

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Развитие системы  
стратегического планирования  
в Российской Федерации

Издание Государственной Думы  
2017

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Развитие системы  
стратегического планирования  
в Российской Федерации

Материалы «круглого стола» фракции  
Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ  
и Фонда развития инновационного предпринимательства  
Торгово-промышленной палаты Российской Федерации

Издание Государственной Думы  
Москва • 2017

УДК 338.26(470)

ББК 65.054

P17

**Под общей редакцией:**

заместителя руководителя фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»  
в Государственной Думе,  
первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы  
по государственному строительству и законодательству,  
канд. юрид. наук, заслуженного юриста Российской Федерации

**М. В. Емельянова;**

советника заместителя руководителя  
фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», члена экспертных советов  
Комитета Государственной Думы по экономической политике,  
промышленности, инновационному развитию и предпринимательству,  
канд. эконом. наук, академика РАЕН

**К. Н. Андрианова**

P17 **Развитие системы стратегического планирования в Российской Федерации.** Материалы «круглого стола» фракции Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ и фонда развития инновационного предпринимательства Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. – М.: Издание Государственной Думы, 2017. – 80 с.

Предназначено для представителей органов государственной власти, преподавателей, учёных, экспертов, практических специалистов в области государственного управления экономикой и стратегического планирования социально-экономического развития.

УДК 338.26(470)

ББК 65.054

## СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово М. В. Емельянова . . . . .	4
Доклад Е. В. Поповой . . . . .	6
Доклад К. Н. Андрианова . . . . .	9
Доклад Э. А. Кучкарова . . . . .	14
Выступления участников «круглого стола»	
П. С. Дорохин . . . . .	18
С. М. Катасонов . . . . .	22
В. А. Ганзя . . . . .	23
А. П. Майоров . . . . .	26
А. В. Захаров . . . . .	28
С. Н. Сильвестров . . . . .	33
А. А. Адамеску . . . . .	37
С. А. Толкачев, Д. Е. Морковкин . . . . .	42
Я. И. Зубарева, Р. В. Каманина . . . . .	46
Д. В. Трошин . . . . .	49
О. А. Котолупов, П. А. Хриенко . . . . .	52
Д. Б. Балгужинова . . . . .	58
О. В. Кожевина . . . . .	61
В. Ш. Сургуладзе . . . . .	64
В. Ф. Шаров . . . . .	68
Н. М. Казанцев . . . . .	72
Проект резолюции «круглого стола» . . . . .	75

**Материалы «круглого стола» фракции политической партии  
«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»  
и Фонда развития инновационного предпринимательства  
Торгово-промышленной палаты Российской Федерации**

**Москва, Государственная Дума  
5 апреля 2017 года**

***Председествовал  
заместитель руководителя фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»  
в Государственной Думе, первый заместитель председателя  
комитета Государственной Думы по государственному  
строительству и законодательству, канд. юрид. наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
М. В. Емельянов***

***Сомодераторы:  
К. Н. Андрианов, советник заместителя руководителя фракции  
«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», член экспертных советов  
Комитета Государственной Думы по экономической политике,  
промышленности, инновационному развитию и предпринимательству,  
канд. эконом. наук, академик РАЕН;  
Е. В. Попова, председатель Совета Фонда развития  
инновационного предпринимательства Торгово-промышленной  
палаты Российской Федерации, заместитель генерального  
директора АО «Институт экономики и развития транспорта»,  
канд. эконом. наук, академик РАЕН***

**Вступительное слово заместителя руководителя  
фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации  
М. В. Емельянова**

Этот «круглый стол» посвящён очень важной теме – развитию стратегического планирования в нашей стране. Очень долго само понятие «стратегическое планирование» не принималось ни нашими экономическими властями, ни той частью экономической науки, которая представляла, к сожалению, мейнстрим. В прошлом созыве в Государственной Думе был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Сразу стоит сказать, что он тяжело дался. Против него велась борьба. Не во всём он нас удовлетворил. Этот закон носит компромиссный характер. Но вместе с тем, с его принятием было реабилитировано само понятие стратегического планирования.

На мой взгляд, этот закон в большей степени обобщил, констатировал и закрепил те формы планирования, которые уже есть. Строго говоря, именно о стратегическом планировании как о комплексном подходе



**Президиум «круглого стола»**

к решению социально-экономических проблем, стоящих перед страной, речь не идёт. Выработать документ такого плана сложно.

Мы предлагаем более радикальные вещи. Мы – это фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе, коллеги из КПРФ и ЛДПР. Однако даже в том виде, в котором закон о стратегическом планировании принят – это безусловно шаг вперёд.

Но мы считаем, что останавливаться на этом не надо, нужно двигаться дальше – идти к полноценному стратегическому планированию в том современном виде и варианте, в котором это планирование используется во многих развитых странах мира и приносит экономический успех.



**Выступление модератора «круглого стола» М. В. Емельянова**



**Выступление сомодератора «круглого стола» Е. В. Поповой**

**Е. В. ПОПОВА,**  
*председатель совета Фонда развития инновационного  
предпринимательства Торгово-промышленной палаты  
Российской Федерации,  
заместитель генерального директора  
АО «Институт экономики и развития транспорта»,  
канд. эконом. наук, академик РАЕН*

### **От Госплана СССР к проекту создания Государственного комитета по стратегическому планированию Российской Федерации**

Нам нужно не ручное, а обыкновенное управление таким сложнейшим народнохозяйственным механизмом, такой огромной страной, нужен Государственный Комитет по стратегическому планированию. Можно его создать и на базе Минэкономразвития России, расширить функции Минэкономразвития России в плане стратегического планирования.

Часть экономистов, к которым я принадлежу (к которым принадлежал Е. М. Примаков), считают, что неолиберальные монетаристские подходы к управлению экономикой себя исчерпали. И это не только по мнению российских экономистов-государственников, но и многих зарубежных аналитиков.

Постулат о неэффективности госрегулирования экономики – он не то что устарел, он не правилен абсолютно. Государственное регулирование в США, Японии, странах Европы имеет колоссальное значение. И многие наши методы госрегулирования экономики, которые имели место в советский период, они с успехом переняты и Японией, и теми же США.

Мы считаем основным институциональным условием успешной реализации социально-экономической стратегии России в целом и Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» – создание Государственного Комитета по стратегическому планированию. Это может быть создание не нового комитета, а преобразование на базе существующего Минэкономразвития России, но в статусе выше министерского, потому что этот статус даст возможность координации между всеми ведомствами и принятия нужных для государства решений.

Необходимо принять постановление Правительства Российской Федерации о разработке индикативного плана экономического и социального развития Российской Федерации на период до 2022 года.

Индикативные планы существуют во многих странах. На наших заседаниях в Торгово-промышленной палате Российской Федерации выступал посол Франции, который подтверждал важность Комиссариата по стратегическому планированию, созданного при Правительстве Франции. И очень важен именно порядок разработки плана. И Франция, и США, и Япония большое внимание уделяют взаимодействию центра и регионов. То есть 1-я итерация разработки плана – это запрос информации из регионов об их развитии, об их приоритетах. И вот такой обмен налажен этим Комиссариатом с регионами, чтобы укрепить целостность страны и понять приоритеты развития всех регионов. Во Франции есть полномасштабное соглашение центра и регионов – тот же самый индикативный план, только в другом тоне.

Очень важно понимать здесь (и это мы тоже с экономистами обсуждали) согласование основных индикаторов плана с субъектами Российской Федерации, хозяйствующими субъектами Федерации, (корпорациями, ФПГ, ведущими предприятиями по отраслям). Это сделано в Татарстане. Там уже это постановление принято (комплект документов по реализации плана развития Республики Татарстан). И это несколько не противоречит рыночным отношениям. Я ещё раз хочу подчеркнуть: мы ни в коем случае не против рыночных отношений, наоборот – за максимальное развитие национального бизнеса. И именно сам бизнес заинтересован в том, чтобы ориентировать своё развитие, согласовывать стратегию своего развития с государством. И вот эти индикаторы в Татарстане собирают по крупным корпорациям и предприятиям, представляющим отдельные отрасли. Это очень важный момент.

Получается, что пятилетний индикативный план – это, по сути, задача оптимизационная, задача нахождения оптимальной модели развития экономики.

В других странах на 1-м этапе разрабатывается долгосрочная стратегия экономической безопасности, которая увязывается с долгосрочными стратегиями развития страны. И с учётом всех этих документов делается пятилетний план, которого вообще нет в нашем законе. У нас нет стратегий основного документа. Он у нас куда-то выпал. Основной документ развития страны делается на средний срок.



Общенациональных задач не может быть 10, 20, 25, даже 5 – это много. Вот две основных задачи (общенациональные цели Первого пятилетнего индикативного плана экономического и социального развития России до 2022 года):

1. Всемирное повышение уровня и качества жизни населения, ликвидация бедности, преодоление чрезмерной дифференциации населения по уровню доходов, обеспечение достойной жизни каждому гражданину страны.

2. Обеспечение первоочередного развития транспортной и энергетической инфраструктуры, с особым вниманием к развитию железнодорожного транспорта, оказывающему системное воздействие на развитие экономики в целом.

Задачи Первого пятилетнего индикативного плана экономического и социального развития России до 2022 года:

1. Разработать оптимальную стратегию развития российской экономики, определить наиболее целесообразные общеэкономические, межотраслевые и региональные пропорции, оптимальную структуру использования интеллектуальных, природных, материальных, трудовых и финансовых ресурсов, обеспечивающих наиболее полное достижение общенациональных, стратегических целей.

2. Изыскать дополнительные ресурсы роста российской экономики.

3. Обеспечить повышение уровня консолидации российского общества, государства и бизнеса, федерального центра и субъектов Федерации, усилить целенаправленность их деятельности на достижение общенациональных стратегических целей.

4. Создать систему согласования и общую методологию разработки и реализации научно-технических, экономических, инвестиционных и других программ и стратегий общегосударственного и регионального уровня.

5. Обеспечить субъекты Федерации и хозяйствующие субъекты (корпорации, финансово-промышленные группы, крупнейшие предприятия) информацией, характеризующей перспективы развития рынка товаров, услуг, рабочей силы, ценных бумаг, необходимой для разработки хозяйствующими субъектами и субъектами Федерации стратегических планов своего развития.

6. Осуществлять согласование (в диалоговом режиме) основных индикаторов экономического развития с хозяйствующими субъектами и субъектами Федерации в целях выявления и возможной минимизации расхождений общенациональных и локальных интересов.

Структура Первого пятилетнего индикативного плана экономического и социального развития России до 2022 года (основные разделы):

1. Экономическая динамика и общеэкономические пропорции.

2. Инновации и повышение эффективности производства.

3. Социальное развитие и повышение уровня жизни.

4. Финансово-стоимостные пропорции экономики.

5. Отраслевая структура производства.

6. Промышленность.
7. Сельское хозяйство.
8. Инвестиции и строительство.
9. Территориальные пропорции экономики и развитие регионов.
10. Внешняя торговля.

Индикативное планирование – это абсолютно демократический институт, когда ставятся задачи согласования интересов бизнеса и государства, центров и регионов. Без этих итераций составление плана невозможно.



Выступление сомодератора «круглого стола» К. Н. Андрианова

**К. Н. АНДРИАНОВ,**  
*советник заместителя руководителя фракции  
«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе,  
член экспертных советов Комитета Государственной Думы  
по экономической политике, промышленности,  
инновационному развитию и предпринимательству,  
канд. эконом. наук, академик РАЕН*

### **Необходимость и направления развития системы стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации**

Новые геополитические и геоэкономические вызовы, а также накопленные структурные и институциональные проблемы требуют обновления подходов к разработке и реализации государственной экономической политики, к поиску решений, способных обеспечить не только

устойчивость социально-экономического развития Российской Федерации, но и ускорение экономического роста и повышение экономической безопасности нашей страны. А это невозможно обеспечить без развитой и действенной системы стратегического планирования социально-экономического развития. Необходима смена экономической модели и переход государства к стратегическому управлению развитием российской экономики.

– Важность стратегического планирования для развития народного хозяйства страны отмечал ещё в 1948 году нобелевский лауреат Альберт Эйнштейн: «Несомненно, когда-нибудь наступит день, когда все нации будут благодарны России за то, что она несмотря на величайшие трудности, продемонстрировала практическую осуществимость планового хозяйства»<sup>1</sup>.

– Выдающийся американский экономист, иностранный член АН СССР Дж. Гэлбрейт после распада СССР и начала реформ заявил: «Только не трогайте Госплан».

М. Тэтчер в 1991 году заявила: «СССР был страной, представлявшей серьёзную угрозу для Западного мира. Я говорю не о военной угрозе... Я имею в виду угрозу экономической. Благодаря плановой политике... СССР удалось достигнуть высоких экономических показателей. Процент прироста ВВП у него был примерно в 2 раза выше, чем в наших странах... При рациональном ведении хозяйства у СССР были вполне реальные возможности вытеснить нас с мировых рынков».

– Важность и необходимость перевода российской экономики на механизм стратегического планирования развития, обозначил сам Президент Российской Федерации В. В. Путин, который 1 декабря 2016 года в ходе своего ежегодного Послания Федеральному Собранию, в частности, заявил: «...Поручаю Правительству с участием ведущих деловых объединений не позднее мая будущего года разработать предметный план действий, рассчитанный до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019–2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых, а значит, наращивать позиции России в глобальной экономике...» Очевидно, что, по сути, здесь речь идёт о поручении разработать стратегический (генеральный) план развития национальной экономики Российской Федерации на 8 лет, подобный пятилетним планам развития народного хозяйства СССР (разрабатываемым Государственным плановым комитетом Совета Министров СССР). Очевидно и то, что для реализации этого поручения необходимо создать (в структуре Правительства Российской Федерации) соответствующий институциональный орган – Федеральный Комитет по стратегическому планированию социально-экономического развития Российской Федерации. Ведь для разработки стратегических (генеральных) планов развития национальной экономики, в Российской Федерации необходимо создание соответствующего единого мозгового и вместе с тем организационного центра.

---

<sup>1</sup> <http://felix-edmund.livejournal.com/619573.html>.

Уже давно в Российской Федерации в системе управления экономическим развитием имеет место крайне неправильная (искажённая, абсурдная) система, при которой Минфин России (предназначение которого заключается в функциях казначея и выполнении бюджетных планов, но никак не в выработке экономической политики), в конечном счёте, имеет безусловное первенство при принятии экономических решений. Это первенство должно принадлежать органу, который будет осуществлять стратегическое управление экономикой, то есть разрабатывать Генеральный (стратегический) план развития национальной экономики Российской Федерации и обеспечивать его реализацию. Это ещё один важнейший довод в пользу необходимости создания в России Государственного комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития.

В настоящее время в России разрабатывается и существует большое количество различных документов стратегического характера – федеральных стратегий, государственных и федеральных целевых программ, стратегий и программ развития различных отраслей и регионов и других. Но все они разрознены, в основном содержат лишь качественную постановку проблем, зачастую дублируют друг друга, вступают в противоречие друг с другом, а следовательно труднореализуемы и низкоэффективны с точки зрения их вклада в социально-экономическое развитие России. Необходима их координация, взаимоувязывание друг с другом и с бюджетом, согласованность их целей с национальными экономическими интересами Российской Федерации. Таким образом, необходима координация деятельности министерств и ведомств в части разработки стратегических документов общероссийского характера, а также субъектов Российской Федерации. А это можно обеспечить лишь при условии функционирования единого субъекта (центра) стратегического планирования. Это также позволит избежать конфликта ведомственных интересов, которые возникают, когда разрабатывается множество стратегий и программ различными органами исполнительной власти и другими субъектами.

Вместе с тем, деятельность Комитета обеспечит (в частности, устранение дублирования различными программами друг друга) и как следствие, оптимизацию расходов на них и повышение их эффективности.

Одной из основных задач Комитета должна стать оптимизация и интеграция ныне разрозненного множества государственных и федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, ведомственных отраслевых и региональных стратегий, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на основе разработки единого стратегического документа социально-экономического развития Российской Федерации – Генерального (5–6-летнего индикативного) плана социально-экономического развития. Именно с помощью таких стратегических генеральных планов целый ряд промышленно развитых стран (Франция, Япония, Китай и др.) с успехом добились выполнения важнейших общенациональных задач.

Именно функционирование в системе исполнительной власти Государственного комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития Российской Федерации с необходимыми (особыми) соответствующими полномочиями позволит выполнить майские указы Президента России и поручения Правительству Российской Федерации, содержащиеся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Также деятельность Комитета позволит решить такие важные проблемы как:

- устойчивый экономический рост, улучшение качества структуры российской экономики, её реиндустриализацию и переход к инновационному типу развития;
- согласованность при подготовке и реализации стратегических программных документов общегосударственных интересов с интересами хозяйственных комплексов и отраслей, а также субъектов Российской Федерации;
- несоответствие отраслевых стратегий и так называемых долгосрочных программ развития стратегических компаний и зачастую имеющаяся их неувязанность и несогласованность с реализуемыми государством сложными системными (в том числе инфраструктурными) проектами;
- укрепление геоэкономических и геополитических позиций Российской Федерации, повышение экономической безопасности нашей страны.

Для решения задачи создания Государственного комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития Российской Федерации существует нормативно-правовая основа. Как известно, 28 июня 2014 года был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Вместе с тем очевидно, что данный закон должен носить не номинальный и рамочный (как это в существующем его варианте), а инструментальный характер, должен стать действенным организационно-правовым инструментом обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации. В нынешнем варианте данный закон содержит целый ряд пробелов и недостатков, а именно:

- не предусмотрен документ, предназначенный для фиксации стратегических целей и приоритетов Российской Федерации;
- не предусмотрены процедуры выработки и согласования стратегических целей;
- не определён орган власти, ответственный за вовлечение профильных органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования и координирующий их деятельность;
- не предусмотрены процедуры учёта международных обязательств Российской Федерации;
- и других.

Представляется необходимым устранение этих и других недостатков данного закона.

Вместе с тем, данный закон не определяет механизмы воздействия системы СПУ на процесс формирования бюджетов. Поэтому предлагается провести гармонизацию законодательства в следующих нормативно-правовых актах:

– Закон о Центральном банке Российской Федерации – в части целей Центрального банка Российской Федерации по обеспечению социально-экономического развития Российской Федерации и ответственности за достижение этих целей;

– Бюджетный кодекс Российской Федерации – в части положений, обеспечивающих разработку бюджетов в соответствии с документами стратегического планирования и управления;

– НПА о компаниях и банках с государственным участием – в части процедур согласования стратегий и программ развития компаний и банков с государственным участием.

Кроме того, целесообразно в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» внести соответствующие дополнения (главу), касаемо деятельности Государственного комитета по стратегическому планированию (прописав цели, задачи, функции, права, обязанности, механизм функционирования и др.), а также положения, предусматривающие внедрение в систему стратегического планирования пятилетних (или даже шестилетних – соразмерно президентскому сроку) индикативных планов развития национальной экономики Российской Федерации. Безусловно необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации».

– Мировой опыт показывает, что в большинстве ведущих индустриально-развитых странах мира, в качестве одной из важнейших основ социально-экономического развития используется именно система стратегического планирования (народнохозяйственных планов), а в структуре правительств этих стран функционируют соответствующие специальные плановые органы. Так, во Франции существует Генеральный комиссариат по планированию, в КНР – Государственный плановый комитет, в Индии – Плановая комиссия Индии и другие. Эти органы обеспечивают там целостность системы государственного регулирования развития рыночной системы хозяйствования, что служит одной из фундаментальных организационных основ их экономической мощи и лидирующих позиций в мировом хозяйстве. Кроме того, плановые органы присутствуют в структурах целого ряда ведущих ТНК, в том числе и российских: ПАО «Сбербанк России», ПАО «РЖД», ПАО «НК "Роснефть"», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «Мечел», ПАО «АЛРОСА». Представляется целесообразным и необходимым использовать передовой опыт ведущих зарубежных стран и отечественных корпораций в системе государственного управления социально-экономическим развитием Российской Федерации.



Выступление З. А. Кучкарова

**З. А. КУЧКАРОВ,**  
*директор ЦИВТ КОНЦЕПТ,  
заведующий кафедрой МФТИ,  
д-р эконом. наук, профессор*

**Концептуальный анализ Федерального закона № 172-ФЗ  
«О стратегическом планировании в Российской Федерации»  
и подход к созданию системы стратегического целеполагания**

**Характеристики целей документов стратегического  
планирования федерального уровня**

В ходе анализа действующих документов стратегического планирования федерального уровня выявлено более 500 документов, среди которых присутствуют концепции, доктрины, стратегии, государственные программы.

Существующие документы стратегического планирования демонстрируют отсутствие единого понимания и различия таких понятий как «цель», «задача», «ожидаемый результат». Встречаются случаи использования этих понятий с эпитетами (например, «главная цель», «основная задача») и без них в одном документе. Как показал анализ текстов выявленных документов, «целесообразно» могут звучать формулировки мер, мероприятий, направлений, прогнозов, принципов, индикаторов и показателей.

Общее количество «целесообразных» формулировок достигает порядка десятка тысяч, что является предпосылкой неуправляемости сло-

жившейся системы целей. Другими факторами неуправляемости можно считать наличие следующих дефектов в этой системе:

- несогласованность целей из разных документов, подготовленных разными органами власти разного уровня;
- методическая и научная необеспеченность, ведущая к внутренней несогласованности целей;
- неполнота покрытия многих сфер регулирования;
- отсутствие измеримости показателей целей, обоснования их реализуемости, ресурсной обеспеченности.

Сложившаяся ситуация стала предпосылкой для необходимости принятия качественно других, целостных стратегических решений по улучшению этой системы, которые будут выработываться заранее и учитывать действующие и возможные обстоятельства. Другими словами, стало актуальным появление нового государственного института – стратегического планирования.

Попыткой введения такого института стали разработка и принятие Федерального закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

### **Концептуальный анализ Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»**

В тексте Федерального закона № 172-ФЗ употреблено 191 понятие, из них 137 понятий (71 %) используются в законе без определения, определения 3 понятий являются внутренне противоречивыми.

В Федеральном законе 172-ФЗ отсутствуют полномочия нескольких заявленных в тексте участников стратегического планирования:

- законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации;
- контрольно-счётного органа субъекта Российской Федерации.

Некорректными являются фразы, определяющие полномочия, ссылаясь на сам Федеральный закон 172-ФЗ и другие нормативные правовые акты. Представляется невозможным или крайне затруднительным установить, какие именно полномочия имеются в виду и каков полный список полномочий каждого участника стратегического планирования. По этой же причине некорректны полномочия, содержащие слово «иные». Примерами полномочий в Федеральном законе № 172-ФЗ с таким дефектом являются:

- Органы государственной власти Российской Федерации осуществляют иные полномочия в сфере стратегического планирования;
- Президент России принимает иные решения в сфере стратегического планирования;
- Совет Безопасности Российской Федерации осуществляет иные функции в сфере стратегического планирования в соответствии с решениями Президента Российской Федерации;
- Та же ситуация со Счётной палатой Российской Федерации, с Центральным банком Российской Федерации и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.



В Федеральном законе № 172-ФЗ не предусмотрено разделение полномочий между органами власти на **подготовку прогнозов и разработку стратегий** на их основе, что может вести к «лакировке» прогнозов и низкой эффективности стратегий.

В то же время закон не наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по организации разработки проектов нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования.

На основе текста Федерального закона № 172-ФЗ составлен перечень всех документов стратегического планирования с указанием связей между ними. Для каждого документа указывались обуславливающие его и обусловленные им документы. Общее число документов – 167, связей – 162.

Ниже приведены дефекты, обнаруженные в ходе анализа выявленных документов и связей:

1. Большая часть связей между документами не определена или определена не полностью.

2. Присутствие дублей – документы с разным названием, но схожим содержанием.

2.1. Группа дублей требований и нормативов:

– требования и рекомендации по разработке и корректировке документов стратегического планирования;

– нормативные и методические требования к документам стратегического планирования Российской Федерации;

– требования к последовательности и порядку разработки и корректировки к нормативным и методическим требованиям к документам стратегического планирования Российской Федерации.

2.2. Группа дублей порядков:

– порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования;

– порядок разработки, экспертизы и корректировки документов стратегического планирования.

Заложенная в Федеральный закон № 172-ФЗ система процессов стратегического планирования, таким образом, неполна и не обеспечит разработку и реализацию эффективных стратегий развития. В частности, отсутствуют процессы выявления интересов, мониторинга и корректировки обстоятельств. Описанный в законе цикл управления достижением стратегических целей не обеспечивает обратной связи от процесса реализации стратегии.

Свойства документов стратегического планирования с установленными на них отношениями таковы, что организовать систему стратегического планирования в стране, включая её разработку и функционирование, по схеме Федерального закона № 172-ФЗ невозможно, либо требует значительных трактовок и принятий решений.

В Федеральном законе № 172-ФЗ не учтена необходимость гармонизации закона с законом о Центробанке, Бюджетным кодексом, участия хозяйствующих субъектов в стратегическом планировании. Отсутствуют взаимосвязи между международным, федеральным, региональным и муниципальным уровнями стратегического планирования.

Вышеперечисленные дефекты процессов стратегического планирования, полномочий участников стратегического планирования, документов стратегического планирования в Федеральном законе № 172-ФЗ не позволяют внедрить целостную систему стратегического планирования в Российской Федерации.

### **Предложения по подходу к созданию системы стратегического планирования**

Необходимо предусмотреть внедрение в систему государственного регулирования и управления нового, целостного института стратегического планирования.

Необходимо спроектировать государственную систему стратегического планирования, принять соответствующий закон об этом институте. Наконец, необходимо создать эту систему в «железе» – создать инфраструктуру, провести обучение сотрудников новой системе выработки стратегических решений, разработать финансовое и информационное обеспечение её функционирования. Ключевыми идеями нового подхода должны стать:

1. Разработка модели объекта стратегирования (модель экономики Российской Федерации, социальная модель, модель безопасности и другие), являющегося сложной системой, трудно прогнозируемой, зависящей от мировых тенденций, обладающей динамикой.

2. Разработка модели взаимодействия международного, федерального, регионального и муниципального уровней стратегического планирования.

3. Разработка полной и согласованной системы полномочий, целостной организационно-функциональной структуры взаимодействия участников стратегического планирования.

4. Разработка концепции закона, реализующего спроектированную модель системы стратегического планирования.

5. Разработка целостной и непротиворечивой нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования.

6. Проектирование инфраструктуры, информационно-технологического обеспечения и финансового обеспечения системы стратегического планирования.

7. Проектирование системы государственной безопасности при осуществлении стратегического планирования.

Использование указанных идей позволит создать новую эффективную, целостную систему стратегического планирования в рамках системы государственного регулирования и управления, избежав недостатков Федерального закона № 172-ФЗ. Новая система будет позволять согласовывать интересы и возможности субъектов, динамически реагировать на изменения обстоятельств. Система будет законодательно, методологически, финансово, инфраструктурно и научно обеспечена.

## Выступления участников «круглого стола»



Выступление П. С. Дорохина

**П. С. ДОРОХИН,**  
*депутат Государственной Думы,  
секретарь ЦК КПРФ, президент Российского Союза  
народных коллективных предприятий*

КПРФ всегда выступала и выступает за возврат и введение стратегического планирования в экономику страны. Хотя бы потому, что мы были у истоков создания плановой экономики, когда за 2,5 пятилетки перед войной на основе планового хозяйства удалось построить 9000 предприятий. При этом темпы роста промышленности были до 20–25 %, а в целом рост экономики, прирост ВВП составлял до 17 % в год.

Нам необходимо сделать своевременные выводы из ежегодного Послания Президента России Федеральному Собранию. Предложив программу развития экономики и в особенности технологичных промышленных производств как в ОПК, так и в гражданском секторе, Владимир Путин подытожил:

«Поручаю Правительству с участием ведущих деловых объединений не позднее мая будущего года разработать предметный план действий, рассчитанный до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019–2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых, а значит, наращивать позиции России в глобальной экономике».

Как представляется, такой предметный план действий на среднесрочную и долгосрочную перспективу предполагает создание соответ-

ствующего органа по стратегическому планированию. И не случайно Минэкономразвития России возглавил бывший в своё время руководителем департамента по долгосрочному стратегическому планированию Максим Орешкин. Пусть молодой ещё человек, но мы ему поможем провести масштабную реорганизацию системного министерства на основе стратегического планирования.

Этот закон ограничен. Я помню, когда мы его принимали, когда он проходил все этапы, какое было сильнейшее сопротивление, прежде всего со стороны либерально-монетаристского блока Правительства Российской Федерации (прежде всего – Минэкономразвития России).

Без введения элементов индикативного стратегического планирования в оперативном управлении страной нынешняя экономическая модель будет всё время рассыпаться.

При этом мы не «изобретаем велосипед». В большинстве так называемых индустриально развитых стран (а это США, КНР, Япония, Франция, Индия и др.), в структуре правительств есть органы, отвечающие за стратегическое и оперативное планирование в экономики. В обязательном порядке есть они и в управленческих структурах транснациональных корпораций (Первый вице-президент и департамент стратегического планирования).

Наши предложения. В развитии закона о стратегическом планировании создать указом Президента России Госкомитет по стратегическому планированию при Президенте Российской Федерации с куратором в ранге вице-преьера с широкими полномочиями по контролю деятельности министров, ведомств (федеральных агентств) и стратегических госкорпораций. Сокращённо – Росплан.

Росплан (то есть новый Госплан) создать на базе Минэкономразвития России, но изменить статус и функции министерства с прогнозов и аналитики до планирования и контроля выделения и использования средств на основе динамического межотраслевого и межрегионального балансового метода в интерактивном режиме, а не как сейчас – когда контроль Счётной палаты делается раз в год и расход средств скорректировать уже нельзя, остаётся только подавать материал в прокуратуру.

Структура бывшего министерства будет изменена: две трети департаментов будут заниматься стратегическим планированием и денежным балансовым контролем, а треть – прогнозированием и мониторингом. Гигантский штат Минэкономразвития России (1700 человек) будет сохранён.

Прежде всего о главной функции Госплана. Сейчас мало кто её правильно назовёт. Большинство скажет – разработка и организация выполнения государственных народно-хозяйственных планов. Внешне это действительно так. Но главная сущностная функция Госплана была другая.

Всем известно, что экономику движут интересы. Интересы отдельных слоёв населения, отраслей, регионов. Эти интересы, поднимаясь снизу, формируют лоббистские интересы ветвей власти, государственных органов.

Это объективная реальность. Иначе быть не может. Министров обороны, здравоохранения, образования и т. д. должна меньше всего интересовать проблема дефицита бюджета. Их не для того поставили министрами. Они должны доказать в правительстве необходимость для их отраслей сумму финансирования. Если они не будут этого делать – они плохие министры.

Минфин, наоборот, – лоббист бездефицитности (или минимизации дефицита) бюджета. Он должен спокойно выслушивать заверения других министров о катастрофах, которые произойдут, если им не дадут денег. Министр финансов должен, как правило, говорить, что денег нет. Это его форма мышления, способ существования.

А ещё интересы свыше 80 субъектов Федерации. Так кто же при ограниченных ресурсах (а они всегда ограничены) найдёт оптимальное соотношение в удовлетворении всех интересов? Правительство Российской Федерации – говорят иногда. Это несерьёзно. Правительство (три десятка человек) собирается раз в неделю за известным нам по телевизору столом. Но не за пустым столом, а с бумагами, в которых содержатся обоснования и решения, которые им предстоит принять. Важно – кто подготовил эти обоснования и решения.

Если ведомство – лоббист, то и проект решения будет лоббистским. И весьма трудно, практически невозможно при обсуждении на самом заседании Правительства Российской Федерации в ходе выступлений других министров-лоббистов найти оптимальное решение. А кто в правительстве не лоббист? Премьер? Выходит, на него одного грузится задача находить оптимальное решение? Это нереально.

Выход один. Иметь авторитетное ведомство без своего лоббистского интереса, которое могло бы объективно находить оптимальное удовлетворение многочисленных конкурирующих между собой экономических интересов. Вот таким ведомством и был Госплан, а будет Росплан. И главной его функцией была и остаётся оптимизация и балансирование экономических интересов.

Надо сказать и о главном методологическом инструменте Госплана – балансовом методе. Вся работа Госплана СССР базировалась на балансировании потребностей и ресурсов. Балансовый метод – это изобретение Госплана, которое незаслуженно забыто и отброшено.

Важная особенность работы Госплана СССР – демократизм. Государственной плановой комиссией являлся орган в несколько десятков человек, в который входили руководство аппарата Госплана СССР, аппаратов госпланов союзных республик, многие министры и большое число крупнейших учёных страны, причём не только экономистов, но и представителей всех отраслей науки. Это был орган, который концентрировал в себе разум общества.

Теперь о преемственности и некотором заимствовании советского опыта современной Россией

В 1991 году в СССР в Москве в Академии труда японский миллиардер Хероси Теравама в ответ на разглашательства о «японском чуде» сказал:

«Вся наша экономическая система практически полностью скопирована с вашей, с той лишь разницей, что у нас капитализм, частные

товаропроизводители, и мы более 15 процентов роста никогда не достигали, вы же при общественной собственности на средства производства достигали 30 процентов и более. Во всех наших фирмах висят ваши лозунги сталинской поры».

Нобелевский лауреат по физике Альберт Эйнштейн в 1948 году пророчествовал: «Несомненно, когда-нибудь наступит день, когда все нации будут благодарны России за то, что она, несмотря на величайшие трудности, продемонстрировала практическую осуществимость планового хозяйства».

Когда это было написано, «день», о котором вещал великий учёный, уже наступил. Первой «ласточкой» оказались годы Великой депрессии, и самый выдающийся в Штатах Президент Ф. Д. Рузвельт воспользовался успешным опытом СССР в части государственного регулирования экономики с помощью плана и задействовал это у себя в стране, что позволило успешно выйти из кризиса.

Действительность такова, что централизованное планирование в США существует и поныне, причём не ограничивается только государственным бюджетом и целевыми программами. В послевоенный период под патронажем Правительства США были созданы мощные организации по долгосрочному и стратегическому планированию. Многие крупные американские корпорации по своим масштабам даже превосходили советские отраслевые министерства, планирование внутри корпораций осуществлялось директивными методами (ведь собственность корпоративная!). Существует, и не без основания, мнение, что директивное централизованное планирование в США по масштабам даже превосходило директивное планирование в СССР. Здоровые силы на Западе недоумевали по поводу разрушения планирования в стране, где оно зародилось.

Философ, историк Александр Зиновьев, который долго жил на Западе, в этой связи справедливо заметил: «Критиковали СССР за плановую экономику – теперь даже антикоммунисты признают, что плановости в западной экономике больше, чем было в СССР. Плановую систему критиковали, но сами-то её усвоили. А ведь это открыто было в России».

М. Тэтчер выступая в ноябре 1991 года в Американском нефтяном институте, в Техасе откровенно заявила:

«Советский Союз был страной, представлявшей серьёзную угрозу для Западного мира. Я говорю не о военной угрозе. Её в сущности не было. Наши страны хорошо вооружены, в том числе ядерным оружием. Я имею в виду угрозу экономическую. Благодаря плановой политике и своеобразному сочетанию моральных и материальных стимулов, СССР удалось достигнуть высоких экономических показателей. Процент прироста ВВП у него был примерно в два раза выше, чем в наших странах. Если при этом учесть огромные природные ресурсы, то при рациональном ведении хозяйства у СССР были вполне реальные возможности вытеснить нас с мировых рынков».

Нельзя не вспомнить, что в период ельцинско-гайдаровских бесчинств в России выдающийся американский экономист Дж. К. Гэлбрейт, заклинал наших «реформаторов»: «Только не трогайте Госплан!»

Но тех не интересовала здоровая российская экономика, этими словами они только прикрывались. Свою задачу они видели в том, чтобы сделать процесс крушения необратимым, и они в этом преуспели.

Теперь и самому последнему простаку понятно, что США, навязывая России рынок и демократию, преследовали цель кардинального ослабления России, как своего глобального противника, и они этой своей цели добились. Давайте исправлять!

Именно создание и работа Росплана, при наделении его соответствующими полномочиями, позволит, по нашему мнению, выполнить целевые показатели, определённые в майских указах Президента России и последние инициативы в Послании Президента России Федеральному Собранию. В этой связи Росплан будет осуществлять постоянное взаимодействие с Советом безопасности Российской Федерации.

Одним словом, говоря простым языком: «Мы сможем жить завтра, как решим сегодня». В этом и заключается смысл Госплана. Поэтому вопрос Росплана действительно назрел и перезрел. Здесь нужна политическая воля.



**Выступление С. М. Катасонова**

**С. М. КАТАСОНОВ,**  
*первый заместитель председателя  
Комитета Государственной Думы  
по бюджету и налогам (фракция ЛДПР)*

У нас не решён стратегический вопрос о том, что должна быть поставлена единая цель. Цель должна быть одна – это рост благосостояния народа. Остальное всё можно построить. Но у нас, к сожалению, этого

нет. Вот приняли 4000 целей. Госпрограммы, которые мы принимаем – на 85 % – это смета.

Вот зачем нам 48 программ, в которых мы просто технически описываем заработную плату и другое? У нас предложение: оставить одну программу – «Социально-экономическое развитие России» и её принимать в Государственной Думе. И в качестве индикатора там должен быть действительно уровень жизни.

Что мы имеем сегодня? Каждое министерство имитирует деятельность. Никто реально работой не занимается. Придумывают собственные индикаторы и по ним отчитываются. И все эти госпрограммы между собой вообще никак не увязаны.

Нам нужно концептуально принять решение в новом Правительстве Российской Федерации о том, что мы ставим перед собой задачу развития страны. А стратегически, раз мы находимся в здании Государственной Думы, нам нужно всеми фракциями объединиться, выставить один единственный вопрос и додать это Правительство Российской Федерации, сказать: «Вы должны приходиться в Государственную Думу с одной программой и под неё уже идите принимайте свои ведомственные программы и отвечайте». Поэтому, алгоритм такой: система, иерархия документов принятия, критерии оценки и ответственность за выполнение этих программ.

**В. А. ГАНЗЯ,**

*член Комитета Государственной Думы  
по бюджету и налогам (фракция КПрФ)*

В условиях нестабильности развития мировой экономики и сложной геополитической ситуации вопрос обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации приобретает особую остроту.

Геополитические вызовы, перипетии экономического развития, в том числе связанные с растущим риском перехода к стагнации, требуют не реактивной политики, а выработки новой долгосрочной стратегии развития страны. Продолжение традиционной консервативной макроэкономической политики, ставящей во главу угла минимизацию любой ценой бюджетного дефицита, а затем и возврат к профицитному бюджету, в сочетании с пассивной монетарной и валютной политикой (так называемым «таргетированием инфляции») в новых условиях не способны выдержать резко возросшую геополитическую нагрузку и обеспечить безопасность и динамичный рост национальной экономики.

По высказыванию древнего китайского полководца Сунь Бина: «Стратегия без тактики – это самый медленный путь к победе. Тактика без стратегии – это просто суeta перед поражением».

Отсутствие в России эффективной комплексной государственной системы планирования развития экономики (стратегического управления экономикой) является одним из основных тормозов экономическо-





#### **Выступление В. А. Ганзя**

го развития страны и важнейшим фактором нашего отставания от динамично развивающихся экономик, в частности, китайской.

Единственным условием преодоления существующих геополитических и геоэкономических вызовов, стоящих перед Российской Федерацией, является необходимость смены модели экономического развития (системы управления экономикой) и смены модели построения её ориентиров. Необходим переход к стратегической системе управления экономикой, то есть к системе, основанной на модели индикативного планирования, базирующейся на разработке и достижении комплексных единых пятилетних генеральных планов социально-экономического развития (генеральных народнохозяйственных планов).

Ведь именно отсутствие единого целостного документа стратегического и обилие различных разрозненных ведомственных и отраслевых стратегий и программ (зачастую вступающих между собой в противоречие) – одна из основных причин неэффективности системы государственного регулирования экономики в России.

Опыт стран, достигших серьёзных успехов в экономическом развитии в течение последних десятилетий, показывает, что в основе экономического прорыва лежал переход к долгосрочному стратегическому планированию развития экономики и составлению и реализации индикативных планов экономического развития как к основе модели государственного управления развитием экономики страны. Речь идёт о долгосрочном стратегическом характере проводимой государственной экономической политики, которая представляет собой последовательное практическое выполнение 5-летних индикативных планов экономического развития страны. При этом, в большинстве ведущих развитых стран мира в основу экономических

стратегий было положено развитие национальной промышленности. В частности, разработка 5-летних индикативных планов экономического развития с преимущественной ориентацией на промышленное развитие, явилось основой южнокорейского и японского «экономического чуда».

С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании) ставка на создание целостной системы стратегического управления в России получила законодательное закрепление.

Вместе с тем, одного Закона (даже самого совершенного) о стратегическом планировании недостаточно. Система стратегического управления, складывающаяся в стране, должна выходить далеко за рамки Закона о стратегическом планировании. В России необходимо построение и запуск в действие целостной системы стратегического планирования социально-экономического развития. Именно такая система стала основой китайского «экономического чуда». В этой системе главным стратегическим документом (высшего уровня) должна быть не Стратегия долгосрочного социально-экономического развития страны, а генеральный индикативный план развития национальной экономики Российской Федерации, построенный (тесно увязанный) с учётом в том числе соответствующих указов и положений посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Одной из причин неэффективности проводимой государственной политики в России является то обстоятельство, что векторным ориентиром и содержательной базой этой политики являются прогнозы (стратегический прогноз развития Российской Федерации, прогноз социального экономического развития Российской Федерации, прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период и др.), а главным стержнем управления экономикой по-прежнему является бюджет. В России прогноз фактически представляет собой оцифрованную экономическую политику. Между тем, Законом о стратегическом планировании предусмотрено, что прогнозы носят сценарный характер, обосновывая возможные варианты развития российской экономики и мира в зависимости от изменения внешних условий и проводимой внутренней макроэкономической политики. В Законе о стратегическом планировании (ст. 3) сказано, что прогнозы представляют собой лишь «... научно обоснованные представления о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о стратегическом планировании». Поэтому роль прогнозов должна быть изменена (снижена) и сведена лишь к тому, что это один из документов, принимаемых во внимание при разработке генерального плана социально-экономического развития страны.

Предметом достижения (целью) должны быть показатели не прогнозов, а показатели, заложенные в Генеральном плане социально-экономического развития страны. Необходимо Плану придать высокий статус начать утверждать его отдельным нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации (или даже Указом Президента России).

Вместе с тем, важно выстроить органическую увязку Генерального плана с отраслевыми и региональными программами развития.

Именно стратегическое планирование (индикативное и территориальное), а никак не прогнозирование (как это имеет место быть в настоящее время), должно быть организационной и инструментальной основой разработки и реализации Федерального бюджета, стратегий и программ социально-экономического развития России (в том числе развития отдельных хозяйственных комплексов, отраслей, регионов). Все они должны быть подчинены общему комплексному стратегическому (генеральному) плану развития национальной экономики Российской Федерации (оптимальный горизонт планирования – 5 лет).

**А. П. МАЙОРОВ,**

*первый заместитель председателя  
Комитета Совета Федерации  
по экономической политике*

На мой взгляд, очень важно, что мы берёмся за это планирование, потому что начинать нам придётся именно с основы, то есть со статистики. Её у нас на сегодняшний день нет. Новый министр экономического развития Российской Федерации Орешкин признаёт, что со статистикой у нас обстоят дела плохо. Без нормального экономического анализа, то есть без статистических данных, мы не сможем ничего планировать, способы достижения целей могут быть разные. Я ещё раз подчёркиваю: все мы поддерживаем то, что мы должны перейти к планированию, все поддерживаем то, что должен быть какой-то орган. В целом, я согласен, что этот орган должен быть над Правительством Российской Федерации, потому что все межправительственные проблемы его касаться не должны. Потому что вы знаете, что такое у нас получить решение Правительства Российской Федерации по тому или иному вопросу: когда начинается согласование всех министерств и ведомств, оно проходит годами. В этом и проблема переноса сроков закона. Потому что они не в состоянии эти документы принять. У них внутренний регламент такой, что они не могут. Ну не мы же за них будем это делать.

А может быть мы действительно должны перейти на какие-то модели, где мы будем датировать единицу выпускаемой продукции. Мы когда поставим цели, должны будем понять, как мы их будем добиваться.



#### Выступление А. П. Майорова

А так мы действительно выделили там какие-то небольшие деньги; у нас, мы радуемся, есть Фонд развития промышленности. Здорово, у фонда бюджет, по-моему был 25 миллиардов рублей, сейчас 40. Ну если мы за такие деньги планируем промышленность развивать... Как-то мы странно планируем...

Я всё-таки представляю регионы. Мы должны обязательно поставить задачу, и я как представитель верхней палаты парламента должен сказать, что наша основная задача – сотворить мощь России – экономическую, социальную. Мы должны стремиться к выравниванию возможностей регионов, развивать не только наши крупные города, но и небольшие образования. Нам действительно надо прийти к однообразию. Потому что у нас в тех же экономических формах есть Фонд «Сколково», есть территории опережающего развития, есть свободные экономические зоны. У нас инвесторы не понимают, мы их запутали, что из себя что представляет, и в какой форме им туда надо заходить.

В 79 из 85 субъектов России документы стратегического планирования уже существуют, но они нам много вопросов задают, говорят: «Мы не понимаем федеральное законодательство. Вы приняли этот закон, но нет нормативно-правовых актов, нам-то как планировать?» Потому что всё-таки в этом плане, если мы говорим о серьёзном стратегическом планировании, то оно должно быть построено вертикально, а не кусками.

Я думаю, мы совместно с Государственной Думой всё-таки найдём выход и будем двигаться дальше и результат будет достигнут.

## **Совершенствование системы стратегического планирования в России: вызовы и реальность**

В последние годы в России происходит формирование системы планирования. Разрабатываются стратегические планы территориального развития, отраслевые стратегии развития, создаётся необходимая законодательная база. Однако, несмотря на предпринимаемые усилия, процесс создания целостной системы эффективного стратегического планирования в стране ещё далёк от своего завершения.

По сути речь идёт о создании единой доктринальной основы системы стратегического планирования, поскольку разрозненность процесса планирования приводит к тому, что нередко разработанные стратегии и госпрограммы не работают и не достигают поставленных целей.

Последствия фрагментарного и непоследовательного общегосударственного управленческого подхода вполне очевидны. Вместо реальных изменений мы наблюдаем непрерывный процесс имитации преобразований. Сегодня на поток поставлено производство плохо координируемых между собой псевдореформ.

«Яркими» примерами такого рода неудачных «масштабных преобразований» явились проводимые в последние годы реформы в области образования и науки.

В целом же складывается впечатление, что реформаторские программы пишутся не для их исполнения, а для того, чтобы поток квазиреформаторского процесса никогда не оскудевал. Как мудро сказал один из чиновников, ни одна государственная программа не заканчивается оценкой того, что сделано. Она заканчивается новой программой.

В итоге, вместо стратегического предвидения и конструирования можно наблюдать лишь «вечно сиюминутные» реакции на сиюминутные вызовы. Это означает, что в ближайшее время необходимо предпринять энергичные усилия по созданию современной системы стратегического планирования в стране. Одним из важных элементов такой системы может стать государственный орган по стратегическому планированию (Государственный комитет или Федеральное агентство). Этот орган должен быть наделён особыми полномочиями, отвечать за разработку и реализацию стратегии страны, осуществлять управление реформами и обеспечивать координацию многочисленных стратегий развития (региональных, отраслевых и др.) и госпрограмм.

Однако, приступая к богоугодным начинаниям, важно ясно осознать, что если стратегические новации будут осуществляться без учёта существующих реалий, а точнее, игнорируя окружающую нас действительность, то на выходе мы будем иметь весьма скромные результаты. В итоге может быть дискредитирована сама идея стратегического планирования. И гора вновь родит очередную мышь.

Стратегия – это динамически развиваемый образ будущего (включающий в себя цели, перспективы, риски, результаты). Основываясь на стратегическом видении должен создаваться генеральный план социально-экономического развития на определённый период. В рамках реализации этого плана должна осуществляться чёткая координация действий министерств и ведомств с региональной привязкой и персонафикацией ответственности.

Ни для кого не секрет, что современная Россия уже четверть века живёт без образа своего будущего и, как следствие, до сих пор не имеет долгосрочной стратегии развития страны в XXI веке.

В результате в нашей стране вместо, как предполагалось, рыночной экономики построена экономика постоянных перераспределений собственности и денег. Основной вид конкуренции в такой экономике – конкуренция за обладание административными ресурсами. В условиях, когда собственность без административного ресурса нежизнеспособна (и немногого стоит) и становится в определённом смысле фикцией, не может быть и речи о реальной рыночной экономике. Возник своего рода государственный квазикапитализм. При «рыночном фасаде» российская экономика по своей сути – это высоко монополизированная экономика постоянного перераспределения национальной ренты через использование административного ресурса. Соответственно и вся система государственного управления выстроена не под «экономику развития», а под «экономику перераспределения».

И до сих пор полноценный проект развития России, реализация которого позволила бы нашей стране не только сохраниться в XXI веке на политической карте мира, но и занять лидирующие позиции, не только не разработан, но даже не осмыслен в достаточной степени.

Это означает, что нам нужно прежде всего создать новую стратегическую парадигму, учиться конструировать будущее, а не продолжать заниматься перестановкой управленческих кресел и прочей имитацией преобразовательного процесса.

Конструирование будущего – это не просто определение приоритетов в сфере экономики, а создание новой модели человеческого общества в рамках одной страны с учётом её истории, современных реалий и актуальных основных вызовов XXI века.

Из объёмного перечня вызовов сегодняшнего дня я бы выделил два следующих:

Первое. Будущая политическая независимость России находится под угрозой из-за экономической слабости страны.

Второе. Проблемы, накопившиеся в экономике, остаются нерешёнными многие годы, поскольку в реформах не заинтересована правящая элита, которая извлекает выгоду из сложившегося статус-кво.

У государственной бюрократии в России, в условиях отсутствия реальной ответственности перед обществом за результаты своей деятельности, отсутствует какая-либо серьёзная мотивация к осуществлению национального модернизационного проекта.

На сегодняшний день приемлемый для существования и развития страны механизм реальной обратной связи общества и государства отсутствует. С сожалением приходится констатировать, что с годами «герметичность» госаппарата по отношению к обществу лишь повышается. И это есть одна из важнейших национальных проблем, без решения которой невозможно поступательное развитие страны, включая модернизацию экономики.

Фактически за четверть века была «создана» экономика, в которой отсутствуют созидательное начало и сама идея развития. Было остановлено огромное количество предприятий, исчезли целые отрасли, без которых национальная экономика развиваться не может. И если не будет радикального изменения экономического курса, Россия рискует через некоторое время оказаться в доиндустриальной фазе.

Для выхода из ловушки недоразвития необходима система согласованных и долгосрочных планов. Создание такой системы и должно составлять содержание начального этапа при реализации стратегии догоняющего или опережающего развития для России.

Индикативное планирование – характерная черта экономик, которым за несколько послевоенных десятилетий удалось из развивающихся стать развитыми: в их числе восточно-азиатские государства (Япония, Южная Корея и Тайвань), а также ряд европейских стран (Греция, Испания, Португалия). Весьма развитая система планирования функционировала и в послевоенной Франции.

Основное значение системы индикативного планирования состояло не в формировании ориентировочных показателей или государственных инвестиций самих по себе, а в том, что она представляла собой регулярный механизм для взаимодействия правительства, ассоциаций бизнеса, профсоюзов и объединений потребителей, способствовала укреплению взаимного доверия и консолидации усилий государства, бизнеса и общества.

Именно в этом и заключалась основная идея французского экономиста П. Массе, который ещё в 60-е годы прошлого века разработал концепцию индикативного планирования. В частности, он писал: «План вырабатывается посредством согласованных усилий представителей экономических и общественных сил: гражданских служащих, менеджмента (сельскохозяйственного, промышленного коммерческого) профсоюзов и работников. Это сотрудничество обеспечивает более когерентные прогнозы и решения и создаёт ощущение единства, способствует выполнению плана».

Опыт и «восточноазиатских тигров», и современного Китая показывает, что разработка одних только стратегий недостаточна. Наряду с перспективным планированием необходимы годовые и пятилетние планы и стимулирование их выполнений в рамках рыночных отношений.

По мнению известного российского экономиста, члена-корреспондента РАН В. М. Полтеровича, современным вариантом систем индикативного планирования является Система интерактивного управления ростом (СИУР). Под СИУР понимается система инсти-

тутов, обеспечивающих взаимодействие между государством, бизнесом и обществом и имеющая целью инициацию и осуществление широкомасштабных проектов модернизации производства. В рамках СИУР государство играет роль координатора и проводит политику, направленную на стимулирование создания проектов модернизации как отраслевых, так и территориальных, на разработку и согласование индикативных планов, на их своевременную коррекцию и на поддержку их выполнения.

Анализируя стратегию стран, решивших задачу догоняющего развития, В. М. Полтерович пришёл к выводу, что для успеха необходима нестандартная институциональная конструкция. Она должна включать в себя инновационную систему, настроенную на решение задач заимствования, обеспечить координацию различных типов экономической политики для увеличения абсорбционной способности страны и опираться на систему интерактивного планирования, предусматривающую взаимодействие правительства, бизнеса и гражданского общества в процессе формирования и реализации крупномасштабных модернизационных проектов. Эти три элемента в совокупности образуют то, что В. М. Полтерович называет Системой интерактивного управления ростом. Он полагает, что формирование этой Системы должно стать основой стратегии модернизации российской экономики.

Следует ясно осознавать, что отложенные реформы рано или поздно создадут эффект «сжавшейся пружины исторического недоразвития», которая потом больно ударит по будущему страны.

Без видения будущего, без единого стратегического плана, «по-отдельности» невозможно осуществлять модернизацию и развитие ни отдельных отраслей и регионов, ни страны в целом.

#### *Что делать?*

Прежде всего необходимо разработать и вынести на общественное обсуждение концептуальную платформу Стратегии национального развития. Эта платформа должна содержать базовые принципы и представления, на основе которых будет осуществляться социально-экономическая и идеологическая трансформация. Приступать к созданию Стратегии развития и в дальнейшем к проведению реформ можно лишь после достижения общественного консенсуса относительно концептуальных основополагающих документов.

В рамках общественной дискуссии необходимо обсудить и сформулировать ответы на основные современные вызовы, касающиеся не только будущего России, но и современного мира в целом. Предстоит поиск ответов на целый ряд острых и всегда «неудобных» или «несвоевременных» вопросов. В первую очередь, необходимо обсудить, что мы намерены в конечном итоге создавать. Будет ли это капитализм с российской спецификой, либо капитализм с человеческим лицом? Или мы будем стремиться к образу социально справедливого государства на рыночной основе? Или будет найден иной образ нашего будущего?



Особую важность представляет поиск ответа на остро волнующий всех вопрос о создании эффективного механизма обратной связи власти и общества, в основе которого должна быть реальная ответственность власти перед обществом.

Сам же процесс подготовки реформ должен включать несколько стадий, в частности:

- подготовка «концептуальных основополагающих реформаторских документов»;

- публичное обсуждение этих документов с целью нахождения консенсуса общества и власти по сути предлагаемых изменений;

- разработка по итогам публичных обсуждений уточнённой дорожной карты реформаторского плана, с соответствующей приоритезацией целей и задач. В результате должны быть сформулированы основные стратегические установки и разработана программа действий;

- создание действенного и законодательно закреплённого механизма управления реформами (прежде всего принятие закона о проектировании реформ) с чётко прописанными процедурами по проектированию и управлению реформами, включая ответственность чиновников за провал конкретных реформ;

- создание механизма эффективной обратной связи общества и власти по вопросам инициирования и мониторинга проводимых реформ – институт общественно-экспертного аудита национальных реформ;

- подготовка и проведение с участием выдающихся деятелей науки и культуры, а также представителей экспертного сообщества, широкой просветительской компании по освещению в обществе сути предлагаемых реформ.

В заключение хочу сказать, что на мой взгляд было бы целесообразно включить в проект резолюции нашего «круглого стола» следующие предложения:

1. Разработать (с участием госаппарата и научно-экспертного сообщества) и вынести на общественное обсуждение Концепцию Стратегии развития России в XXI веке.

2. На базе разработанной Концепции национального развития подготовить Стратегию модернизации экономики России.

3. Разработать Программу действий по реализации Стратегии модернизации экономики страны с соответствующей приоритезацией целей и задач.

4. Создать действенный и законодательно закреплённый механизм управления реформами (включая разработку и принятие закона о проектировании реформ) с чётко прописанными процедурами по проектированию и управлению реформами, включая ответственность чиновников за провал конкретных реформ.

5. Создать государственный орган стратегического планирования, который будет отвечать за разработку и реализацию Стратегии развития страны, осуществлять мониторинг управления реформами обеспечивать координацию территориальных и отраслевых стратегий, а также государственных программ.

**С. Н. СИЛЬВЕСТРОВ,**  
*директор Института экономической политики и проблем  
экономической безопасности ГБУВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
заслуженный экономист Российской Федерации,  
д-р эконом. наук, профессор*

### **Роль и место индикативного планирования в стратегиях развития**

Индикативное планирование представляет собой рекомендательную форму государственных программ для частного сектора хозяйства. Оно осуществляется через рекомендации, законодательные положения, финансовое и другое стимулирование участия предприятий частного сектора в реализации стратегии развития.

Расчёт на то, что конкурентная среда всё сама отрегулирует, может означать, что как раз стабильности и надёжности некоторые инфраструктурные отрасли, несомненно, лишатся раньше. Возьмём, к примеру, энергетику и теплоснабжение. Капиталоёмкий и рискованный для инвесторов рынок электроэнергетики теоретически может нормально функционировать, если существует избыток генерирующих мощностей, обеспеченных топливом, необходимым для работы в условиях максимума электрической нагрузки. Если это условие не выполняется, то рыночных сил может оказаться недостаточно для покрытия трафика электрической нагрузки.

### **Индикативный план в системе планов и программ**

В практике большинства стран, реализующих идеи индикативного планирования, существовали и существуют проблемы координации разработки долгосрочных и среднесрочных прогнозов с разработкой долгосрочных, среднесрочных и индикативных годовых планов развития. Первые попытки осуществить такое согласование предприняты у нас ещё в 1920-х годах. Долгосрочный план развития народного хозяйства страны – план ГОЭЛРО – был рассчитан на 15 лет. Переход к разработке директивных планов привёл к необходимости формирования методов обоснования пятилетних планов, которые легли в основу годовых планов реализации пятилетних планов. Основой методов планирования был балансовый метод. Общая стратегическая задача среднесрочных и годовых планов была определена целями реализации плана ГОЭЛРО.

Попытки обосновать долгосрочные программы были затруднены тем, что наиболее подготовленными оказались именно научные центры, а не государственный плановый аппарат. Это явно прослеживалось при разработке в первой половине 1941 года генерального плана развития народного хозяйства СССР на 15 лет (1943–1957 годы). В апреле

1941 года был подготовлен проект тезисов доклада Госплана СССР о генеральном плане. Однако эту работу прервала Великая Отечественная война. В 1959 году в связи с разработкой новой программы партии было принято решение о составлении генерального плана развития народного хозяйства СССР на 20 лет (1961–1980 годы). В процессе работы над планом были определены и сформулированы довольно амбициозные долгосрочные цели. Вместе с тем отсутствовала достаточная прогностическая база для определения различных вариантов развития экономики – плановые органы ещё не были вооружены методами оптимизации плановых решений. При разработке генеральной перспективы в значительной мере воспроизводилась структура показателей пятилетнего плана. Излишняя детализация затрудняла чёткую постановку решения социальных и научно-технических проблем. Пятилетний срок во многих случаях оказывался уже недостаточным для реализации соответствующих заданий: для некоторых из них требовалось 7–8 лет, а в отдельных случаях – до 10–15 лет.

Объективная необходимость разработки долгосрочного плана, создания системы планов определялась всё возрастающей сложностью и масштабностью решаемых социальных, экономических и производственных задач. Ставилась задача возврата к практике разработки многовариантных долгосрочных и среднесрочных комплексных прогнозов, помогающих выбрать наиболее эффективный вариант экономической политики.

Разработки осуществлялись на фоне большого интереса к планированию в развитых странах. В этот же период планирование и прогнозирование стали предметом внимания мирового сообщества и, прежде всего, в ООН. Для проведения работ в этой области был образован Комитет по планированию развития, в состав которого входили все министерства плановых органов стран – членов ООН.

В дополнение к традиционным инструментам государственного регулирования (в качестве неотъемлемой их составной части) стали предлагать стратегическое планирование.

В чём же состоит отличие стратегического планирования от оперативного, среднесрочного и даже долгосрочного планирования. Может быть, в выборе горизонта плана? Иногда утверждается, что чем далее этот горизонт, тем более стратегичен по своему характеру план построения будущего. Но это наивно и неверно. Стратегическое планирование всегда ориентировано на результат, вовлекает крупные ресурсы и имеет масштабные не только временные, но и пространственные последствия, иногда имеющие необратимый характер. Его отличает широта размаха. Стратегическое планирование всегда связано с решением задач, которые сказываются в течение длительного времени, а их последствия трудно изменить или исправить.

Традиционно вектор планового воздействия направлен из прошлого в будущее. Стратегическое планирование предполагает выстраивание вектора анализа и принятия управленческих решений из будущего в настоящее. Это и вызывает сегодня у управленцев основные методо-

логические трудности: как планировать «от базы» – знают многие, а вот как выстраивать план своих текущих действий, основываясь на представлениях о будущем, – совсем немногие. Речь идёт о построении системы планов и решений, исходя из целей, которые желательно достичь в конце периода действия стратегического плана, и поэтапного приближения к исходному, базовому периоду – то есть построение взаимосвязанных решений, которые обеспечили бы достижение избранных целей. Это получило название «планирование по результатам». Тот же план электрификации России – план ГОЭЛРО разрабатывался в условиях полной разрухи, но был реализован по основным параметрам в очень короткие сроки.

Важно подчеркнуть, что стратегическое планирование представляет собой программу действий, решений, обеспечивающих достижение значительных и долгосрочных целей. Они не могут быть достигнуты только через экстраполяцию трендов, тенденций, протянутых в будущее. Ныне это называется «инерционный сценарий», который избавляет его авторов от принятия каких-либо судьбоносных решений. Последний не имеет никакого отношения к стратегическому планированию или к стратегиям и концепциям развития.

Что касается соотношения индикативной формы плана с различными концепциями и стратегиями развития, то следует отметить, что так и не принята на официальном уровне сама идея индикативного плана на любой срок продолжительности. Вместо этого есть «программы развития» на один, два, три года, которые, как уже было показано, по существу являются экстраполяционными прогнозами. Но эти прогнозы закладываются в основу формирования бюджета страны, ведомств и регионов. Во-вторых, индикативный план для госсектора является по существу директивной собственника-государства, и за его выполнение необходимо отчитываться. На этом фоне странно звучат слова чиновников разного рода: «направляю Вам отчёт о выполнении прогноза...» В-третьих, нет ясности в вопросе взаимодействия субъектов рыночного хозяйства и государственного сектора. А главное, нет достаточно обоснованной стратегии с её целями, ресурсным исполнением, оценкой вызовов, меняющейся комбинацией подходов к выбору приоритетов в исторической временной перспективе.

### **Выбор целей развития как основа планирования**

Мировой опыт подсказывает, что в зависимости от избранного варианта развития и будет формироваться методология обоснования системы взаимосвязанных прогнозов, стратегических и индикативных планов и программ. В сформулированных позициях практически всех исследователей и уже многих практиков сложилось ясное представление о том, что сегодня России «необходима серьёзно просчитанная стратегия развития, которая должна исходить из исторических, культурных, природных факторов, наличия мощного

природно-ресурсного потенциала и необходимости максимально пристального внимания к развитию инновационного, высокотехнологического производства»<sup>2</sup>.

Если цели определены и ясно сформулированы, то сразу же встаёт вопрос об их приоритетности и соответствующей приоритетности в мобилизации всех видов ресурсов, находящихся в руках государства, а также формировании механизма вовлечения в этот процесс средств и возможностей негосударственных субъектов рынка.

Заметим, что всё это никак не связано с тотальной директивностью. Наоборот, индикативный план не обязателен для субъектов негосударственного сектора. В этой сфере он больше подходит к понятию поиска форм сотрудничества и достаточно гибок. Его смысл – определить границы, в пределах которых будут функционировать все субъекты смешанной рыночной экономики.

Действующая поныне система программ в России условно может быть в лучшем смысле понимания практики – отнесена к интерактивному пошаговому планированию. Хотя сам термин «планирование» фактически отсутствует – по мнению либералов, как «крайне опасный для рыночной экономики». Интерактивное планирование – постоянное обновление плана по мере продвижения работы – ориентируется на происходящие процессы и представляет собой определение набора возможностей, которые должны войти в текущую версию программы развития путём сопоставления приоритетов и оценок представителей программирующих организаций.

В России миссия и цели развития определены 7-й статьёй Конституции Российской Федерации.

Возвращаясь к главной цели концепции развития – «качество жизни», можно утверждать, что по интегральным понятиям, характеризующим выделенные аспекты целевой функции «качество жизни населения», должны устанавливаться нормативы на образующие показатели, исходя из реальных потребностей (в т. ч. физиологических) и имеющихся ресурсов для их обеспечения. Для создания нормативов по каждому из аспектов целевой функции «качество жизни» необходимо определить ограниченный набор наиболее информативных и сопоставимых с используемыми при международных сопоставлениях показателей. В этот набор в обязательном порядке должны войти показатели качества жизни, включённые в международный ежегодник World Development Indicators и используемые также в международных сопоставлениях для оценки «индекса развития человеческого потенциала» (ИРЧП), публикуемые в ежегодных докладах ПРООН. В целом же, набор показателей, раскрывающих все аспекты целевой функции «качество жизни населения», может быть достаточно широким. При формировании нормативов необходимо также выделять приоритеты дифференцированно – по группам населения и по срокам их достижения.

---

<sup>2</sup> Кузык Б. Россию нельзя реформировать, Россия может только преобразиться // Экономические стратегии. 2004, № 4. (30).

Вышеизложенное позволяет определить алгоритм формирования номенклатурных позиций государственной политики стратегического планирования.

Организация работ по подготовке государственных стратегических планов развития экономики и социальной сферы должна быть построена таким образом, чтобы предприятия и их объединения в негосударственных секторах экономики были заинтересованы во включении в них своих проектов. Включаемым же в государственный план проектам должна оказываться эффективная государственная поддержка с использованием всего комплекса имеющихся у государства рычагов. В числе номенклатурных позиций государственного плана могут быть совместные проекты с иностранным участием.

Отдельной задачей, связанной с организацией государственного планирования на федеральном и региональном уровнях, является их взаимная увязка по номенклатурным позициям и срокам разработок.

При организации стратегического планирования на уровне конкретных хозяйствующих субъектов государственные индикативные планы на федеральном и региональном уровнях должны служить определёнными ориентирами.

**А. А. АДАМЕСКУ,**  
*главный научный сотрудник ФГБНИУ «Совет по изучению  
производительных сил» Минэкономразвития России,  
заслуженный экономист Российской Федерации,  
д-р эконом. наук, профессор*

### **Роль Генсхемы в обосновании перспективного размещения производительных сил**

Особенности ресурсного и созданного экономического потенциала Российской Федерации заключаются прежде всего в дифференциации по регионам, что позволяет за счёт рациональной специализации и комплексного развития регионов использовать его наиболее эффективно. К сожалению, этот важнейший фактор в последние годы недооценивается, что приводило к заметным потерям в экономике, замедляло темпы её развития. В то же время необходимо отметить, что условия для пространственного развития России в последнее время улучшились после принятия Федерального закона № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Важно не допустить, чтобы его выполнение оказалось формальным, без достаточных последствий для экономики России.

В истории страны уже был разработан документ, сыгравший, как сейчас особенно видно, неоценимую роль в совершенствовании развития и размещения производительных сил, когда к его подготовке были привлечены все ведущие научные организации, координацию и методическое руководство которыми осуществлял по решению директив-

ных органов Совет по изучению производительных сил (СОПС). Это Генеральная схема размещения производительных сил СССР на период 1971–1980 годов, опыт разработки которой должен быть максимально учтён при подготовке современных документов пространственного развития экономики. Значение Генсхемы в экономике страны и развитии методологии можно сравнить только с планом ГОЭЛРО.

В 1966–1970 годы СОПС разработал совместно с другими организациями эту Генеральную схему размещения производительных сил СССР на 1971–1980 годы, в соответствии с Координационным планом работ, который являлся первым опытом объединения всех научных сил страны для проведения важных предплановых исследований.

Генеральная схема, впервые разработанная на целое десятилетие с подробным выделением ближайшего пятилетия, представляла собой научное обоснование рационального размещения производительных сил страны на длительный период с вариантными технико-экономическими расчётами. Этот обобщающий предплановый документ был призван отразить оптимальные территориальные пропорции единого народнохозяйственного комплекса страны, пути повышения эффективности общественного производства и благосостояния народа на основе совершенствования общесоюзного территориального разделения труда; правильного сочетания развития и размещения отраслей производства с формированием хозяйственных комплексов союзных республик и экономических районов.

Генеральная схема, подготовка которой завершилась в 1968 году, представляла собой неизвестный ранее в плановой практике огромный, многоплановый труд, созданный большим коллективом учёных, проектировщиков, специалистов плановых и хозяйственных организаций. Она состояла из более чем 50 томов по общим проблемам (территориальные пропорции использования природных и трудовых ресурсов), размещению важнейших отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, развитию всех союзных республик и крупных экономических районов, а также народнохозяйственных комплексов. В разработке отраслевых и территориальных схем, вошедших в качестве разделов в Генсхему, участвовали около 560 научных и проектных институтов. Такая концентрация всех сил и ресурсов была возможна только в условиях плановой экономики. Среди методологических подходов следует выделить такие практически исчезнувшие из арсенала исследований, как оценка вариантов на альтернативной основе, а не уровней, как они представляются сегодня – оптимистический, реалистический, пессимистический и так далее. Важным условием была разработка балансов как территориальных, так и межотраслевых и уже упоминавшиеся оценки сравнительной эффективности, комплексное развитие. Особая организующая роль принадлежала тщательно разработанной Программе и выполненной на самом современном уровне Методике.

Была выявлена экономическая результативность проектировок схемы, определены показатели эффективности намеченных сдвигов в размещении производительных сил. Важное значение имело выполненное впервые обоснование развития Западно-Сибирского народ-

нохозяйственного комплекса, сооружения энергоёмких предприятий в Восточной Сибири, создания новой металлургической базы и других. СОПС решительно выступил против строительства Нижне-Обской ГЭС и Селенгинского целлюлозно-картонного комбината на Байкале, как экологически вредных и экономически нерациональных объектов. К сожалению, не все предложения были учтены при конкретной разработке планов, хотя проект Генеральной схемы прошёл широкое обсуждение научной общественностью.

В настоящее время продолжается развитие экономики России, совершенствуется её структура, она, хотя и недостаточными темпами, приобретает инновационный характер. Однако отсутствие необходимой системности, взаимосвязанности развития отраслей и регионов приводит к значительным потерям, снижению эффективности и, в конечном итоге, сдерживает развитие Российской Федерации. Слабо связаны между собой как принятые, так и разрабатываемые многочисленные стратегии, концепции, отраслевые и региональные программы и другие документы по важнейшим социально-экономическим проблемам и развитию ведущих отраслей экономики, отдельных регионов и комплексов. Их изолированное решение, несовпадение предлагаемых сроков и отдельных этапов порождает несогласованность в использовании финансовых средств, инфраструктуры, многоцелевых ресурсов – трудовых, водных, земельных, минерального сырья, топливно-энергетических и других, влияет на территориальную концентрацию, состояние окружающей среды.

Отрицательные последствия такого развития в перспективе могут быть возможны и при несогласованном сооружении крупных объектов производственной и непроизводственной сферы, нарушении принципов градостроительства, организации транспорта, энерго- и водоснабжения, охраны окружающей среды. Как примеры отрицательного воздействия можно выделить сооружение куста предприятий автостроения в перегруженной зоне вблизи Санкт-Петербурга, не обеспеченной ни металлом, ни топливом, только исходя из возможностей создания дополнительных рабочих мест и получения в будущем новых технологий. В перспективе это вызовет возникновение серьёзных социально-экономических проблем. Предприятия автостроения размещаются и в перегруженном промышленностью Центральном районе, включая Московскую область. Не бесполезно вспомнить как размещались новые автозаводы в прошлые годы. При выборе размещения завода легковых автомобилей ФИАТ, прежде чем был определён Тольятти, тогда Ставрополь-на-Волге, был проведён сравнительный межрегиональный анализ 30 точек его размещения на основе методически широко применявшегося в то время метода минимизации приведённых затрат. Такие расчёты проводились по заводам КамАЗ, «Атоммаш» и другим. Следует подчеркнуть, что сегодня отсутствует и экономический критерий сравнительной эффективности. Создание новых крупных мощностей нефтепереработки и нефтехимии в бассейне Волги при сложившейся их чрезмерной концентрации, недостатке собственного углеводородного сырья, резко отрицательном воздействии на окружающую среду,



необходимости вывоза основной массы продукции в удалённые районы снизит эффективность экономики страны в целом. Следует напомнить, что именно в бассейне Волги сосредоточена большая часть нефтепереработки и нефтехимии России, включая высокоэнергоёмкие производства пластмасс и синтетических смол, синтетических волокон, синтетического каучука при их особом влиянии на экологию.

Зона БАМ развивается не комплексно, прежде всего за счёт транспортной составляющей, в то время как своевременное освоение здесь уже разведанных ценных и дефицитных минеральных ресурсов, среди которых фосфоросодержащее сырьё Селигдарского месторождения, калий-глинозёмные руды Сыннарского и Сакунского месторождений, калийные соли Непского месторождения и многие другие, позволит повысить эффективность её создания. Комплексное хозяйственное освоение зоны БАМ позволит в перспективе сформировать новый промышленный район для эффективного производства продукции цветной металлургии, химической, лесной и деревообрабатывающей и ряда других отраслей промышленности, расширения внешнеэкономических связей, укрепления базы для более рационального освоения районов Севера.

Недостаточная увязка восстановления после катастрофы Саяно-Шушенской ГЭС с необходимостью завершения строительства Богучанской ГЭС, использования углей КАТЭКа с дальнейшим увеличением производства энергоёмких цветных металлов, продукции нефтехимии и лесного комплекса отрицательно влияет на энергодбаланс и эффективность использования энергетических мощностей. При наличии большого числа территориальных программ слабо учитывается в рыночно обновляющейся системе межрайонного разделения труда взаимосвязанность экономики субъектов Федерации Северо-Кавказского и Южного федеральных округов, как важнейшего фактора их интеграции в единое экономическое пространство, снижения политической нестабильности и др. Программы развития моногородов, подготовка которых развёрнута в последнее время, недостаточно учитывают специализацию и перспективы районов их размещения, формирование региональных рынков требует тщательного экономического и градостроительного обоснования наиболее значительного за всю историю увеличения территории Москвы и, соответственно, социально-экономического потенциала. Разрабатываемые трёхлетние бюджет и прогноз развития Российской Федерации по существу также недостаточно и формально связаны друг с другом и тем более без необходимой обратной связи при их подготовке. Особое место занимает организация министерств по отдельным регионам, с преобладанием ручного управления.

Современное и перспективное развитие страны требует отказа от сиюминутных решений даже исключительно острых проблем социально-экономического развития, определяющих необходимость срочных действий. При кажущейся на данный момент эффективности очень актуальных, но изолированных действий, дающих возможности получения новых технологий, приток отечественного и иностранного капитала и так далее, если они не вытекают из стратегических задач,

могут привести впоследствии к возникновению даже более сложных социально-экономических проблем, требующих значительных трудовых, финансовых и материальных затрат, дополнительного развития производственной и социальной инфраструктуры. Особенно это обострит проблему трудовых ресурсов, учитывая сокращение населения России при продолжающемся его старении. В свою очередь может резко возрасти нерегулируемая миграция, являющаяся и сегодня нерешённой проблемой.

Напомним, что даже при эвакуации в тяжелейших условиях Великой Отечественной войны передислокация и новое размещение промышленных предприятий при малейшей возможности учитывали важнейшие факторы, условия и последующее их функционирование, включая послевоенное время, а не только максимально возможный быстрый ввод в строй, что нередко имело исключительное оборонное значение.

В стране в переходный период практически утрачен комплексный подход к исследованию экономических процессов. При подготовке решений по важнейшим проблемам не всегда учитываются отдалённые последствия их влияния на смежные отрасли и сопредельные районы. В то же время многие проблемы взаимосвязаны, носят долгосрочный характер, требуют поэтапного решения, которое целесообразно принимать только с учётом долгосрочной перспективы. При подготовке прогнозов развития управляемых отдельными министерствами территорий, отраслей экономики, видов экономической деятельности, фирм, корпораций, предприятий, кластеров, федеральных округов, субъектов Федерации, моногородов возможно точнее определить их место в структуре экономики и оптимизировать развитие. Необходимо более чётко обозначить долгосрочные цели социально-экономического развития Российской Федерации, оценить результаты с позиций экономики всей страны в условиях формирующейся рыночной среды. Надо отметить, что довольно значительную группу руководителей разного ранга, не умеющих системно работать, устраивает затянувшийся переходный период, возникающие «авральные» ситуации, необходимость «лечь на амбразуру» и так далее, что тормозит целенаправленное развитие, вызывает ручное управление и так далее.

В сложившейся ситуации современных рыночных условий, даже исходя из отсутствия в настоящее время научно-обоснованного критерия экономической оценки результатов на общегосударственном уровне по сравнительной эффективности решения как отраслевых, так и комплексных проблем, использование таких частных показателей, как создание новых рабочих мест, привлечение российских и иностранных инвесторов, получение новых технологий и так далее при решении перспективных проблем может иметь только дополнительное обоснование, хотя сегодня нередко они выступают в качестве базовой аргументации.

Материалы Генсхемы создают условия разработки вариантов при расчёте сравнительной эффективности развития, исходя из общегосударственных целей выбора оптимального варианта по срокам и затра-

там материальных, финансовых и трудовых ресурсов, позволяют применять больше рычагов прямого и косвенного регулирования развития экономики, практически не меняя законодательную и нормативную базу (налоги, тарифы, пошлины, госзаказ, создание инфраструктуры и др.), что повышает возможность использования государственно-частного партнёрства. Надо прямо сказать, что учёт региональной дифференциации экономического потенциала в дальнейшем потребует большего внимания к «реальной» экономике, уход от преимущественных макроэкономических оценок. Использование большого арсенала прямых и косвенных методов регулирования, не нарушая рыночный характер экономики, приведёт к уменьшению прямого администрирования, снизит уровень ручного управления. Экономические методы регулирования развития в нашей стране используются недостаточно.

В течение длительного периода подготовки Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» нами неоднократно обосновывалась необходимость синхронной разработки Генеральной схемы, или подобного документа, усиливающего региональную составляющую Стратегии, но никаких решений принято не было. Кончилось тем, что был ликвидирован СОПС, как самостоятельное научное учреждение.

**С. А. ТОЛКАЧЕВ,**

*руководитель департамента экономической теории  
ГБУВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
д-р эконом. наук, профессор*

**Д. Е. МОРКОВКИН,**

*доцент департамента экономической теории  
ГБУВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
канд. эконом. наук,*

### **Стратегическое планирование развития реального сектора российской экономики: импортозамещающий вектор<sup>3</sup>**

Программа импортозамещения является ответной реакцией руководства страны на объявленные в отношении России жёсткие экономические и политические санкции со стороны США и ЕС. Она представляет собой основу развития отечественной экономики и направлена на диверсификацию и защиту национальных экономических интересов. Импортозамещение требует существенных усилий, направленных на создание новых производств и технологий. Однако работа в данной

---

<sup>3</sup> Статья выполнена в рамках гранта РФФИ, проект № 15-02-00354 «Промышленная политика в условиях реиндустриализации и становления шестого технологического уклада».

области началась не с чистого листа – предпосылки для неё уже были созданы, в том числе путём формирования институциональных мер поддержки промышленности.

К числу наиболее критичных отраслей, нуждающихся в импортозамещении, относятся медицинская промышленность и фармацевтика (с долей импорта 70–80 %), тяжёлое машиностроение (60–80 %), радиоэлектроника (80–90 %), лёгкая промышленность (70–90 %) и пищевая промышленность (60–80 %). При этом важно учитывать, что, по мнению специалистов, угроза экономической и технологической безопасности страны возникает в случае, когда доля импорта стратегически важного товара составляет выше 25 %.

Сформированная Министерством промышленности и торговли Российской Федерации программа импортозамещения содержит 20 отраслевых планов, включающих более 2000 проектов, которые направлены на преодоление критической зависимости от импорта. Более того, по каждой отрасли промышленности существуют конкретные индикаторы, которые должны быть достигнуты к 2020 году. Суммарная заявленная стоимость технологических направлений по всем отраслевым планам составляет порядка 2,5 триллиона рублей. В частности, наметено сократить долю импортной продукции: в авиапромышленности – на 21 %, в станкоинструментальной промышленности – на 30 %, в радиоэлектронике – на 38 %, в нефтегазовом машиностроении – на 17 %. В целях защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики и поддержки российских товаропроизводителей 14 июля 2014 года Дмитрий Медведев подписал постановление Правительства Российской Федерации о запрете закупки отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Однако стоит отметить, что страны Евразийского экономического союза под данный запрет не попадают.

Для предоставления финансовой помощи промышленным предприятиям, реализующим проекты импортозамещения, разработан механизм субсидирования уплаты процентов по привлечённым кредитам. Особую роль играет Фонд развития промышленности, который обеспечивает льготное финансирование проектов, направленных на создание и внедрение в производство новой высокотехнологичной конкурентоспособной промышленной продукции, в том числе направленной на импортозамещение. Объём средств Фонда для предоставления льготных займов под 5 % годовых в 2015 году составил 20 миллиардов рублей. В настоящее время также действует Программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории России на основе проектного финансирования. К основной цели Программы относится создание нового финансового инструмента, способствующего увеличению объёмов кредитования предприятий реального сектора экономики на долгосрочных и льготных условиях, в частности для развития промышленных производств, направленных на создание продукции импортозамещения. Источником финансирования Программы являются кредитные средства Банка России.

Необходимо отметить определённые результаты реализации программы импортозамещения.

Отрасль сельского хозяйства – одна из первых ключевых отраслей реального сектора экономики, по которой государством была принята политика по импортозамещению. В 2014 году после вступления в силу западноевропейских санкций в отношении России была утверждена программа импортозамещения в сельском хозяйстве – план мероприятий по содействию импортозамещения на 2014–2015 годы. Её основными задачами стали:

- обеспечение продовольственной безопасности;
- повышение эффективности использования земель;
- развитие производства сельскохозяйственной продукции;
- обеспечение сбыта продукции сельского хозяйства;
- усовершенствование материальной базы;
- обеспечение эффективной деятельности органов государственной власти и усиление надзорной функции государства за деятельностью в отрасли сельского хозяйства и так далее.

К основным подпрограммам здесь можно отнести программы «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства», «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства», «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие», ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» и другие.

Кроме того, был утверждён и специальный перечень проектов, направленных на содействие в реализации программы по импортозамещению. В него вошли более 450 проектов, охватывающих различные подотрасли сельского хозяйства, такие как растениеводство, свиноводство, птицеводство, овощеводство и другие.

Таким образом, к 2015 году в результате реализации указанной выше программы государства, а также ряда инновационных проектов доля импорта в сельском хозяйстве сократилась (причём в некоторых направлениях существенно). Так, по сравнению с 2014 годом импорт мяса сократился в среднем на 37 % (30 % по замороженному мясу, 44 % по свинине), импорт мяса птицы – на 52 %, рыбы – на 40 %. Аналогично, отмечается и благоприятная тенденция в сфере молочных продуктов (сокращение импорта в среднем на 20–30 %).

К 2020 году при продолжении реализации основных направлений политики государства в области импортозамещения в сельском хозяйстве планируется сократить импорт мяса ещё на 67,8 %, импорт молочных продуктов – на 29,9 %, импорт овощной продукции – на 70,3 %. Причём здесь стоит отметить, что по некоторым видам сельскохозяйственной продукции (картофель, зерно, сахар) уже достигнут определённый уровень самообеспеченности.

Значительные успехи в реализации программы импортозамещения необходимо отметить в оборонно-промышленном комплексе. Начиная с 1 января 2014 года вступило в действие Постановление Пра-

вительства Российской Федерации № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства». В данном документе указано, что абсолютно все объекты, связанные с обеспечением обороноспособности и национальной безопасности страны, должны производиться и выпускаться на территории России. Исходя из этого, была реализована глобальная программа перевооружения оборонно-промышленного комплекса. Результатом этого явилось увеличение расходов государственного бюджета России на национальную оборону в 2015 году на 33 % – до 3,3 триллиона рублей. Это означает, что доля расходов на ОПК увеличилась с 17,7 до 21,2 %. Исходя из общих показателей, это суммы, равные 4 % от общего ВВП страны. Необходимо отметить, что увеличение расходов на оборону в России проходит в рамках комплексной программы военной модернизации, рассчитанной до 2020 года.

По данным экспертов, главной сложностью в реализации масштабной программы по импортозамещению является недостаток ресурсов для реализации инвестиционной стратегии. Согласно данным Минфина России, ставки по кредитам выросли примерно на 2 % – это послужило толчком к изменениям в бизнес-моделях новых проектов, которые только-только запускаются, а также сказалось на тех проектах, которые с применением заёмных средств уже реализуются. На период 2016–2017 годов, сокращение инвестиций топливно-энергетического комплекса будет обеспечено снижением капитальных вложений в теплоэнергетике. В связи с завершением реализации основных мероприятий по модернизации производственных мощностей нефтеперерабатывающей промышленности, ожидается снижение инвестиций в производстве нефтепродуктов. Таким образом, доля ТЭКа в общем объёме инвестиций в целом по экономике сократится к 2017 году до 28,2 %.

Таким образом, в современных условиях импортозамещение в России – это главный стратегический инструмент обеспечения национальной экономической безопасности и экономический ориентир государства в геополитической санкционной борьбе с западными странами. Вместе с тем, по нашему мнению, программа импортозамещения должна стать эффективным механизмом достижения торговой независимости нашей страны от других государств, развития внутреннего производства, снижения уровня инфляции, повышения уровня жизни в связи со снижением безработицы, а также подъёма экономики в целом. Проявлением успешной реализации государственной политики в области импортозамещения будет выход как можно большего количества участников данного процесса на мировые рынки, что будет способствовать формированию высокодиверсифицированной структуры отечественной экономики.

**Я. И. ЗУБАРЕВА,**

*член экспертного совета Комитета Государственной Думы  
по экономической политике, промышленности,  
инновационному развитию и предпринимательству*

**Р. В. КАМАНИНА,**

*доцент кафедры экономики промышленности  
РЭУ им. Плеханова, заслуженный работник  
торговли Российской Федерации,  
канд. эконом. наук*

## **Стратегическое планирование как фактор развития рыночной экономики**

Для того, чтобы успешно управлять развитием национальной экономики, субъектов Федерации, местных органов власти, деятельностью коммерческих организаций, регулировать разнообразные процессы, происходящие в обществе, необходимо всем субъектам управления точно и правильно намечать цели, которые они преследуют, подготавливать научно обоснованные меры, обеспечивающие достижение этих целей. Все эти проблемы и решаются в процессе планирования.

В бывшем СССР существовала общегосударственная система планирования, пронизывающая сверху донизу деятельность всех субъектов управления и хозяйственных органов, жёстко регламентирующая все аспекты их жизнедеятельности. Планы всех уровней и временных горизонтов приобретали силу закона, а виновные в невыполнении их заданий наказывались административно и экономически.

В условиях рыночной экономики возрастает роль такой процедуры стратегического планирования, как прогнозирование. Это связано с двумя обстоятельствами. Во-первых, с тем, что рыночное хозяйство отличается постоянными колебаниями конъюнктуры, которые непосредственно отражаются на доходах и судьбе каждого продавца и покупателя товаров или услуг. Чтобы не допускать больших, подчас непоправимых ошибок, нужно оценивать возможные альтернативы рыночной динамики, поведения контрагентов и конкурентов на внутреннем и внешнем рынках. Именно поэтому стратегическое прогнозирование становится необходимым элементом формирования рыночной стратегии и тактики на любом уровне хозяйствования – от индивидуального производителя, коммерческих организаций и их ассоциаций, до субъектов Федерации и экономики страны в целом.

Программирование является второй ступенью в процедуре стратегического планирования. Оно базируется на прогнозных разработках и имеет своей целью составление проектов целевых комплексных программ решения важнейших проблем развития национальной экономики страны, межотраслевых, отраслевых, региональных и локальных (на уровне хозяйствующих субъектов) проблем.

Под программой в макроэкономическом стратегическом планировании понимают научное предвидение состояния какого-то локального объекта управления в определённый срок (через 5, 15 и более лет), основанное на чётком определении цели и системы мероприятий, обеспечивающих достижение этой цели, согласованных между собой по ресурсам, срокам исполнения и исполнителям.

Программы, разрабатываемые на любом уровне управленческой иерархии, должны содержать:

- а) перечень основных решаемых задач;
- б) совокупность и последовательность мероприятий, с помощью которых она реализуется;
- в) расчёт прямых и косвенных (сопряжённых) затрат всех основных видов используемых при осуществлении этих мероприятий ресурсов;
- г) распределение заданий по срокам и исполнителям.

Особое место в системе программ, разрабатываемых в рамках стратегического планирования, занимают целевые (стратегические) комплексы. Стратегические программы – это адресный, различной степени директивности документ, содержащий систему согласованных по срокам, ресурсам и исполнителям социально-экономических, производственных, финансовых, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих достижение поставленной цели, решение задач наиболее эффективными путями и в установленные сроки.

Существует ряд объективных обстоятельств, обуславливающих потребность макроэкономического планирования в рыночном хозяйстве. К ним следует отнести:

1. Неспособность механизма свободного рынка обеспечить макроэкономическую устойчивость национальной экономики, преодолеть циклические колебания производства, валового дохода, занятости и так далее.

2. Систематический рост в общем объёме потребления доли коллективного или общественного потребления. Так как коллективное потребление товаров и услуг в значительной мере регулируется не обычным рыночным механизмом, а государством, то увеличивается и доля совокупных ресурсов страны, распределяемых им с помощью внерыночных механизмов.

3. Рост масштабов воздействия человеческой деятельности (как производственной, так и потребительской) на среду обитания, наличие отрицательных «внешних эффектов» экономической деятельности.

4. Появление более сложных и чрезвычайно важных форм взаимодействия друг с другом хозяйствующих субъектов и целых секторов экономики в результате расширения деятельности и развития интеграционных процессов.

5. Обострение глобальных проблем современности (продовольственный кризис, истощение невозпроизводимых природных ресурсов, ухудшение состояния окружающей среды и другое) обуславливает всё усиливающийся интерес общества, государства к проблемам долгосрочного прогнозирования.



6. Возникновение чрезвычайных ситуаций (войны, экономические кризисы, стихийные бедствия и необходимость ликвидации их последствий), стимулирующих деятельность в области планирования.

Основное внимание в условиях рыночного хозяйства в макроэкономическом планировании должно уделяться структурным преобразованиям, решению ключевых социальных и научно-технических, а также экономических проблем.

Насущные потребности общества, его отдельных подсистем, а также всех хозяйствующих субъектов обуславливают необходимость разработки целой системы проектов планов, отражающих особенности рыночной экономики.

**Вывод:** В Российской Федерации необходимо развитие системы стратегического планирования социально-экономического развития, и, прежде всего, создание специально органа – Государственного комитета по стратегическому планированию.



Выступление Я. И. Зубаревой

**Д. В. ТРОШИН,**  
*ведущий научный сотрудник  
Центра проблем экономической безопасности  
и стратегического планирования Института экономической  
политики и проблем экономической безопасности  
ГБУВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
канд. техн. наук*

### **Контуры модели управляемого развития экономики России в рамках реализации государственных стратегий и планов**

Неэффективность и бесперспективность проводимой в настоящее время в России экономической политики в отечественной научной и экспертной среде отмечена и обоснована неоднократно. Абстрагируясь от наличествующего субъективного фактора – узкокорпоративные интересы и профессиональные просчёты, здесь целесообразно отметить системную непригодность либерального догматизма для обеспечения инновационного развития экономики России.

Современная экономическая политика нарушает принцип холистичности. Используемые индикаторы и показатели для оценки состояния экономики и формулирования через стратегии и концепции управленческих решений во многом отражают монетаристский подход, опирающийся на философскую платформу позитивизма. При этом стратегии и концепции не воплощаются в конкретные проекты достижения намеченных целей и индикаторов. Предполагается по умолчанию, что субъекты экономической деятельности начнут активно эксплуатировать создаваемые условия для создания инноваций, наращивания выпуска продукции. Однако в реальности это не происходит, потому что фактическая мотивация субъектов экономической деятельности не учитывается. В реальности эти субъекты эксплуатируют возможности спекулятивных операций, проявляют неуверенность в инвестициях в новые производства и технологии, мечутся в хаотичном поиске направлений деятельности, партнёров, поставщиков, рынков, заказов.

Использование либеральных рыночных моделей без учёта особенностей российской конкретики привело к тому, что с открытием национального рынка при переходе к капитализму в 1992 году экономика России была брошена во власть мировой рыночной стихии. Предприятия лишились оборотных средств, инфляция затормозила производственные циклы и обернулась стагфляцией, многие сектора промышленности не выдержали конкуренции и практически исчезли. Возникшие капиталы в точном соответствии с рыночным механизмом потекли в благоприятные налоговые зоны (офшоры), на финансовые и валютные рынки и малорисковые вложения за пределами юрисдикции России, а российский рынок товаров был захвачен им-

портом. Созданные с российской пропиской совместные и транснациональные предприятия, в основном, перенесли центры прибыли за пределы территориальной юрисдикции России. Кроме того, Россия оказалась незащищённой от негативного влияния мировых финансовых рынков и деятельности различного рода спекулянтов.

Сегодня у России нет ни запаса ресурсов (прежде всего, трудовых, производственных, финансовых), ни времени, чтобы финансировать по остаточному принципу отдельные институты и ждать от них отдачи, рассчитывая на то, что из хаотичного поиска субъектами экономической деятельности рыночных ниш, приносящих прибыль любым способом, сложатся многочисленные цепочки создания высокотехнологичной продукции и продукции с большой долей добавленной стоимости.

Сегодня речь должна идти не о развитии вообще, не о развитии как об абстрактной цели, а о развитии ключевых секторов экономики, создании по принципу проектного управления конкретных возможностей и их реализации. В частности, акцент в регулировании отношений между субъектами экономической деятельности должен быть смещён с конкурентной борьбы за потребителя и благосклонность конкурсной закупочной комиссии на соперничество идей и проектов.

Выходом из сложившегося положения может быть принятие мобилизационно-предпринимательской модели, ключевую роль в реализации которой может выполнять только государство. Государство, сочетая факторы заинтересованности и принуждения, соблюдая традиции делового оборота и национальные интересы в отношениях с нерезидентами, в рамках правового пространства осуществляет мобилизацию всех необходимых ресурсов на приоритетных направлениях экономической деятельности, жёстко контролирует их использование и добивается достижения намеченных и формализованных в индикаторах целей с применением системы материального и нематериального стимулирования и наказания. При этом рыночный механизм регулирования экономических отношений должен быть ограничен или отменён в тех случаях, когда он препятствует достижению намеченных целей по развитию производственных циклов, структурной перестройке, способствует утечке капиталов и других ресурсов, а также экспансии импорта в ущерб национальным интересам.

В сложившихся условиях бесперспективно рассчитывать на развитие экономики за счёт экспорта. Основные ниши на внешних рынках заняты и их существенное перераспределение, особенно в условиях противодействия геополитических соперников России, в ближайшие годы мало перспективно.

Сегодня целесообразно ориентировать наращивание товарного производства для внутреннего спроса, попутно решая одну из задач обеспечения экономической безопасности – достижение независимости от импорта. Это не означает отказ от эффективной экспортной политики. Речь идёт об акцентах в модели экономического

развития. Экспортная ориентация предусматривает удовлетворение внешних потребностей для увеличения поступлений зарубежной валюты и, как следствие, финансовых ресурсов для импорта. Модель, не ориентированная на экспорт, предполагает непосредственное сбалансированное удовлетворение внутренних потребностей. При этом развитие технологий и создание линеек новой конкурентоспособной продукции для внутреннего рынка неизбежно повысит и экспортный потенциал. Однако в этом случае он будет являться не необходимым условием существования – фактором зависимости, а сопутствующим положительным результатом – фактором дополнительных возможностей. Импорт же утратит своё значение как фактор «выживания», а сохранит значение как дополнительный товарный ресурс, как раздражающий фактор-стимулятор совершенствования качества отечественной продукции.

Целенаправленная реализация мобилизационно-предпринимательской модели может быть осуществлена только при серьёзном научном, экспертно-аналитическом и информационном обеспечении. Прежде всего, должна быть воссоздана методология и организация научной разработки долгосрочных прогнозов социально-экономического развития, научно-технического прогресса, изменения природной среды и взаимодействия общества и природной среды, развития международных отношений. Разработка такого прогноза предусмотрена в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», однако организация и методология его разработки не соответствует сложности и важности задачи. Необходим комплекс моделей отношений в процессе развития экономики и социальной сферы на основе когнитивных, мультиагентных моделей, балансовых межотраслевых моделей движения ресурсов, моделей анализа рисков и удовлетворения национальных интересов, методологии программно-целевого планирования. Технической и организационной базой для внедрения моделей должны служить система распределённых ситуационных центров, ресурсы государственной системы «Управление» и др.

Разработка мегапроекта развития экономикой в рамках мобилизационно-предпринимательской модели, подготовка и обоснование управленческих решений для его реализации возможна только на межведомственном и междисциплинарном уровне на основе устойчивой, координируемой из интеллектуального центра кооперации. При этом такой интеллектуальный центр должен обладать определёнными распорядительными функциями и полномочиями сбора информации. В настоящее время такого центра нет. Его функции мог бы выполнять Государственный Комитет по стратегическому планированию Российской Федерации (в случае его создания) в системе органов исполнительной власти Российской Федерации. В функции Комитета должна входить разработка не только индикативного плана, а также планов по выпуску конкретных видов продукции в заданном объёме. Номенклатурный перечень такой продукции отражает

потребности в ключевой продукции для домашних хозяйств, систем жизнеобеспечения, здравоохранения, обороны, создания элементной базы, перспективных материалов и т. п. Реализация номенклатурных планов может осуществляться в форме государственного заказа или в форме согласования интересов, когда требуется перераспределение приоритетов и ресурсов предпринимателей.

Мобилизационно-предпринимательская модель, реализуемая в режиме управления мегапроектом развития экономики, позволит непосредственно использовать и активизировать (включить) факторы экономического роста:

- инвестиции и кредиты для ключевых секторов производственной сферы и конкретных инновационно-генных проектов;
- спрос за счёт роста заработной платы на фоне увеличения оборотных средств и ограничений розничных цен на продукцию конечного потребления домашними хозяйствами;
- амортизационные фонды и прибыль для обновления основных фондов и их развития;
- легализованные, возвращённые и несбежавшие капиталы;
- активное целеустремлённое участие государства в развитии экономики и др.

Предложенная модель позволит управляемо сокращать экономическую власть собственников, посредников, кредиторов, монополистов, когда они используют эту власть для извлечения экономической ренты, а не для создания прибавочной стоимости и повышения производительности общественного труда.

Важнейшим следствием и результатом участия государства в качестве ответственного исполнителя в процессах мегапроектирования экономического развития станет снижение субъективно воспринимаемых рисков субъектов экономической инновационной деятельности и повышение рисков рентной ориентации экономического поведения.

**О. А. КОТОЛУПОВ,**

*президент НКО «Фонд «Москва – Крым»,  
д-р эконом. наук, профессор, академик КАН*

**П. А. ХРИЕНКО,**

*директор Крымского представительства  
НКО «Фонд «Москва – Крым»,  
д-р социолог. наук, академик КАН*

### **Стратегическое планирование – основа управляемого развития экономики**

Стратегическое планирование, полагаем, следует рассматривать как один из элементов совершенствования российской экономической модели. Для понимания того, что необходимо совершенствовать, следу-

ет проанализировать состояние объекта за определённый прошедший период в сравнении с текущим состоянием. Своеобразными реперными точками возьмём 1990 и 2015 годы. Позволим себе напомнить некоторые показатели, характеризующие состояние экономики и социальной сферы в России за прошедшие 25 лет.

Прошедшая четверть века с момента смены социалистической модели на капиталистическую показала полную несостоятельность навязанной Западом России и всем постсоветским республикам либерально-олигархической системы. Так, глубина спада 90-х годов составила по России – 44 %, по Украине – 62 %, по Грузии – 77 %<sup>4</sup> и так далее. Для того, чтобы объективно ответить на вопрос, какова социально-экономическая ситуация в России на сегодняшний день, приросла или, наоборот, ослабла государственная мощь за эти четверть века, прошедшие с момента развала СССР, следует сравнить следующие факторы:

1. Прирост или снижение численности коренного населения.
2. Рост или падение объёмов производства промышленной и сельхозпродукции.
3. Увеличение или снижение средств, выделяемых государством на образование, науку, здравоохранение, национальную оборону, инвестиции.
4. Повышение или снижение жизненного уровня населения.

По первому фактору следует отметить, что население Российской Федерации в целом сократилось на 2,75 миллиона человек по сравнению с РСФСР в 1990 году, а без учёта миграции коренное население сократилось на 13,3 миллиона.

Объёмы производства промышленной и сельхозпродукции сократились по всем показателям, за исключением добычи нефти и газа, и даже не достигли показателей далеко не самого благополучного в советский период 1990 года. Не лучше ситуация и в социальном секторе. По доле расходов ВВП на образование Россия занимает 47-е место в мире, на здравоохранение – 91-е место. При этом бюджетное финансирование на здравоохранение из года в год сокращается, а частное финансирование соответственно увеличивается, так как государство вынуждает население обращаться к платной медицине. По рекомендациям Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) платная медицина не должна превышать 20 % от общих затрат на здравоохранение. В развитых странах этот показатель составляет 25 %, в слаборазвитых – 30–35 %, в России же – 39 %. Более того, правительства всех государств мира принимают усилия для приближения к рекомендациям ВОЗ, наше же, наоборот, планирует к 2030 году обязать население РФ оплачивать 50 % всех расходов на здравоохранение. Как следствие, по продолжительности жизни Россия за это время опустилась с 82-го на 137-е место в мире. Видимо, для Правительства Российской Федерации статьи Конституции России, где записано, что страна является социальным государством, а медицина бесплатная – пустой звук.

---

<sup>4</sup> Здесь и далее приводятся показатели из отчётности Росстата, данные авторитетных международных организаций и публикаций отечественных СМИ.

На науку США ежегодно тратит 450 миллиардов долларов, Китай – 385 миллиардов, а Россия – около 40 миллиардов. При этом на фундаментальную науку вместо необходимого 1 % ВВП расходуется 0,16 %. Недостаточно выделяется средств и на национальную оборону, что наглядно видно на фоне расходов на эти цели в США, ЕС, Китае и многих других государствах. Призывы же либералов к сокращению расходов на оборону носят явно провокационный характер, так как снижение обороноспособности нашей страны – самый короткий путь к войне.

Реальные доходы населения только за 2014–2015 годы упали на 13 %. Падение продолжилось и в 2016 году. В последние годы увеличивается число граждан, проживающих ниже черты бедности. В 2016 году это количество составило 22 миллиона человек, или 16 % населения страны. При этом порог бедности в России составляет 10 тысяч рублей на человека в месяц, в США и ФРГ этот порог в пересчёте на нашу валюту порядка 60 тысяч рублей. Как ни парадоксально, но МРОТ в нашей стране определён в 7 тысяч рублей, что ниже прожиточного минимума, а на этот МРОТ живут около пяти миллионов россиян.

Всё это привело к преступному расслоению населения на крайне бедных и чрезмерно богатых. Так, средний доход 10 % самых богатых граждан больше среднего дохода 10 % самых бедных в 15,6 раза, но это официальные показатели Росстата, а фактически этот коэффициент более 20. Во времена СССР коэффициент был 3, в развитых странах – 5.

ВВП Российской Федерации за 25 лет увеличился на 11 %, или 0,4 % в год, что на уровне погрешности. ВВП Китая за этот же период увеличился в 13,5 раза. ВВП на душу населения у нас в 2011 году составлял 15,6 тысячи долларов США, в 2015 году – 8,4 тысячи. По этому показателю Россия откатилась на 55-е место в мире. Но ещё хуже, что по динамике роста ВВП она занимает 180-е место из 190 стран мира.

Инвестиции в Российской Федерации составляют примерно 18 % ВВП, в Индии – 40 %, в Китае – 48 %, при этом у нас инвестиции каждый год снижаются на 8–10 процентных пунктов. Это двойной удар как по сегодняшней социально-экономической ситуации в стране, так и по перспективе её улучшения. Это подтверждается прогнозом на среднесрочный период.

Суммируя всё сказанное, можно совершенно объективно утверждать, что постсоветская социально-экономическая политика в России и других государствах бывших республик СССР – это стратегический провал. Те меры, которые предлагает Правительство Российской Федерации, и намечает Центр стратегических разработок, учреждённый Президентом России, по выходу из нынешнего глубокого кризиса, возможно, позволят экономике выйти из отрицательных показателей по росту ВВП в течение ближайших двух лет, возможно, затем последует рост в 2–2,5 %. Но, во-первых, нет никакой уверенности в том, что даже этот скромный план будет реализован, а, во-вторых, если и свершится намеченное, то этот рост для нашей экономики ничтожно мал. Учитывая, что у наших партнёров по БРИКС – Китая и Индии – стабильный рост был на протяжении пары десятилетий в пределах двухзначных показателей,

отставание России будет просто безнадежным. Нашей стране необходим рост экономики минимум 7–8 % в год, а существующая социально-экономическая модель, в принципе, не в состоянии обеспечить показатели выше 2–3 %. Доказательством тому служит экономика всех стран, исповедующих «рыночный фундаментализм».

Более того, через 2–3 года даже незначительного роста экономика «упрётся в потолок», что неминуемо приведёт к очередному кризису, так как никаких структурных изменений государством не планируется, а все негативные факторы будут продолжать функционировать.

Ресурсный потенциал России огромен, но расходуются средства крайне нерационально как государством, так и асоциально сверхбогачами – на роскошь и увод средств за рубеж.

Государству немедленно следует заняться социальными проблемами в здравоохранении, образовании, культуре и науке, в повышении благосостояния населения, а заявления Правительства Российской Федерации, что на решение этих проблем нет средств, совершенно не соответствует реальности.

В нашей социально-экономической системе на вышеперечисленные социальные нужды тратится менее 10 % ВВП, в то время как в развитых странах 20–25 %. Конечно, при этом госбюджет должен составлять не 30 % ВВП, а значительно больше, также, как в странах Запада. Обеспечивать эту пропорцию должны структурные реформы в экономике, эффективное расходование средств, в том числе от продажи на экспорт сырьевых ресурсов, введения прогрессивной шкалы налогов на сверхбогатство, борьба с коррупцией и другое.

Сегодня и на Западе пришло понимание того, что нужна новая экономика, которая не будет в услужении банков, корпораций, олигархов и политиков, а будет экономикой масс. Но, что самое удивительное – эта концепция новой экономики нашла поддержку у большей части западной элиты. Программу действий изложил в своей работе «Пришло время для нового экономического мышления» профессор Оксфордского университета Эрик Байнхокер. Даже такой махровый нелиберал как Зб. Бжезинский в своей работе, озаглавленной «Закат Запада», убеждён, что мировую экономику спасёт мобилизация государства и народа.

Высказывания известных западных экономистов и политиков, а также отзывы на наши многочисленные публикации в отечественных и зарубежных СМИ лишний раз подтверждают необходимость срочной смены нелиберальной социально-экономической модели, построенной на экспорте сырья и крайне неэффективно функционирующей в нашем государстве.

Убеждены, что для форсированного выхода из системного кризиса необходимо на переходный период использовать мобилизационную модель экономики, что неоднократно подтверждалось успешной антикризисной деятельностью ряда государств.

Механизмом для перехода к мобилизационной модели экономики предлагается разработанный нами Обязательный Государственный Заказ (ОГЗ), который планируется, в том числе «снизу» по запросу бизне-



са в номенклатуре, и распределяется по предприятиям в плановом порядке независимо от форм собственности на производство продукции, имеющей стратегическое значение для экономической, социальной, политической и военной безопасности страны. При этом государство заключает договоры со всеми крупными системообразующими предприятиями напрямую, а с остальными через региональные и местные власти.

Переход от неолиберальной модели к мобилизационной экономике не требует каких-либо «революционных перестроек» и разрушения существующей системы общественного производства. Частный бизнес не только не сворачивается, но и получает всемерную поддержку, в особенности малый и средний, а также предприятия, обеспечивающие выполнение ОГЗ, в том числе, за счёт налоговых льгот. Бизнес, получивший ОГЗ, имеет ряд преференций, в том числе стабильное бюджетное финансирование и имиджевый статус как «государственный поставщик».

Переход к мобилизационной модели в то же время совершенно не означает самоизоляцию от внешнего мира. Более того, создаются условия для повышения конкурентоспособности наших товаров на мировых рынках.

Экономическая мобилизация даёт возможность концентрации государственных и частных ресурсов для решения задач на приоритетных стратегических направлениях управляемого развития отечественной экономики, ухода от экспортно-сырьевой зависимости и обеспечения национальной безопасности.

Одной из причин крайне неудовлетворительного состояния социально-экономической ситуации в стране, на наш взгляд, является ошибка (которая больше, чем преступление, как говорят мудрые люди) в том, что правящие неолибералы отвергают возможность стратегического планирования в существующей модели экономики. Они внушили обществу, что стратегическое планирование – это зло, а вмешательство государства негативно влияет на экономику. Однако в ряде развитых стран такое вмешательство неуклонно расширяется и углубляется. Евросоюз практикует регулирование в экономике по ряду позиций жёстче, чем это делала советская экономика. В Японии разрабатывают более 10 тысяч общегосударственных плановых балансов, а это значительно больше, чем разрабатывал Госплан СССР. Во многих успешных экономиках мира полномасштабное стратегическое планирование является основой сбалансированной экономики.

Тесное сотрудничество через ОГЗ государства и бизнеса позволяет разрабатывать пятилетние стратегические планы, которые состоят из двух частей. Одна часть носит индикативный характер, то есть ориентировочный, а вторая, включающая ОГЗ и гособоронзаказ – обязательный. В составлении такого плана принимают участие государство, частный бизнес и учёные, что создаёт предпосылки для достижения консенсуса в экономической политике. Предлагаемая нами модель экономики является смешанной, то есть частично плановой и частично рыночной, но при этом государство не руководит частным сектором, за исключени-

ем выполнения ОГЗ и гособоронзаказа, которые находятся под жёстким контролем отраслевых министерств. Рычагами воздействия на частный сектор является финансовая и бюджетная политика. В свою очередь бизнес, участвуя в составлении пятилетних стратегических планов, понимает и более эффективно решает общие задачи, стоящие перед государством. К тому же, расширяется горизонт планирования, следовательно, бизнес, зная перспективу на пять лет, может увереннее инвестировать в развитие своего производства. Одновременно повышается доверие бизнеса к государству. При этом ничем не ограниченный капитализм, исповедующий исключительно собственную выгоду, против чего сегодня восстаёт вся мировая общественность, ставится в определённые рамки.

Для повышения конкурентоспособности отечественной продукции на внешних рынках, государству, учитывая специфику страны, необходимо наряду с мерами по повышению производительности труда и научно-технического развития Российской Федерации, проводить политику поддержания внутренних цен на энергоносители и на тарифы при транспортировке грузов внутри страны. Полагаем необходимым установить квоты на экспорт энергоносителей с целью первоочередного насыщения данной группой продукции внутреннего рынка.

Мобилизационная экономика предполагает изменение государственного финансового менеджмента. Существующая финансовая система построена парадоксально, так как в настоящее время реальный сектор финансирует банки, а не наоборот. Объясняется это тем, что сегодня выгоднее делать деньги из воздуха, потому что при проведении спекулятивных финансовых операций рентабельность в разы выше, чем при производстве промышленной или сельхозпродукции. Деньги текут туда, где прибыльность выше, и тем более, налоговые ставки одинаковые, что для реальной экономики, что для финансовых спекуляций. Кроме того, заоблачными процентами по кредитам деньги выкачиваются из карманов населения. Отсюда фантастическая сверхприбыль в банках, которая в год составляет около 1 триллиона рублей. К тому же, государство практически ежегодно выделяет на так называемую докапитализацию банковского сектора около 1 триллиона рублей. Сложилась ситуация, когда банки переполнены ликвидностью при нищем государственном бюджете. Необходимо срочно развернуть финансовый поток в обратную сторону – от банков в реальный сектор, в том числе за счёт снижения кредитной ставки и увеличения налога на финансовую спекуляцию в разы.

Таким образом, можно констатировать, что за прошедшую четверть века в России создана неолиберальная экономика, и сформировался правящий класс из чиновников самого высокого уровня и крупных собственников. Эта экономическая модель работает не в интересах государства и народа, а в интересах правящего класса. В этом кроется ответ, почему за 25 лет российская экономика выросла только на 11 %, а китайская в 13,5 раз.

Сегодня власть и деньги в руках правящего класса. Он определяет правила игры, и от него зависит решение, какой быть экономической

модели, либо экономикой для избранных, либо экономикой для масс. Лишь бы не упустить время и не подвести Россию к событиям 1917 года или 1991 года. Хотелось бы верить, что инстинкт самосохранения у элиты убережёт Россию от этих событий.

**Д. Б. БАЛГУЖИНОВА,**  
*старший инспектор Счётной палаты Российской Федерации,  
аспирант РЭУ им. Плеханова*

### **Государственные программы Российской Федерации как инструмент стратегического планирования**

Международный опыт показывает, что одним из эффективных инструментов управления государственными финансами, ориентированным на результат, являются государственные программы. Многие государства в наше время проводят реформы системы государственных финансов с внедрением новых методов бюджетирования и стремлением к переходу на программный бюджет (США, Канада, Новая Зеландия, Франция).

Программно-целевой метод организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является одним из основных инструментов повышения эффективности бюджетных расходов и приоритетным способом осуществления государственной деятельности в сфере финансов.

Большое значение переходу к «программному» бюджету было уделено в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2013–2015 годы от 28 июня 2012 года. В частности, в Бюджетном послании указывается, что «для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ...»

Реализация отмеченных положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации была осуществлена принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» от 7 мая 2013 года. В соответствии с пунктом 64 статьи 1 названного федерального закона принята новая редакция статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая зафиксировала переход бюджетного планирования от формата «долгосрочные целевые программы» к формату «государственные программы».

Важным фактором бюджетной реформы является правило о том, что бюджетное планирование в новых условиях должно быть интегрировано в систему государственного стратегического планирования, регулируемого в соответствии с Федеральным законом от 28 июня

2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>5</sup>. При долгосрочном бюджетном планировании органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны в зависимости от сферы компетенции использовать предусмотренные инструменты стратегического планирования, обеспечивая их субординацию и согласованность.

Несмотря на указанные преобразования, процесс внедрения программно-целевого метода бюджетного планирования в Российской Федерации ещё не завершён и нуждается в совершенствовании.

Так, в органах государственного управления и экспертном сообществе пока не сформирована однозначная позиция относительно того, с использованием каких именно механизмов и инструментов должны разрабатываться государственные программы, являющиеся комплексом мер воздействия на отрасли национальной экономики и социальную сферу. Требуется уточнения набор целевых показателей и индикаторов развития отраслей, определяющий выработку программных подходов к их реформированию.

Счётной палатой Российской Федерации были выявлены существенные недостатки, допущенные при разработке государственных программ и носящие систематический характер:

1. В ряде госпрограмм цели, задачи, целевые показатели (индикаторы) и их значения не в полной мере соответствуют стратегическим документам: указам Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 594, 596–606, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

2. Отсутствие увязки бюджетных ассигнований с конкретными достижимыми показателями и мероприятиями госпрограмм.

Из-за вышеуказанных недостатков планирования и разработки трудно оценить степень достижения предусмотренных госпрограммами целей и эффективность работы федеральных органов исполнительной власти по реализации поставленных Президентом Российской Федерации стратегических задач.

Помимо указанных проблем, Счётная палата Российской Федерации и счётные палаты субъектов Российской Федерации систематически выявляют следующие наиболее типичные недостатки:

- не по всем мероприятиям определены источники и объёмы финансирования, отсутствует механизм привлечения внебюджетных средств;
- отсутствие расчётов, подтверждающих потребность в бюджетных средствах в заявленном объёме, индикаторы не увязаны с финансовыми ресурсами;

<sup>5</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2014.

- значения индикаторов не согласованы с уже действующими программами и стратегиями, а также с пороговыми значениями показателей, установленных в федеральных программах;
- отсутствие числовых значений используемых индикаторов – измеримых показателей, не планируются индикаторы по каждому году реализации программы, что исключает возможность оценки достижимости цели на промежуточных этапах и в случае необходимости оперативного внесения корректировок в программные мероприятия;
- отсутствие критериев оценки бюджетной, социальной и экономической эффективности мероприятий;
- нет оценки рисков реализации программ;
- часто встречается дублирование мероприятий, что приводит к необоснованному увеличению бюджетного финансирования.

Для успешного социально-экономического развития России и отдельных её регионов введение и реализация программного бюджета должны быть увязаны с системой стратегического планирования. Однако в федеральном законодательстве закрепляются лишь отдельные документы по прогнозированию и планированию социально-экономического развития России, плохо увязанные между собой. Отсутствует чёткая последовательность в составлении документов и преемственность между ними. В субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях не наблюдается единообразия в организации системы стратегического планирования, нет единого подхода к правовому оформлению обозначенных общественных отношений. Всё это впредь до установления системы надлежащего правового регулирования, безусловно, затруднит переход к программному бюджету и снизит эффективность от применения программно-целевого метода организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отмеченные недостатки планирования и реализации государственных программ свидетельствуют как о недостатках бюджетного законодательства, регламентирующего процедуры подготовки и проектирования расходной части бюджетов, так и о недостаточном текущем финансовом контроле (мониторинге) за их исполнением.

Таким образом, проведённое исследование показало, что дальнейший процесс внедрения в Российской Федерации исполнения бюджетов на основе государственных программ требует принятие комплекса законодательных и организационных мер. При этом следует разработать соответствующий современным требованиям правовой институт, который осуществлял бы комплексное регулирование всех отношений, регулирующих процессы разработки, реализации и аудита (контроля) разработки и исполнения государственных программ. Такие правовые нормы целесообразно сконцентрировать в отдельной главе Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, необходимо исключить формальный подход при планировании и реализации госпрограмм, усилить ответственность исполнителей государственных программ за недостижение показателей

(индикаторов), нарушение сроков наступления контрольных событий и мероприятий.

Работа над указанными недостатками и проблемами, совершенствование механизмов разработки и реализации государственных программ позволит создать эффективную систему стратегического планирования, отвечающую требованиям социально-экономического развития страны.

**О. В. КОЖЕВИНА,**

*директор научно-образовательного центра  
исследования эффективности и результативности  
управления ГБУВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
д-р эконом. наук*

### **Интеграция территориальных социально-экономических стратегий и программ в систему стратегирования промышленного развития Российской Федерации**

В январе 2017 года вступил в силу Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», в котором закреплена стратегическая цель – обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Исходя из обозначенной цели, модель устойчивого развития отраслей российской экономики призвана обеспечивать логически последовательную и согласованную реализацию институций Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» и Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Проведённые ранее исследования (НИР «Разработка методики оценки эффективности регионального управления», Финансовый университет, 2016 год), показали, что вопросам стратегического промышленного развития в субъектах Российской Федерации уделяется недостаточное внимание, отмечается несогласование стратегий, программ и планов социально-экономического развития на региональном и субфедеральном уровнях (уровне федеральных округов) со стратегиями и программами инновационного промышленного развития отраслей, что обуславливает проблематичность их реализации в установленных плановых периодах. Анализ стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации показывает несоответствие задач иннова-

ционно-технологического развития, импортозамещения, модернизации с потенциалом их реализации в рамках территориально-отраслевого планирования, возможностей и реальных условий территорий. Можно констатировать, что на уровне регионов и регионального управления отсутствует чёткое и единообразное понимание устойчивого развития территории, устойчивого развития отраслей экономики, содержательных элементов модели устойчивого развития экономики на мезоуровне и пространственных механизмов её реализации.

Ключевые индикаторы стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Федерации не в полной мере позволяют провести оценку эффективности достижения целей отраслевого и промышленного развития, зачастую вообще не содержат таких оценочных критериев. Для оценки эффективности реализации мероприятий стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации необходимо разработать унифицированную систему индикаторов, которая в настоящий момент отсутствует.

В целом, несмотря на принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», не сформировалось общего алгоритма разработки и механизмов реализации стратегий, иных программных и плановых документов устойчивого развития отраслей российской экономики. Из содержания подпрограммы 8 «Совершенствование системы государственного стратегического управления» Государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» следует необходимость разработки обозначенных механизмов. Для достижения программного результата «обеспечение информационного сопровождения стратегического планирования» необходимо сформировать регулирующую систему муниципального и регионального консалтинга, разработку стратегий социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях осуществлять аккредитованными (уполномоченными) Минэкономразвития России консалтинговыми компаниями, кроме того, необходима унификация требований к разработке, структуре, целевым индикаторам и контрольным показателям данного вида документов стратегического планирования.

В сложившейся системе стратегического планирования (стратегирования) развития отраслей российской экономики отсутствуют:

- чёткая систематизация и взаимосвязь программно-целевых и прогнозных документов стратегирования развития отраслей;
- иерархическая структура системы документов стратегирования развития отраслей;
- согласованность документов стратегирования развития отраслей по срокам, этапам и показателям реализации на федеральном и региональном уровнях;
- механизмы реализации документов стратегирования развития отраслей;
- инструменты рубежного контроля и координации выполнения документов стратегирования развития отраслей;

- механизмы управления проектами развития отраслей;
- система территориального стратегического консалтинга.

Сценарный прогноз динамики развития отраслей на период 2017–2019 годов, подготовленный на аналитической платформе «Инфоаналитик», показал при трёх вариантах прогнозирования (оптимистичный, реалистичный, пессимистичный) умеренный темп прироста промышленного производства в среднем 2,0 %, что согласуется с прогнозными показателями Минэкономразвития России, среднепрогнозируемыми параметрами промышленного производства в субъектах Федерации (на основе сопоставления прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на плановый период 2016–2018 годов). Результаты прогнозирования свидетельствуют о том, что наметилась устойчивая тенденция перехода к ростовой стабилизации отраслевой экономики России, по сравнению с 2014–2016 годами.

Принимая во внимание указанные сценарные прогнозы, а также ранее проведённые автором исследования в части определения относительного индекса масштаба развития экономики Российской Федерации и её субъектов, необходимо сосредоточиться на промышленном развитии следующих 31 субъекта Федерации:

1) *Центральный федеральный округ* – Белгородская, Воронежская, Московская области, г. Москва;

2) *Северо-Западный федеральный округ* – Ленинградская область, г. Санкт-Петербург;

3) *в Южном федеральном округе* – Краснодарский край, Ростовская область;

4) *Северо-Кавказский федеральный округ* – Республика Дагестан, Ставропольский край (средняя динамика индекса);

5) *Приволжский федеральный округ* – Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Пермский край, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская области;

6) *Уральский федеральный округ* – Свердловская, Тюменская, Челябинская области;

7) *Сибирский федеральный округ* – Красноярский край, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области;

8) *Дальневосточный федеральный округ* – Республика Саха (Якутия), Приморский, Хабаровский края, Сахалинская область;

9) *Крымский федеральный округ* – г. Севастополь.

В стратегическом планировании инновационного развития отраслей экономики, с позиции устойчивых трендов, основными зонами роста могут стать крупные города – Москва, Санкт-Петербург, Казань, Екатеринбург, Новосибирск, а также регионы, имеющие геополитическое значение – Иркутская, Калининградская и Сахалинская области, Алтайский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Республика Саха (Якутия), Республика Крым.

Основными задачами в условиях сложившейся институциональной среды в Российской Федерации являются обеспечение эффективного взаимодействия институтов власти федерального и субфедер-



рального уровня с институтами государственно-частного партнёрства в развитии промышленного сектора, реализации плана импортозамещения по основным отраслям промышленности с учётом регионального промышленно-технологического потенциала. В части реализации промышленной политики в субъектах Российской Федерации необходимо разработать региональные программы и конкретизирующие механизмы обеспечения устойчивого развития отраслей, основанных на бюджетном планировании на среднесрочный и долгосрочный периоды, согласованных с задачами, зафиксированными в стратегиях социально-экономического развития субъектов Федерации до 2025 и до 2035 годов, учесть при разработке стратегий пространственного развития субъектов Федерации, предусмотреть в них оценку рисков.

**В. Ш. СУРГУЛАДЗЕ,**

*ведущий методолог по стратегическому планированию  
ООО «Р.О.С.Т.У.», канд. филос. наук*

**Политико-правовой и идеологический характер  
целеполагающих документов в системе государственного  
стратегического планирования Российской Федерации  
(к проблеме иерархии документов стратегического планирования)**

В соответствии с положениями Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вершину пирамиды комплекса документов государственного стратегического планирования Российской Федерации венчают стратегические документы, разрабатываемые в рамках целеполагания, к которым относятся послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, стратегии, концепции, доктрины и другие документы стратегического планирования сходного содержания, представляющие собой формы выражения правовой политики.

При выяснении правового статуса и характера стратегических документов, разрабатываемых в рамках целеполагания на этапе их практического применения, при попытках их систематизации и гармонизации<sup>6</sup> возникают сложные вопросы, связанные со способом введения стратегических документов в действие.

Дело в том, что часть документов стратегического планирования утверждены указами, другие просто «утверждены Президентом России», третьи «одобрены», что является ненормативным введением в действие. Так, Стратегия развития Арктической зоны даже не име-

---

<sup>6</sup> Клименко А. В., Королёв В. А., Двинских Д. Ю., Сластихина И. Ю. О гармонизации документов государственного стратегического планирования. М.: НИУ ВШЭ, 2015. 48 с. Режим доступа: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/178713782> (дата обращения: 6.04.2017).

ет исходящего номера и официально не публиковалась<sup>7</sup>. Параллельно существуют стратегические документы, утверждённые постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации. Отдельно можно отметить ведомственные стратегии. Подобные факты создают условия для неопределённости юридического статуса документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

В этой связи В. П. Назаров справедливо отмечает необходимость решения задачи «научно-методического обоснования выбора вида акта об утверждении документа стратегического планирования в зависимости от места в иерархии и целевого назначения в целях повышения его регулирующего воздействия»<sup>8</sup>.

Действительно, анализ ныне действующего комплекса документов стратегического планирования показывает, что отсутствует единство их утверждения, одни из них введены указом<sup>9</sup> Президента России, другие

---

<sup>7</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 года. 21 с. Режим доступа; <http://government.ru/media/files/2RpSA3sctElhAGn4RN9dHrtzk0A3wZm8.pdf> (дата обращения: 6.04.2017).

<sup>8</sup> Назаров В. П. Региональные аспекты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: задачи стратегического планирования // Стратегическое управление в сфере национальной безопасности России. Региональная безопасность: материалы Второй всероссийской научно-практической конференции. Москва, 23 мая 2014 г. / Под ред. д-ра полит. наук С. В. Смутьского, д-ра полит. наук А. В. Шевченко. М.: Проспект, 2014. 228 с. С. 17.

<sup>9</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391> (дата обращения: 6.04.2017); Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы. Утверждена указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35418> (дата обращения: 6.04.2017); Национальная стратегия противодействия коррупции. Утверждена указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460. <http://www.kremlin.ru/supplement/565> (дата обращения: 6.04.2017); Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года. Утверждена указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/8002> (дата обращения: 6.04.2017); Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512> (дата обращения: 6.04.2017); Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/6752> (дата обращения: 6.04.2017); Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию. Утверждена указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 2014 г. № 259. <http://archive.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/00cc9154529e1c7fc32575bc002c6bb5> (дата обращения: 6.04.2017); Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351. В ред. указа Президента РФ от 1 июля 2014 г. № 483) <http://base.garant.ru/191961/> (дата обращения: 6.04.2017).

его распоряжением<sup>10</sup>. Между тем указы Президента России по сложившейся практике имеют приоритетное значение по сравнению с его же распоряжениями, которые в значительной степени носят не нормативный, а организационно-управленческий характер.

Таким же отсутствием единства механизма введения в действие отличаются и стратегические документы, утверждаемые Правительством Российской Федерации, часть из них вводится постановлениями, а другие – распоряжениями. При этом постановление – нормативный правовой акт, а распоряжение является более узко-техническим документом.

Указанное отсутствие единства механизмов утверждения документов стратегического планирования вносит ещё больше вопросов об их приоритетности и порождает проблемы их взаимоувязки, так как по своему содержанию, форме, названию эти документы могут занимать равное положение в иерархии стратегических документов, однако из-за разницы в формах их утверждения становятся неравнозначны. В такой ситуации возникает закономерный вопрос о том, как согласовывать положения стратегических документов в условиях, когда часть из них носит нормативный характер и вводится указами Президента России и постановлениями Правительства Российской Федерации, а другие – распоряжениями, которые на практике воспринимаются как документы для решения текущих конкретных задач (применительно к документам стратегического планирования) и носят рекомендательный характер.

Важно отметить необходимость отойти от подобной порочной практики, так как она вносит беспорядок в и без того сложную и неупорядоченную систему документов стратегического планирования. Комплекс стратегических документов должен быть максимально упорядочен, иерархически выверен, максимально прозрачен для понимания и не противоречив. В нём не место лишним необязательным для исполнения документам, которые сбивают с толку сотрудников государственного аппарата регионов и практиков, занимающихся реализацией стратегических документов на местах. Либо для подобных документов должен быть выработан отдельный, прописанный в Федеральном законе № 172-ФЗ формат.

Кроме этого существует значительный пласт документов стратегического характера, утверждённых Президентом России, без указания формы акта утверждения<sup>11</sup>, часто подобные документы касаются долго-

---

<sup>10</sup> Климатическая доктрина Российской Федерации. Утверждена распоряжением Президента Российской Федерации 17.12.2009 № 861-рп. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/6365> (дата обращения: 6.04.2017).

<sup>11</sup> См., например: Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года. Утв. Президентом Российской Федерации 15 сентября 2012 г. № Пр-2789. <http://www.kremlin.ru/events/councils/16682> (дата обращения: 6.04.2017); Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утв. Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. № Пр-212. [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20080207\\_01](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20080207_01) (дата обращения: 6.04.2017); Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом. Утверждена Президентом Российской Федерации В. Путиным 3 ноября 2015 г. № Пр-2283. <http://www.kremlin.ru/acts/news/50644> (дата обращения: 6.04.2017).

срочных проблем решения каких-то достаточно узких вопросов, которые не имеют основополагающего общегосударственного значения.

Отдельные документы стратегического характера не утверждены<sup>12</sup>, а *одобрены* распоряжениями Правительства Российской Федерации<sup>13</sup>. Вопросы вызывают документы стратегического характера, которые размещены на официальном сайте Президента России и в основных электронных информационных правовых системах, но *не имеют необходимых выходных данных*, как в случае с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года или Концепцией общенациональной системы выявления и развития молодых талантов.

В Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не вписана ранее сложившаяся система стратегического планирования: стратегический документ «концепция» в законе не упоминается, доктрина упомянута только один раз, основы также упомянуты один раз, политики и вовсе не упоминаются, а категория «стратегия» рассматривается в значении, не учитывающем весь комплекс имеющихся в настоящее время документов, носящих это название.

Учитывая обязанность субъектов Федерации и муниципальных образований разрабатывать собственные системы документов стратегического планирования закономерно возникают многочисленные вопросы. Например, являются ли существующие на настоящий момент документы под названием «стратегия», «концепция», «доктрина», утверждённые Президентом России и Правительством Российской Федерации, а также федеральными ведомствами и субъектами Федерации, документами стратегического планирования? Если они таковыми не являются, то следует их отменить, либо постепенно заменить документами, разработанными с соблюдением требований Федерального закона № 172-ФЗ. В противном случае получается, что законодатель не обеспечил соблюдения принципа преемственности и непрерывности при реализации и разработке документов стратегического планирования, предусмотренных пунктом 1 статьи 7 главы 3 закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

При этом важно отметить, что исходя из *содержательного*, а не формального анализа документов стратегического характера, их существенные характеристики не могут определяться названием, исходя из этого и концепции, и основы, а также документы под названием «политика» должны рассматриваться как документы стратегического планирования.

Будет целесообразно провести большую унификацию названий документов стратегического планирования, либо внести в Федеральный

---

<sup>12</sup> Концепция развития дополнительного образования детей. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2014 г. № 1726-р. <http://government.ru/media/files/ipA1NW42XOA.pdf> 24 с. (дата обращения: 6.04.2017).

<sup>13</sup> Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1019-р. <http://www.nbchr.ru/PDF/konsep.pdf> 40 с. (дата обращения: 6.04.2017).

закон № 172-ФЗ соответствующие поправки, которые раскрывали бы существенные отличия видов документов стратегического планирования и давали им конкретные характеристики. Данная тенденция уже наблюдается, так концепции постепенно вытесняются стратегиями. В частности *Концепция* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>14</sup> будет заменена *Стратегией* социально-экономического развития до 2030 года, такие же изменения уже постигли *Концепцию национальной безопасности* 1997 года<sup>15</sup>, которой на смену в 2009 году пришла *Стратегия национальной безопасности* до 2020 года, а в 2017 году – *Стратегия экономической безопасности* Российской Федерации до 2030 года.

Внести ясность в вопрос о видах и характеристиках документов стратегического планирования – важная задача, так как при реализации положений Федерального закона № 172-ФЗ на практике, особенно на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов, часто возникает непонимание системы государственного планирования как целого комплекса, в результате чего стратегическое планирование на местах понимается чрезвычайно узко и однобоко, а значит и документы стратегического планирования более низких уровней властной иерархии становятся менее согласованными и способными содействовать долгосрочному поступательному социально-экономическому развитию регионов и муниципальных образований.

**В. Ф. ШАРОВ,**  
*научный руководитель Института  
финансово-экономических исследований,  
профессор департамента общественных финансов  
ГБУВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
д-р эконом. наук, профессор*

### **Нам нужен Госплан**

Нужно признать, что неэффективность сформировавшейся в Российской Федерации системы управления и коррумпированность отечественной бюрократии несовместимы с требованиями экономического роста и перехода на инновационный путь развития.

---

<sup>14</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития российской Федерации на период до 2020 года от 17.11.2008 № 1662-р. [http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/fcp/rasp\\_2008\\_N1662\\_red\\_08.08.2009](http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/fcp/rasp_2008_N1662_red_08.08.2009) (дата обращения: 6.04.2017).

<sup>15</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 г. № 1300. В редакции указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24. <http://www.scrf.gov.ru/documents/1.html> (дата обращения: 6.04.2017).

При этом особенности стратегического планирования российской экономики в современных условиях не позволяют в полной мере использовать мировой опыт в этой области. Это связано с тем, что переход к рыночным отношениям был осуществлён не эволюционным развитием рыночного механизма, а посредством разрушения сложившейся и подтвердившей свою эффективность плановой системы государственного регулирования. Действия национальных либеральных сторонников рыночной экономики препятствовали применению прогрессивных методов планирования, существовавших в системе Госплана СССР, и тем самым способствовали разрушению этой организации. Советник Президента Российской Федерации академик С. Ю. Глазьев в своих публикациях и выступлениях неоднократно подчёркивал, что Правительству Российской Федерации необходимо понимать, где те точки экономического роста, с которыми можно связывать устойчивое развитие экономики страны, а национальные предприятия должны отвечать за достижение плановых показателей. При этом государственное стратегическое планирование является абсолютно рыночным механизмом, который отработан во многих экономиках мира – США и Западной Европы до Кореи, Японии и Китая.

Для ускорения реиндустриализации страны и повышения её промышленного потенциала, необходимо сформировать особый организующий государственный орган, всесторонне планирующий, координирующий и контролирующий работу многих организаций, ведомств и предприятий – новый Госплан. Создание такого органа соответствует идеологии вступившего в силу Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании»<sup>16</sup>. Более того, и майский Указ Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» подтверждает необходимость воссоздания утраченного Госплана<sup>17</sup>.

Время, когда идея государственного планирования воспринималась негативно, прошло. В СССР была построена плановая и жёстко регламентированная экономика, сейчас же необходимостью стало внедрение элементов плановой экономики, которые присутствуют в системах государственного управления во всех экономически развитых странах: от скандинавских стран до США и Китая. О роли государственного управления и финансирования инновационной деятельности свидетельствует опыт этих стран.

Ни в каких странах государство полностью не отдаёт экономику в частные руки, особенно в части реализации макроэкономических процессов. Мировой опыт показывает, что даже крупный бизнес не планирует своё развитие на долгосрочную перспективу, максимум

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании». См. <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>.

<sup>17</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». <http://www.rg.ru/2012/05/09/gospolitika-dok.html>.

на десять лет вперёд, и лишь государство может разрабатывать долгосрочные проекты, обладающие не только экономическим, но и социальным эффектом. Так, в соответствии с федеральным законом № 172-ФЗ, в практику государственного управления вводятся документы стратегического планирования на срок до 30 лет, прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период (12 и более лет), долгосрочная бюджетная стратегия, разрабатывается прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период.

Система планирования в рамках федерального закона № 172-ФЗ уже позволяет объединить все отраслевые и региональные стратегии в единый механизм и, кроме того, определить долгосрочные ориентиры для бизнеса, позволяющие снизить риски принятия перспективных инвестиционных решений. Однако до сих пор в нашей стране не приняты нормативно-правовые акты, устанавливающие ответственность за реализацию документов стратегического планирования, что позволяет, в частности, относительно спокойно нарушать сроки выполнения государственных программ. При таком стиле управления страна обречена на деградацию, положительные импульсы, исходящие от руководства страны, будут теряться в лабиринтах вертикали власти, а прогрессивные инициативы – гаснуть в бюрократическом болоте некомпетентного и безответственного руководства. Заметим, что для российской культуры управления свойственно, что в периоды доминирования во властных структурах кланово-бюрократических отношений, исключая конкуренцию менеджеров, экономика страны деградировала, а периоды её подъёма всегда сопровождались острой конкуренцией на всех уровнях государственного управления.

В настоящее время в Российской Федерации уже есть процесс планирования, но ещё не создана система планирования. Разработка государственных и отраслевых программ не согласована по срокам, показателям и используемым ресурсам, процесс бюджетного планирования не согласован с процессом отраслевого планирования.

Если возвращаться к идее возрождения некоторых функций и методов работы Госплана советского периода с точки зрения их полезности и применимости в наше время, то что же в его работе является наиболее полезным сейчас, в условиях преобразованной экономики? Какова была главная функция этого планирующего органа и возможно ли её использовать в нынешних условиях? Конечно, разработка и организация выполнения государственных народно-хозяйственных планов. Однако же главной функций Госплана СССР было согласование и обеспечение удовлетворения интересов всех слоёв населения, всех предприятий, всех отраслей, государственных органов и регионов на сбалансированной основе. Элементами утраченной плановой системы являлись Госплан и Госснаб, первый из которых планировал и прогнозировал общее социально-экономическое развитие и доходы бюджета, а Госснаб «привязывал» поставщиков к потребителям, что позволяло народно-хозяйственному комплексу страны развиваться в со-

ответствии с намеченными планами, обеспечивая уверенность в своём будущем каждому жителю страны.

Социально-экономическая система настолько сложна, что в условиях быстро меняющегося мира надо непрерывно совершенствовать систему управления, что возможно только при скоординированной работе политиков, юристов, экономистов, администраторов, системотехников и математиков, у которых должна быть адекватная и согласованная система представлений о возможностях существующей социально-экономической системы и структуре нового управленческого аппарата. При существующем лавинообразном росте информации о состоянии общества и экономики необходим специализированный орган высшего хозяйственного управления, который «разгрузит» высшее руководство страны от рутины мелочных согласований и принятия важных решений там, где кончается интуиция нормального человека, однако организация такого органа требует использования научной методологии, учитывающей положительный опыт работы Госплана, в том числе – балансовый метод, при котором планируется межотраслевое взаимодействие и который в нашей стране незаслуженно забыт. Этот метод позволяет определять границы, ниже которых объёмы производства продукции и услуг каждой отрасли не должны опускаться, поскольку в противном случае качество жизни общества будет ухудшаться, что неприемлемо. А всё, что отрасль произведёт сверх плана, будет обеспечивать запас устойчивости отрасли и перераспределяться на внутреннем и внешнем рынках. При этом план изначально должен быть обеспечен резервом производственных мощностей, а научно-технический и организационно-технологический прогресс также увеличивают запас устойчивости отрасли.

Таким образом, важнейшей государственной задачей в настоящее время, по нашему мнению, является необходимость воссоздания федерального института стратегического планирования, интегрирующего все задачи социально-экономического развития страны в соответствии, в частности, со следующими принципами:

1) гарантированное удовлетворение жизненных потребностей граждан Российской Федерации и общественных институтов экологически безопасным способом в долгосрочной перспективе и преемственности поколений является главной целью социально-экономического развития;

2) рациональное природопользование и землепользование, обеспечивающие процесс устойчивого развития, комплексного и равномерного освоения всей территории страны;

3) формулировка целей социально-экономического развития государства на основе сбалансированного сочетания плана и рынка, ведущих к реализации концепции его устойчивого развития, и на их основе внедрение межотраслевого балансового метода планирования экономики в натуральных, а не в финансовых показателях, сопровождающегося формированием устойчивых технологических цепочек и согласования планов развития всех отраслей народного хозяйства между собой;

4) реализация политики планомерного снижения цен на продук-



цию и услуги вместо политики их планомерного повышения, и жёсткого государственного контроля цен на продукты и услуги, от которых зависит большинство цен на остальные продукты и услуги;

5) проведение политики запрета на нерациональное использование ресурсов через маркетинговые методы стимуляции потребления и технологий планируемого устаревания;

6) развитие приоритетных направлений экономики и социальной сферы, а также помощь отраслям, пострадавшим от стихийных бедствий или управленческого непрофессионализма через механизмы государственной поддержки на основе конкретных показателей межотраслевых балансов, исключающих возникновение ситуаций дефицита или профицита финансовых ресурсов;

7) принятие законодательных ограничений или полного запрета на использование рыночных инструментов с виртуальной экономической ценностью (производные ценные бумаги, виртуальные финансы и другое);

8) применение прогрессивной шкалы налогообложения для юридических и физических лиц.

В завершение отметим, что Госплан СССР был незаурядным явлением в мировой практике государственного управления и истории нашей страны. Следовательно, опыт работы этого органа управления социально-экономическим развитием страны должен быть использован в практике работы исполнительных органов власти Российской Федерации.

**Н. М. КАЗАНЦЕВ,**

*заведующий отделом экономико-правовых проблем  
государственного и муниципального управления*

*Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
д-р юрид. наук, канд. эконом. наук, профессор*

### **Ляпсусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»**

Пробелы Федерального закона № 172-ФЗ таковы, что существенно затрудняют его практическую реализацию.

Конечно, законодатель совершил исключительно важное деяние – ввёл в правовую систему Российской Федерации понятие стратегического планирования. Однако в законе предпринята незавершённая юридически и недостаточная теоретически попытка формирования современной системы государственного стратегического планирования. Это не может в полной мере обеспечить решение задач, определённых в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Плановым органом Российской Федерации должен стать государственный орган, образуемый в соответствии с пунктом «ж» статьи 71 главы 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации в форме федеральной службы как конституционного органа вне регулируемой главой 6 «Правительство Российской Федерации» Конституции Российской Федерации системы исполнительной власти Российской Федерации.

Федеральная экономическая служба стратегического планирования Российской Федерации может быть создана федеральным законом как национальный правоприменительный орган, подчиняющийся Президенту России и обеспечивает исполнение его полномочий в соответствии с пунктом 4 статьи 78 главы 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, а также пунктом 2 статьи 80, в том числе по обеспечению «согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» в части контроля согласованности и исполнения плановых документов.

Следуя пункту «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации предусмотреть учреждение федеральным законом Федеральной экономической службы стратегического планирования Российской Федерации как общенационального правоприменительного органа, подчиняющегося Президенту России и обеспечивающего исполнение его полномочий в соответствии с пунктом 4 статьи 78 главы 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, а также пунктом 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации, в том числе по обеспечению «согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» (пункт 2 статьи 80). С этой целью необходимо дополнить Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) статьёй 8.1 Федеральная экономическая служба стратегического планирования Российской Федерации, которой урегулировать правовой статус названной службы, внося соответствующие изменения в другие статьи этого закона.

В соответствии с пунктом «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации следует предусмотреть учреждение Федеральным законом № 172-ФЗ Федерального банка, дополнив его статьёй 8.2 Федеральный банк плановых кредитов и инвестиций Российской Федерации, которой урегулировать правовой статус названного банка, предусмотрев независимость его кредитной политики и права мониторинга использования кредитов и иных инвестиций по плановым проектам и договорам.



Панорама «круглого стола»



Панорама «круглого стола»

**Проект резолюции  
«круглого стола» на тему  
«Развитие системы стратегического планирования  
в Российской Федерации»**

Новые геополитические и геоэкономические вызовы, а также накопленные структурные и институциональные проблемы требуют обновления подходов к разработке и реализации государственной экономической политики, к поиску решений, способных обеспечить не только устойчивость социально-экономического развития Российской Федерации, но и ускорение экономического роста и повышение экономической безопасности нашей страны. А это невозможно обеспечить без развитой и действенной системы стратегического планирования социально-экономического развития. Необходима смена экономической модели и переход государства к стратегическому управлению развитием российской экономики.

Важность и необходимость перевода российской экономики на механизм стратегического планирования развития, обозначил сам Президент России В. В. Путин, который 1 декабря 2016 года в ходе своего ежегодного Послания Федеральному Собранию, в частности, заявил: «...Поручаю Правительству с участием ведущих деловых объединений не позднее мая будущего года разработать предметный план действий, рассчитанный до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019–2020 годов выйти на темпы экономического роста выше мировых, а значит, наращивать позиции России в глобальной экономике...» Очевидно, что, по сути, здесь речь идёт о поручении разработать стратегический (генеральный) план развития национальной экономики Российской Федерации на 8 лет.

13 мая 2017 года вышел Указ Президента России № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года», в котором сказано: «...Основными направлениями государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности являются: 1) развитие системы госуправления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики...» (пункт 15. Стратегии)<sup>18</sup>. В этой связи значительно повышается необходимость создания в России эффективной системы стратегического планирования.

В настоящее время в России сложилась ситуация, когда существует большое количество различных документов стратегического характера – федеральных стратегий, государственных и федеральных целевых программ, стратегий и программ развития различных хозяйственных комплексов и отраслей, регионов, областей, муниципальных образований. Кроме того, в настоящее время в России утверждены схемы территориального планирования практически во всех субъектах Российской Федерации. Но все они разрознены, в основном содержат лишь каче-

---

<sup>18</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации: <http://kremlin.ru/acts/bank/41921>.

ственную постановку проблем, зачастую дублируют друг друга, вступают в противоречие друг с другом, а следовательно трудно реализуемы и низкоэффективны с точки зрения их вклада в социально-экономическое развитие России. Необходима их координация, взаимоувязывание друг с другом и с бюджетным процессом, согласованность их целей с национальными экономическими интересами Российской Федерации. Кроме того, необходима координация деятельности министерств и ведомств в части разработки стратегических документов общероссийского характера, а также субъектов Российской Федерации и аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в части разработки документов стратегического планирования развития территорий.

**Участники «круглого стола», учитывая вышеизложенное, считают, что необходимо безотлагательно принять следующие основные меры:**

1. Внедрить в систему стратегического планирования шестилетних (соразмерно президентскому сроку) генеральных (индикативных) планов развития национальной экономики Российской Федерации (с помощью которого многие промышленно развитые страны (Франция, Япония, Германия, США, КНР и др.) с успехом добились выполнения важных общенациональных задач).

2. Создать специальный уполномоченный орган по стратегическому планированию при Президенте Российской Федерации – Государственный комитет по стратегическому планированию Российской Федерации. Его функционирование с необходимыми (особыми) соответствующими полномочиями позволит:

– выполнить майские указы Президента России, а также поручения Правительству Российской Федерации, содержащиеся в Посланиях Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации и тому подобное;

– обеспечить устойчивый экономический рост, улучшение качества структуры российской экономики, её реиндустриализацию и переход к инновационному типу развития;

– обеспечить согласованность при подготовке и реализации стратегических программных документов общегосударственных интересов с интересами хозяйственных комплексов и отраслей, а также субъектов Российской Федерации.

В целях практической реализации вышеуказанных мер, а также в целях реализации прочих направлений развития системы стратегического планирования в Российской Федерации,

**Участники «круглого стола» считают необходимым** подготовить и внести в Государственную Думу Российской Федерации для рассмотрения и принятия в ходе осенней сессии 2017 года проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»», в части дополнения:

1. Главой, содержащей положения, регламентирующие разработку и законодательное принятие важнейшего документа среднесрочного

планирования – генерального (шестилетнего) индикативного плана социально-экономического развития России.

**2.** Главой, содержащей положения, регламентирующие создание и обеспечение деятельности Государственного комитета по стратегическому планированию (прописав цели, задачи, функции, права, обязанности, механизм функционирования и др.);

**3. Статьи 3** «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» главы 1 «Общие положения» следующими пунктами:

13) сбалансированность системы стратегического планирования обеспечивается использованием методологий межотраслевых балансов, топливно-энергетических балансов и транспортно-экономических балансов;

14) межотраслевой баланс или таблицы «затраты-выпуск», а также соответствующие межотраслевые аналитические и прогнозные модели – система макроэкономических показателей, всесторонне характеризующих структуру экономики страны и позволяющая с помощью системы взаимоувязанных таблиц отразить все ключевые пропорции и взаимодействия внутри экономики, включая взаимодействия между отраслями, взаимодействия основных субъектов рынка – населения, государства и бизнеса с экономикой, взаимодействие всей экономики и её отраслей с внешним миром;

15) топливно-энергетический баланс – комплексный материальный баланс, охватывающим совокупность взаимозаменяемых топливно-энергетических ресурсов, увязывающий в единое целое частные балансы различных видов топлива и энергии (параметры объёма, структуры их добычи (производства), распределения и использования) и отражающий полное количественное соответствие между приходом и расходом, включая потери и остаток, топливно-энергетических ресурсов в экономике в целом и в региональном разрезе;

16) транспортно-экономический баланс – система показателей, выражающих соотношение между объёмами производства и потребления того или иного продукта в географическом разрезе и даёт возможность определить потребность в транспортных услугах для ввоза или вывоза данного продукта и вид транспорта для перевозок с учётом оптимизации затрат на доставку грузов;

**4. Статьи 7** «Принципы стратегического планирования» главы 3 «Система стратегического планирования» следующими изменениями в пункт 5 (предлагаемая новая редакция):

5. Принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. Научная обоснованность системы стратегического планирования обеспечивается применением методологий межотраслевых балансов, топливно-энергетических и транспортно-экономических балансов.

**5. Статьи 11** «Документы стратегического планирования» главы 3 «Система стратегического планирования» дополнить следующими изменениями в пункт 1 (предлагаемая новая редакция):

1. Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований с использованием системы межотраслевых (топливно-энергетических, транспортно-экономических) балансов.

**6. Статьи 16** «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации» главы 4 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне» дополнить следующими изменениями в пункт 5 (предлагаемая новая редакция):

5. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, обеспечивает координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на основе методологии межотраслевых балансов.

**7. Статьи 19** «Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации» главы 5 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне,» дополнить следующими изменениями в пункты 5 и 6 (предлагаемая новая редакция):

5. Для совокупности отраслей социально-экономического развития или сфер государственного управления на основе методологии межотраслевых балансов разрабатываются межотраслевые стратегии.

6. В топливно-энергетических и транспортных отраслях на основе методологий топливно-энергетического и транспортно-экономического балансов разрабатываются генеральные схемы, детализирующие отраслевые и межотраслевые стратегии.

**8. Статьи 24** «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» главы 6 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне,» дополнить следующими изменениями в пункт 6 (предлагаемая новая редакция):

6) направления и основные показатели социально-экономического развития, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики (межотраслевые балансы), показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур (транспортно-экономический и топливно-энергетический балансы) на долгосрочный период с учётом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации;

**9. Статьи 33** «Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период» главы 9 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на уровне субъекта Российской Федерации,» дополнить следующими изменениями в пункт 6 (предлагаемая новая редакция):

6) основные показатели развития по отдельным видам экономической деятельности (на основе методологии межотраслевых балансов), показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур (транспортно-экономический и топливно-энергетический балансы) на долгосрочный период с учётом проведения мероприятий, предусмотренных государственными программами субъекта Российской Федерации.

**Вместе с тем, участники «круглого стола» приняли решение:**

1. Обратиться к руководству Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с предложением ходатайствовать перед Президентом Российской Федерации В. В. Путиным и Председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым о встрече с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и экспертов для обсуждения проблем развития системы стратегического планирования в Российской Федерации.

2. Регулярно проводить на площадках Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Торгово-промышленной палаты Российской Федерации парламентские и общественные слушания, «круглые столы» по вопросам развития системы стратегического планирования в Российской Федерации.

3. Развивать международные связи по проблематике развития системы стратегического планирования, в первую очередь – в рамках ЕАЭС с участием Евразийской экономической комиссии.

4. Для выполнения настоящей резолюции на базе организационного комитета «круглого стола» сформировать Рабочую комиссию при участии фракций «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», КПРФ и ЛДПР в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также Комитета по экономической политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Участники «круглого стола» призывают к конструктивному сотрудничеству в деле развития системы стратегического планирования в Российской Федерации все заинтересованные политические и общественные силы России.

*Принято единогласно участниками «круглого стола» на тему  
«Развитие системы стратегического планирования  
в Российской Федерации»*

*г. Москва,  
Государственная Дума Федерального Собрания  
Российской Федерации, 5 апреля 2017 года*



Развитие системы  
стратегического планирования  
в Российской Федерации

Материалы «круглого стола» фракции  
Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ  
и Фонда развития инновационного предпринимательства  
Торгово-промышленной палаты Российской Федерации

Редактор Е. А. Бутина  
Корректор Т. Д. Романосова  
Компьютерная вёрстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 18.10.2017  
Формат 60x90/16. Печ. л. 5,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 3487

---

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.  
162614, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3