратегия, определяющая объемы финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на достижение целей государственной политики, т.е. бюджетная стратегия представляет собой некий пассивный результат прогноза. Однако на деле бюджетная и финансовая (денежно-кредитная) стратегии могут и должны выступать реальным инструментом, результаты работы которого должны отражаться в вариантах социально-экономического прогноза.

Фактически целью бюджетной стратегии и стратегии денежно-кредитной политики является определение финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на достижение целей национального социально-экономического развития.

Долгосрочное бюджетное планирование как часть общей финансовой политики должно решать целый ряд важных задач [22, с. 106]:

- обеспечивать стабильность и устойчивость программных расходов бюджетной системы (бюджета расширенного правительства) в соответствии с определяемыми целями и приоритетами;
- обеспечивать стабильность и устойчивость программных расходов региональных бюджетов в рамках системы межбюджетных отношений и бюджетного выравнивания;
- обеспечивать уточнение параметров бюджетной системы с учетом изменяющихся макроэкономических глобальных трендов;
- определять сравнительную эффективность / целесообразность использования тех или иных балансирующих систему элементов (выбор между сокращением и ростом расходов, повышением и снижением налоговой нагрузки, ростом и сокращением объемов госдолга, изменением параметров суверенных фондов)

применительно к конкретной прогнозируемой социально-экономической ситуации;

- устанавливать «потолки» программных расходов, включающих в себя прямые бюджетные и налоговые расходы;
- допускать введение новых программ (агрегирование действующих программ, формирование блоков программ) в среднесрочном и долгосрочном периоде на основе четко закрепленного механизма;
- предусматривать в качестве самостоятельного блока оценку рисков долгосрочного социально-экономического развития в рамках каждого из сценариев бюджетной стратегии (в первую очередь внешних рисков) и степени подверженности бюджетной системы внешним шокам.

Реализация программного подхода к бюджетному планированию, несомненно, открывает возможность повышения эффективности осуществляемых расходов, поскольку при таком подходе бюджетные средства направляются на строго определенные цели и задачи. Вместе с тем это предъявляет новые повышенные требования к качеству разрабатываемых госпрограмм. Речь идет в первую очередь о более глубокой и четкой проработке целевых установок программ и их показателей, ресурсного и финансового обеспечения вплоть до конкретных проектов инвестиционного, научно-технологического или организационно-управленческого характера. Как показывает текущая практика разработки и реализации госпрограмм, такая проработка не осуществляется. Отчасти это происходит потому, что сегодняшние программы представляют собой просто иную форму представления бюджетных планов и бюджетной отчетности, а не реализацию программноцелевого метода как такового [22, с. 106; 107].

Необходимо внести ясность в отношении института, способного осуществлять функции стратегического планирования без перекоса в сторону ведомственных и региональных интересов. Следует отметить, что Совет по стратегическому планированию и проектам при Президенте РФ не может заменить собой орган власти с соответствующими компетенциями и полномочиями, поскольку в значительной мере является экспертно-аналитической структурой и не в состоянии выполнять властные и административные функции. Следовательно, нужен реальный орган власти и управления,

который, наряду с ключевыми структурами регулирования внутренней и внешней политики, институтами верховной власти, будет входить в состав министерств и федеральных служб, подчиняющихся непосредственно Президенту РФ. Минэкономразвития РФ явно не справляется с такой функцией.

Подводя итог сказанному выше, следует отметить, что предложенные меры по ускорению имплементации инструментов стратегического планирования в процесс формирования и реализации экономической политики, на наш взгляд, являются ключевыми, но в то же время далеко не исчерпывают всех проблем, которые предстоит решить для превращения стратегического планирования в целенаправленный импульс роста российской экономики и качества жизни населения.

Литература

1. Ильин В.А., Морев М.В. Тревожное будущее 2024 г. // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 3. С. 3-24. DOI: 10.15838/esc. 2018.3.57.1
2. Бухвальд Е.М. Стратегическое планирование в России: «отложить нельзя реализовать» // Региональная экономика. Юг России. 2016. № 2 (12). С. 4—13.
3. Стратегическое планирование развития экономики: мировой опыт и выводы для России / С.М. Заверский, Е.С. Киселева, В.Ю. Кононова, Д.А. Плеханов, Н.М. Чуркина // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 2. С. 22—40.
4. Липина С.А., Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю. Стратегическое планирование в России: возможность и необходимость применения зарубежного опыта // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 44-52. DOI: https://doi.org/10.15688/re.volsu.2018.L4
5. Napier R., Sidle C., Sanaghan P. High Impact Tools and Activities for Strategic Planning. USR, McGraw-Hill, 1998. 438 p.
6. OECD Science Technology and Industry Outlook 2014. OECD Publishing, 2014. 480 p.
7. The Effectiveness of Crisis Planning. University of Texas at Arlington, 2011. 38 p.

8. Yulek M. (Ed.). Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy: Concepts, Experience and Prospects. London, Springer, 2015. Pp. 61—76.
9. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 2) препринт WP8/2016/04 / А.В. Клименко, В А. Королев, Д.Ю. Двинских, Н А Рычкова, Н.Ю. Сластихина. — М.: ВШЭ, 2016. 40 с.
10. The Competitiveness and Innovative Capacity of the United States. 4—6. Available at: https://ru.scribd.coni/document/77712003/Competitiveness-and-Innovative-Capacity-of-the-US-USDOC
11. Дмитриев С.С. Инновационный аспект глобального лидерства США// США: возможности и пределы экономического и политического лидерства. М.: ИМЭМО РАН, 2016. Т. 1. С. 29—56.
12. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 1) препринт WP8/2016/04 / А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, Н.А. Рычкова, И.Ю. Сластихина. — М.: ВШЭ, 2016. 68 с.
13. Краснопольский Б.Х. Пространственно-экономическое планирование: опыт Великобритании // Пространственная экономика. 2012. № 2. С. 168—173.
14. Иванов АЕ. Нужен поиск новой модели государственного управления экономикой. М.: Анкил, 2018. 240 с.
15. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Российская экономика: поиск эффективной стратегии // Мир новой экономики. 2018. Т. 12. № 1. С. 6-21. DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-1-6-21
16. Сенчагов В.К., Иванов А.Е. Закон о стратегическом планировании и задачи его реализации // Вестник Финансового университета. 2015. № 6 (90). С. 19—29.
17. Бухвальд Е.М. Основные проблемы реализации системы стратегического планирования в Российской Федерации // От рецессии к стабилизации и экономическому росту: Материалы VIII Международной научно-практической конференции / Российский экономический университет имени ЕВ. Плеханова, 2016. С. 16-25.
18. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации. М.: Наука, 2013. 302 с.

19. Данилин И., Мамедьяров З. Национальная технологическая инициатива: новый фокус и вызовы реализации российской инновационной политики //Год планеты: ежегодник ИМЭМО РАН. М.: Идея- Пресс, 2016. С. 121-131.
20. Глазьев СЮ. Рывок в будущее. Россия в новых технологическом и мирохозяйственном укладах. М.: Книжный мир, 2018. 768 с.
21. Лыкова Л.Н. Бюджетные и налоговые институты модернизации экономики // Российский экономический журнал. 2018. № 3. С. 101—114.