

## **Стратегическое планирование как инструмент развития российской экономики**

*(д.э.н. Е.Б.Ленчук - директор Института экономики РАН)*

Россия сегодня стоит перед большим количеством вызовов и рисков - это и необходимость преодолеть стагнационный тренд в экономике, обеспечить высокую динамику экономического роста и высокое качество жизни населения, необходимость реагировать на современные технологические демографические, экологические вызовы и т.д. Поиск ответов на эти вызовы, по сути, определяет национальную безопасность страны и ее процветание, найти и реализовать которые возможно только в рамках новой модели развития. Контуры такой модели вполне очевидны - это структурный разворот в сторону укрепления и развития реального сектора экономики и формирования новых точек роста на базе внедрения новых технологий и активизации инновационной и инвестиционной деятельности.

Сложность и масштабность поставленных задач, связанных с формированием новой модели развития, требует проведения *последовательной экономической политики государства*, обеспечивающей согласованное взаимодействие государства, бизнеса и общества в рамках общей стратегической цели. Обеспечить такое взаимодействие возможно только при повышении эффективности государственного регулирования, укрепления стратегических и проектных начал в экономике, и прежде всего, их ядра - стратегического планирования.

Надо сказать, что в мировой практике дискуссия "рынок или план" уже давно отошли на второй план. Мировая практика подтверждает, что достижение долгосрочных целей невозможно без методов стратегического планирования, которые прочно вошли в практику управления ведущих стран Запада. Именно опираясь на инструменты стратегического планирования и программного управления, эти страны решают важнейшие социально-экономические задачи, задачи ускоренной реиндустриализации и

инновационного развития. Хотя, безусловно, принципы планирования в условиях рынка принципиально отличаются от тех, которые были при государственно-плановой экономике.

Следует отметить, что и для России в условиях новых масштабных, прежде всего, научно-технологических вызовов и сложности решаемых социально-экономических проблем, необходимость возрождения фундаментальных научных основ планирования проявляется с новой силой. И в этой связи "государству надо решительно преодолеть свое метание между осознанием необходимости активного воздействия на экономические процессы всеми, в том числе и административными мерами, и страхом потерять при этом рыночную невинность".<sup>1</sup>

Концептуальную основу для организации такой системной работы должен сформировать принятый в 2014 г. ФЗ № 172 «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». В целом Федеральный закон ФЗ-172 носит достаточно рамочный характер и призван внести новые моменты в систему государственного воздействия на экономические процессы в основном по трем направлениям: в перечне документов стратегического планирования, в четком определении характера этих документов и их содержания, а также процедур их разработки и принятия. Попытка закрепить в одном законе все эти направления - дело достаточно новое, даже пионерное по масштабности и многоплановости направления российской законотворческой практики.<sup>2</sup>

Однако спустя пять лет, этот закон так до конца и не имплементирован в практику государственного управления, не удалось сформировать единую эффективно действующую систему стратегического планирования, реализацию заложенных в законе принципов стратегического планирования,

---

<sup>1</sup> Иванов А.Е. Нужен поиск новой модели государственного управления экономикой. М., Анкил, 2018, 95 с.

<sup>2</sup> Бухвальд Е.М. Основные проблемы реализации системы стратегического планирования в Российской Федерации. //От рецессии к стабилизации и экономическому росту Материалы VIII Международной научно-практической конференции. Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова. 2016. С. 19.

что существенно ограничивает способность государства достичь поставленных национальных целей развития Российской Федерации.

Сложившаяся управленческая практика исполнительной власти по-прежнему ориентирована на решение задач, не выходящих за пределы среднесрочного горизонта. В органах государственной власти преобладает мнение, что сегодня в условиях сложной геополитической обстановки и нестабильности более продуктивно принимать антикризисные стабилизационные планы с краткосрочным горизонтом планирования, чем заниматься стратегическим планированием.

Вся экономическая политика продолжает строиться на принципах и постулатах институциональной теории и "Вашингтонского консенсуса", когда ее главная цель сводится к обеспечению макроэкономической стабилизации и поддержанию бюджетной сбалансированности. В такой модели бюджетная политика выступает приоритетом по отношению к задачам экономического роста, структурной и технологической модернизации. Стратегическое планирование как инструмент решения структурных проблем национального хозяйства уходит на вторые или третьи роли.

Таким образом, спустя пять лет после принятия ФЗ-172 так и не удалось сформировать взаимоувязанный пакет документов, определяющих перспективы развития страны на период до 2030 г. До сих пор отсутствуют базовые документы планирования, прежде всего, Стратегия социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, которая должна определить основные цели социально-экономического развития, инструменты и механизмы их реализации и стать ориентирами для документов стратегического планирования следующего отраслевого и регионального уровня. Как результат, отсутствуют ориентиры для разработки стратегий и программ развития важнейших секторов и отраслей национального хозяйства и регионов страны. Сроки разработки базового документа - Стратегии социально-экономического развития РФ постоянно

переносятся. Вместе с тем число документов стратегического планирования, преимущественно муниципального уровня, уже перевалило за 60 тыс.

В то же время даже на методическом уровне отсутствуют механизмы межотраслевого и межрегионального согласования разрабатываемых документов стратегического планирования. Нет ясности каким образом должна происходить увязка разрабатываемых документов стратегического планирования с имеющимися ресурсами.

До сих пор не отработана методология последовательной разработки цепочки документов стратегического планирования - прогноз - стратегия - программа (план) - проект (конкретное задание) и их реализации. Отсутствуют сквозные взаимоувязанные целевые индикаторы таких документов. Сегодня сохраняет свою актуальность фраза, дошедшая до нас из советского периода: "План без прогноза - это бюрократическая акция, а прогноз без плана - это литературное произведение".<sup>3</sup> И действительно, у нас большое количество принятых стратегий сегодня больше похожи на литературные произведения.

Также в действующей системе государственного управления нет эффективного контроля и ответственности за исполнение принятых политико-экономических и управленческих решений.

Таким образом, сегодня не реализуется самый главный принцип планирования - **принцип системности**, который предполагает обеспечение внутренней сопряженности разрабатываемых документов стратегического планирования как по основным этапам стратегического планирования (прогнозирование, целеполагание и стратегирование, программирование и планирование), так и по уровням планирования (федеральный, отраслевой и региональный, включая муниципальный), а также во временном интервале.

В настоящее время задачу стратегического целеполагания решают Стратегия национальной безопасности РФ, Стратегия экономической

---

<sup>3</sup> Иванов А.Е. Нужен поиск новой модели государственного управления экономикой. М., Анкил, 2018, 81 с.

безопасности РФ и принятый 7 мая 2018 г. Указ Президента РФ №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Вместе с тем, вполне очевидно, что Указ Президента не может заменить полноформатную стратегию долгосрочного социально-экономического развития. Во-первых, он ориентирован на шестилетний период, а не на 2030-2035 г., как это должны обеспечивать базовые документы стратегического планирования социально-экономического развития страны.

Во-вторых, Указ затрагивает главным образом бюджетные сферы деятельности, за развитие которых государственные органы власти несут непосредственную ответственность. Это не более 40% ВВП страны. По сути, национальные проекты практически не касаются задач развития производственного потенциала национальной экономики, как основы роста экономической динамики и глобальной конкурентоспособности страны. По оценкам экспертов ИНП РАН, реализация нацпроектов позволит увеличить ежегодный потенциальный рост ВВП на 0,5-0,6 % в 2020-2024 гг. и станет лишь одним из факторов ускорения ВВП, при этом не обеспечивая переход к новой модели развития.

В-третьих, Указ не содержит обоснование основных реформ и программ, механизмов и мероприятий, необходимых для достижения поставленных целей национального развития РФ. Таким образом, вопросы стратегического планирования в РФ требуют перенастройки сложившейся практики стратегического планирования и комплексной работы по реализации в полном объеме ФЗ-172 "О стратегическом планировании в РФ".

В этой связи представляется, что первоочередными задачами в этом направлении должны стать:

- формирование архитектуры системы документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования, целеполагания, программирования и планирования. Должно быть обеспечено их

содержательное и временное сопряжение, чтобы разрабатываемая цепочка документов стратегического планирования последовательно дополняла и конкретизировала результаты друг друга. При этом крайне важно, наконец, завершить разработку базового документа - Стратегии социально-экономического развития на долгосрочный период. Причем временной горизонт, который должна охватить такая Стратегия, должен составлять не более 15-18 лет, или три президентских срока. Это замечание кажется особо важным, так как сегодня в стенах Правительства РФ активно обсуждается вопрос о разработке Стратегии социально-экономического развития до 2050.г. Возникает вопрос, на какой основе будет разрабатываться такая Стратегия, поскольку существующий инструментарий прогнозирования экономического развития не позволяет получить более или менее точные оценки за пределами 15-18 лет.

- встраивание в процесс стратегического планирования долгосрочной финансовой и бюджетной политики. Бюджетная и финансовая стратегия могут и должны выступать реальным инструментом, результаты которого должны отражаться в вариантах социально-экономического прогноза. Фактически целью бюджетной стратегии и стратегии денежно-кредитной политики является определение финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на достижение целей национального социально-экономического развития. При этом, речь должна идти об усилении программного подхода к бюджетному планированию, который открывает возможность повышения эффективности осуществляемых расходов, поскольку при таком подходе бюджетные средства направляются на строго определенные цели и задачи. Вместе с тем, такой подход предъявляет новые повышенные требования к качеству разрабатываемых госпрограмм, требуя более глубокой и четкой проработки их целевых установок, показателей, ресурсного и финансового

обеспечения, вплоть до конкретных проектов инвестиционного, научно-технологического или организационно-управленческого характера.<sup>4</sup>

- развертывание системы стратегического планирования должно обеспечить системное использование имеющихся у государства ресурсов для проведения модернизации и новой индустриализации экономики на базе очередного технологического уклада. Это требует сквозной увязки Стратегии технологического развития с остальными документами стратегического планирования. К сожалению, разработанная стратегия научно-технологического развития ни как не связана, ни с другими стратегиями, ни с процессами новой индустриализации и с разработкой ключевых технологий для экономики, ограничиваясь лишь общими институциональными подходами к организации науки, причем далеко неоднозначными.

Кроме того, представляется целесообразным разработка пятилетней программы модернизации экономики на основе освоения передовых технологий формирующегося нового технологического уклада, предусматривающей меры по опережающему развитию составляющих его производственно-технологических комплексов, созданию благоприятной макроэкономической среды и формирования соответствующих институтов и контуров управления.

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

---

<sup>4</sup> Лыкова Л.Н. Бюджетные и налоговые институты модернизации экономики. // Российский экономический журнал 2018, №3, с.107