

УДК 338.262

Е.М. Бухвальд

**СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТРУМЕНТ
МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

E.M. Bukhvald

**A STRATEGIC PLANNING SYSTEM
AS A KEY TOOL TO MODERNIZE RUSSIAN ECONOMY**

Отмечается ключевая роль стратегического планирования в решении задач инновационной модернизации и повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации. Рассматриваются основные особенности системы стратегического планирования, необходимые предпосылки его эффективного использования в сфере государственного управления. Указаны основные проблемы, сдерживающие переход к системе стратегического планирования на всех уровнях управления. Особое внимание уделено формированию правовой базы стратегического планирования и необходимости доработки существующего законопроекта.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ; ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ; ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ; ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО; ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ.

Strategic planning is seen as a key factor in solving innovative modernization problems and increasing competitiveness of the Russian Federation's economy. Basic features of the strategic planning system are considered, the same as the necessary preconditions of its effective use in the sphere of public administration. The paper specifies basic problems, constraining transition to the system of strategic planning at all levels of administration. Special attention is paid to the formation of legal base for strategic planning and need to refine the existing draft law.

STRATEGIC PLANNING; PROGRAM-GOAL ADMINISTRATION; INSTITUTIONS OF DEVELOPMENT; STATE-PRIVATE PARTNERSHIP; LEGISLATIVE REGULATION.

Основные признаки и составляющие системы стратегического планирования. Эффективно действующее стратегическое планирование — одно из наиболее существенных условий перехода России к инновационно-ориентированной, высоко конкурентной и динамично развивающейся экономике. Вопрос о переходе к такой системе управления обсуждается давно, тем не менее, ее сущность и отличительные черты все еще не представляются достаточно конкретизированными. Часто систему управления, присущую рыночной экономике, характеризуют как пла-

нирование индикативного типа в отличие от директивного планирования советской эпохи. Однако в действительности «чисто директивного» и «чисто индикативного» планирования не существует. Для каждой модели социально-экономического развития характерен свой баланс индикативных и директивных методов планирования.

«Советская модель» планирования по традиции считалась тотально директивной (административно-командной). Однако на деле систематическое невыполнение так называемых «народнохозяйственных планов»

приводило к тому, что значительная часть содержащихся в них плановых заданий на деле воспринималась не более чем как индикатор или даже просто как указание на общий вектор экономического и социального развития страны и ее регионов. Радикальное изменение экономического базиса общества в ходе осуществления реформ в России привело к тому, что методы государственного воздействия на хозяйственные и социальные процессы приобрели преимущественно индикативный характер.

Однако это не значит, что в управлении экономикой в современной России элементы директивности упразднены полностью. Сферой директивного планирования остается бюджетный процесс. Элементы директивности содержатся в методах программно-целевого управления, особенно когда оно обращено к хозяйствующим субъектам в государственной собственности или с преобладающей долей государственной собственности, включая государственные корпорации и иные специализированные институты развития. Вопрос о достаточной мере директивности, т. е. реальной «исполняемости» планов и программ, носит ныне сугубо практический характер в связи с необходимостью определить и закрепить круг экономических, правовых и иных предпосылок, обеспечивающих переход от преобладающей ныне декларативности практики стратегического планирования к его роли как рабочих документов деятельности органов управления всех уровней.

Это говорит о том, что востребованная ныне модель стратегического планирования выступает не просто текущим подновлением фактически действующей системы государственного управления. Любая экономика, тем более, экономика, в которой все еще идут мощные транзитивные процессы, должна достичь того уровня развития, когда переход к системе стратегического планирования становится и объективно возможным, и объективно необходимым. В настоящее время последнее диктуется, прежде всего, насущной необходимостью осуществления инновационной модернизации национальной экономики как стратегического курса ее развития на долговременную перспективу. Это связано с тем, что только вертикально согласованная система стратегического планирования позволяет

обоснованно определить соответствующие требованиям модернизации приоритеты социально-экономического развития страны и ее регионов, согласовать эти приоритеты, а также создать надежные институты, инструменты и ресурсные источники их практической реализации.¹ При этом приоритетное значение имеет практика стратегического планирования в промышленности как группе отраслей, формирующих материальную основу инновационной модернизации российской экономики [2].

Формирование названной выше вертикали стратегического планирования опирается на целый ряд важных предпосылок. В их числе экономически обоснованное и юридически непротиворечивое разграничение управленческих полномочий органов публичной власти федерального, регионального и местного уровня, единство финансово-бюджетной системы страны на принципах бюджетного федерализма, исчерпывающая правовая и методическая база стратегического планирования, широкое использование системы специализированных институтов развития, создание системы прогнозирования, мониторинга и контроля эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней. Задача стратегического планирования состоит в обеспечении системности и стабильности всех слагаемых государственной экономической политики, в интеграции ее ключевых составляющих:

а) по горизонтали, т. е. в обеспечении согласованности в системе достаточно разобщенных сегодня многочисленных отраслевых стратегий, концепций, программ, проектов и отдельных мер государственной социально-экономической политики (в том числе и налогово-бюджетного характера) на каждом уровне управления;

б) по вертикали, т. е. в обеспечении согласованности действий федеральных, региональных и местных органов власти, когда каждый из них функционирует в пределах установленных для него полномочий.

Современные исследования по теории и практике стратегического планирования

¹ Более подробно о формировании регионального звена системы стратегического планирования см. в работах [1].

позволяют выявить основные характерные признаки этой системы управления социально-экономическим развитием. Прежде всего, это: баланс индикативных и директивных методов планирования; сценарный вариант основных позиций стратегического плана, привлечение методов SWOT анализа; преобладающее использование программно-целевых методов управления и бюджетирования; долговременное целеполагание при приоритете социальных ориентиров плана; сочетание централизации и децентрализации управления; учет специфики систем управления, действующих в условиях государства федеративного типа.

Одновременно многие отличительные признаки современной модели стратегического планирования, в том числе и на региональном и на местном уровне, пока не сформулированы в полном объеме. В частности, это касается возможностей для разработки полномасштабных стратегий и планов развития экономики страны, ее регионов и отдельных территорий в условиях главенствующей роли хозяйствующих субъектов частной формы собственности при ограниченном круге полномочий органов публичного управления повлиять на действия этих хозяйствующих субъектов. Пока далеко не полно проработаны механизмы «защиты» системы стратегического планирования социально-экономического развития страны от факторов внешнего воздействия, от кризисных процессов в системе мирохозяйственных связей. Иллюстрацией подобной ситуации может служить «судьба» Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Распоряж. Правительства РФ № 1662-р от 17.11.2008 г.), принятой буквально накануне начала кризиса 2008–2009 гг., который, по сути, сразу же опрокинул все проектировки этого документа. Так, этот документ на первом этапе реализации Концепции (2012 г. к 2007 г.) предусматривал следующие темпы прироста экономических показателей: ВВП – 37–38 % (фактически – 11–12 %); производительность труда – 40–41 % (10–11 %); инвестиции в основной капитал – 80–85 % (19–20 %). Все это указывает на то, что действующие фрагменты стратегического планирования в стране от-

личает высокая неустойчивость. По сути, сформировалась непродуктивная схема перманентной замещаемости стратегических документов: ни один из них не доживает дольше середины положенного срока и сразу замещается другим документом, которого в итоге ждет та же судьба.

В настоящее время многоуровневая вертикаль стратегического планирования может быть представлена системой стратегий, концепций и иных документов, затрагивающих те или иные стороны долговременного социально-экономического развития.

Первый уровень стратегического планирования в системном виде представлен лишь так называемой Концепцией – 2020. Однако сегодня этот документ уже не может восприниматься как рабочая программа социально-экономической политики государства. Это подтверждается и появившимся ранее (но пока не реализованным) намерением заменить этот документ новой концепцией социально-экономического развития страны до 2030 года [3].² К числу важных шагов по формированию системы стратегического планирования можно отнести также: принятие стратегии «Инновационная Россия – 2020» [4]; утверждение так называемых «технологических платформ» как ключевых направлений развития науки и техники в стране; «запуск» крупномасштабных государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», и пр.

Второй уровень стратегического планирования представлен стратегиями социально-экономического развития федеральных округов. Эти документы в основном рассчитаны на период до 2020 г. (для Дальнего Востока и Байкальского региона – до 2025 г.). Однако оценивая этот уровень стратегического планирования, следует иметь в виду два обстоятельства. Прежде всего, он выступает формой «квази-планирования», так как ему не корреспондирует соответствующий уровень органов законодательного регулирования, а также органов исполнительной власти и бюджетной

² Имеется в виду развернутый прогноз социально-экономического развития страны до 2030 г., по сути имеющий уже концептуальный характер (рассматривался Правительством РФ в марте 2013 г.).

системы страны. Далее, методологически окружные стратегии формируются не путем проекции на соответствующие территории ключевых установок стратегий федерального уровня, а преимущественно путем обобщения проектировок, содержащихся в стратегических документах регионального уровня.

Третий уровень стратегического планирования в настоящее время представлен целой системой региональных документов стратегического планирования, существенно различающихся по структуре, по уровню правового закрепления и даже по срокам действия (в основном действуют региональные стратегии на период до 2020 г. и даже до 2030 г.). Можно говорить еще об одном – муниципальном – уровне стратегического планирования в стране, во всяком случае, применительно к экономически наиболее крупным муниципалитетам – столицам субъектов РФ. Действующее законодательство по местному самоуправлению ничего не говорит именно о стратегическом планировании на местном уровне. Однако п. 6 ст. 17 ФЗ № 131 2003 г. включает в круг полномочий органов местного самоуправления «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» [5].

Региональные стратегии имеют большое значение с точки зрения видения основных направлений развития и потенциально значимых проблем на долговременную перспективу. Однако их значимость как определяющих документов хозяйственного и социального развития субъектов РФ не стоит преувеличивать:

во-первых, условия высокой централизации полномочий в сфере социально-экономического регулирования делают реальную «судьбу» региональных стратегий крайне зависимой от того, как реализуются и видоизменяются ключевые федеральные полномочия и регуляторы, например в сфере налоговой, банковско-кредитной, внешнеэкономической политики, политики в сфере недропользования и пр.;

во-вторых, ограниченность практической значимости региональных стратегий обусловлена высокой дотационностью и неустойчивостью бюджетов субъектов РФ. Так, по итогам 2013 г. совокупный дефицит бюд-

жетов субъектов РФ (77 «дефицитных» из 83) составил 640 млрд р. Их совокупный долг приблизился к 2 трлн р. У десяти субъектов РФ величина долга превысила 100 % собственных доходов их бюджетов, тогда как критерием фактического банкротства является показатель 80 % [6]. В такой ситуации («финансирование выживания» вместо «финансирования развития») идея стратегического планирования часто оказывается излишним обременением для практики управления на региональном уровне.

Основные требования к законодательному обеспечению стратегического планирования.

Нормализовать ситуацию в сфере стратегического планирования социально-экономического развития страны, поднять эту практику управления до уровня требований инновационной модернизации экономики может только наличие соответствующей правовой базы, а также особой системы инструментов и институтов развития. Формально на эти цели направлен соответствующий федеральный законопроект [7], который определяет следующие основные функции системы государственного стратегического планирования:³

- определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития;
- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики;
- выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;
- определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
- координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и регио-

³ Данный законопроект подвергся существенной переработке.

нальным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;

- осуществление стратегического контроля;
- научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

Однако указанный законопроект в полной мере не отвечает требованиям, касающимся формирования системы стратегического планирования как ключевого инструмента политики устойчивого роста и модернизации национальной экономики. Прежде всего, не очень понятно, кого и к чему конкретно он обязывает, за счет каких правовых, институциональных, процедурных и/или иных новаций обеспечивается существенное улучшение и даже качественный скачок всей системы государственного управления в экономике. Законопроект перенасыщен понятийным аппаратом и перечислением документов, возможно, и соответствующих модели стратегического управления. Спорить по составу этих документов сложно, хотя практически ничего из предусмотренного законом в настоящее время еще не существует и положительного опыта работы в этом направлении достаточно мало [8]. Это взывает, как минимум, к этапности реализации идей стратегического планирования в стране.

К тому же, на наш взгляд, не вполне правомерна аналогия между долгосрочным и стратегическим планированием. По сути, законопроект исходит из того, что формулировка не текущих, а долговременных целей (индикаторов) и есть отличительная черта стратегического планирования. Конечно, никакой план не может обойтись без системы целевых индикаторов. Однако, как отмечал Л.И. Абалкин и другие видные ученые, принципиальная особенность стратегического видения и стратегического планирования состоит в том, что его основу образуют, прежде всего, представления о качественных изменениях в обществе, государстве и экономике, о наиболее важных институциональных преобразованиях, обеспечивающих в итоге реальную достижимость целевых индикаторов стратегий [9].

В этом смысле обращает на себя внимание «внеисторичность» документа: создается впечатление, что составители законопроекта решили абстрагироваться от тех проблем и

трудностей, которые уже выявились ранее при составлении документов долговременного социально-экономического развития, и оттого полагают, что стоит только принять закон – и все «пойдет как по маслу». Однако опыт прежних лет, в котором негатива пока больше, чем позитива, говорит о том, что оснований для такого оптимизма нет.

В законопроекте откровенно «провален» блок институционально-инструментальной стороны стратегического планирования, балансирования объективно содержащихся в нем элементов директивности плана и индикативного планирования (регулирования). Законопроект также обходит стороной идею защищенности стратегического планирования от внешних угроз, например через создание резервных фондов, обеспечивающих реализацию целей плана при ухудшении внешнеэкономических условий, а также при изменении значимых факторов геополитического характера. Для России, столь зависимой от этих условий (например, от динамики мировых цен на сырье), такой просчет в формировании модели стратегического планирования может иметь принципиальное значение. Это касается и защищенности документов стратегического планирования на субфедеральном уровне от избыточного административного рвеня местных руководителей.

В законопроекте нет акцента на том, что стратегическое планирование должно быть нацелено на формирование всей системы предпосылок инновационной модернизации российской экономики, в том числе и предпосылок институционального характера. В документе нет указания на ведущую роль в системе стратегического планирования особьх институтов развития и пр. Удивляет, что в законопроекте не представлена идея государственно-частного партнерства как важного инструмента формирования целей и реализации задач стратегического планирования на всех уровнях управления.

Закон также должен однозначно зафиксировать тот факт, что преимущества системы стратегического планирования, его логически выстроенной вертикали реализуемы лишь при наличии ряда предпосылок, отсутствие или незавершенность которых выступает одной из причин того, что эта система управления пока сохраняет преимущественно декларативный

характер. К числу таких предпосылок, подлежащих более качественному отражению в законе, следует отнести: координацию документов стратегического планирования по вертикали (федеральный, окружной, региональный и муниципальный уровни); координацию отраслевых стратегий и планов территориального развития на всех уровнях управления; переход к преобладающему значению программно-целевых методов управления и бюджетирования; создание развернутой сети и «вертикали» специализированных «институтов развития», реализующих приоритетные задачи модернизации в отношении ведущих отраслевых и территориальных комплексов российской экономики.

Еще одна и, возможно, главная проблема законопроекта — игнорирование специфики стратегического управления социально-экономическими процессами в российских условиях — условиях государства федеративного типа, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического и инновационного пространства. По сути, законопроект исходит из ошибочной посылки об универсальности целей, методов и институтов стратегического планирования для всех регионов России, игнорируя объективно сложившуюся необходимость их типизации — и как объектов, и как субъектов стратегического планирования и политики инновационной модернизации экономики [10].

Для обеспечения системности данного компонента практики стратегического пла-

нирования следует через соответствующие положения в законе о стратегическом планировании закрепить в стратегическом плане следующие параметры использования системы программно-целевого управления:

- четкие и прозрачные критерии отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых формируются и реализуются целевые программы территориальной направленности. По опыту некоторых стран (Германия) это могут быть регионы, официально, на основе законодательно закрепленных критериев объявленные «территориями экономического бедствия» [11];

- принципы согласования каналов федерального финансирования таких регионов, идущих через целевые территориальные программы развития и в рамках «стандартной» системы межбюджетных взаимодействий. Возможно, регионы, получающие целевые средства программной поддержки, должны исключаться из «стандартной» системы межбюджетных взаимодействий с федеральным центром (за исключением получения субвенций на исполнение переданных полномочий);

- обязательное прогнозирование, планирование и мониторинг итоговой картины пространственного распределения средств федерального бюджета, поступающих на цели социально-экономического развития регионов России через все действующие каналы (институты) такого финансирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Крымов В.Б.** Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации. М.: Изд. дом «Московия», 2010;
- Бухвальд Е.М.** Развитие стратегического планирования и программно-целевого управления на региональном уровне // Экономико-правовые институты регулирования регионального развития Российской Федерации. М.: ИЗАК при Правительстве РФ, 2013. Разд. 2, гл. 1. С. 187–210;
- Бабкин А.В., Трысячный В.И.** Стратегические направления совершенствования управления экономической безопасностью региона // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. № 4 (81). С. 201–205.
2. **Краснюк Л.В., Александрова Е.А. Оводенко А.А.** Стратегическое планирование развития промышленности: теория и инструментарий / под ред. А.В. Бабкина. СПб.: Изд-во СПбГПУ. 2013. 432 с.
3. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/#ixzz2vvVi34YY>
4. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряж. Правительства РФ № 2227-р от 08.12.2011 г.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.
6. Известия. 2014. 29 апр.;
- Ореховский П.** Российская налоговая система и грядущий кризис региональных финансов // Федерализм. 2014. № 1. С. 141–142.

7. О государственном стратегическом планировании : Проект Федерального закона № 143912-6. Внесен в Государственную думу Распоряж. Правительства РФ № 1816-р от 29.09.2012 г.

8. **Бухвальд Е.М.** Приоритеты модернизации российской экономики: институционально-правовой аспект // *Федерализм*. 2014. № 4. С. 7–18.

9. **Абалкин Л.И.** О новой концепции долгосрочной стратегии // *Вопросы экономики*. 2008. № 3. С. 37–38;

Абалкин Л.И. От экономической теории до концепции долгосрочной стратегии // *Вопросы*

экономики. 2010. № 6. С. 4–9.

10. **Савельев Ю.** Обоснование и выбор стратегий повышения конкурентоспособности российских регионов // *Федерализм*. 2011. № 4. С. 17–30;

Симметрия и асимметрия в российской модели федеративных отношений: науч. доклад. М.: Институт экономики РАН, 2012. 57 с.

11. **Бухвальд Е.М.** Особые режимы межбюджетных отношений: российские реалии и опыт Германии // *Реформирование межбюджетных отношений*. М.: Финансы и статистика, 2003. С. 233–269.

REFERENCES

1. **Krymov V.B.** Strategicheskoe planirovanie v sisteme upravleniia sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem sub"ekta Rossiiskoi Federatsii. M.: Izd. dom «Moskovia», 2010. (rus);

Bukhval'd E.M. Razvitie strategicheskogo planirovaniia i programmno-tselevogo upravleniia na regional'nom уровне. *Ekonomiko-pravovye instituty regulirovaniia regional'nogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii*. M.: IZAK pri Pravitel'stve RF, 2013. Razd. 2, gl. 1. S. 187–210. (rus)

Babkin A.V., Trysiachnyi V.I. Strategicheskie napravleniia sovershenstvovaniia upravleniia ekonomicheskoi bezopasnost'iu regiona. *St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, 2009, no. 4 (81), pp. 201–205. (rus)

2. **Krasniuk L.V., Aleksandrova E.A. Ovodenko A.A.** Strategicheskoe planirovanie razvitiia promyshlennosti: teoriia i instrumentarii. Pod red. A.V. Babkina. SPb.: Izd-vo SPbGPU. 2013. 432 s. (rus);

3. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/#ixzz2vvVi34YY>. (rus)

4. Strategiiia innovatsionnogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda: utv. Raspriazh. Pravitel'stva RF № 2227-r от 08.12.2011 g. (rus)

5. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii : Feder. zakon № 131-FZ от 06.10.2003 g. (rus)

6. *Izvestiia*. 2014. 29 apr. (rus);

Orekhovskii P. Rossiiskaia nalogovaia sistema i griadushchii krizis regional'nykh finansov. *Federalizm*. 2014. № 1. S. 141–142. (rus)

7. O gosudarstvennom strategicheskome planirovanii : Proekt federal'nogo zakona № 143912-6. Vnesen v Gosudarstvennuu dumu Raspriazh. Pravitel'stva RF № 1816-r от 29.09.2012 g. (rus)

8. **Bukhval'd E.M.** Prioritety modernizatsii rossiiskoi ekonomiki: institutsional'no-pravovoi aspect. *Federalizm*. 2014. № 4. S. 7–18. (rus)

9. **Abalkin L.I.** O novoi kontseptsii dolgosrochnoi strategii. *Voprosy ekonomiki*. 2008. № 3. S. 37–38. (rus);

Abalkin L.I. Ot ekonomicheskoi teorii do kontseptsii dolgosrochnoi strategii. *Voprosy ekonomiki*. 2010. № 6. S. 4–9. (rus)

10. **Savel'ev Iu.** Obosnovanie i vybor strategii povysheniia konkurentosposobnosti rossiiskikh regionov. *Federalizm*. 2011. № 4. С. 17–30. (rus);

Симметрия и асимметрия в роssiiskoi модели федеративных отношений: науч. доклад. М.: Институт экономики РАН, 2012. 57 с.

11. **Bukhval'd E.M.** Osobyie rezhimy mezhibudzhetykh otnoshenii: rossiiskie realii i opyt Germanii. *Reformirovanie mezhibudzhetykh otnoshenii*. M.: Finansy i statistika, 2003. S. 233–269. (rus)

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич – профессор, заведующий сектором федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН, главный научный сотрудник Центра экономико-правовых проблем государственного и муниципального управления Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор экономических наук, профессор.

117218, Нахимовский пр., д. 32, г. Москва, Россия. E-mail: buchvald@mail.ru

BUKHALD Evgenii M. – Institute of Economics RAN.

117218. Nakhimovskii pr. 32. Moscow. Russia. E-mail: buchvald@mail.ru
