

ЗАДАЧИ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ И СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ECONOMICS MODERNIZATION TASKS AND RUSSIAN FEDERATION ECONOMIC DEVELOPMENT PLANNING SYSTEM

О. О. Смирнова,
кандидат экономических наук, доцент

Предлагается система документов стратегического планирования Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях. Необходимо законодательно закрепить нормы об обязательных составляющих системы стратегического планирования для страны и регионов. Нормы должны включать систему прогнозно-плановой работы, мониторинг, индикативное планирование, стратегии развития и ряд других мер органов государственной власти по достижению плановых индикаторов.

A system of strategic planning documents at the federal and regional levels of the Russian Federation is proposed. A standard on compulsory structure of strategic planning documents for both the country and its regions should be fixed by law. The standard should also include a system of predictive planning, indicative planning, monitoring, strategy development and other activities to be followed by governmental bodies for the planned indicators to be reached.

On propose un système des documents de planification stratégique au niveau fédéral aussi que régional de la Fédération Russe. Un standard sur la structure des documents de planification stratégique obligatoire pour toutes les organisations fédérales et régionales doit être fixée par loi. Le standard doit aussi comprendre un système de planification prédictive, planification indicative, monitoring, développement stratégique et outre activités à suivre par organes gouvernementaux afin que les indices tracés puissent être parvenus.

Ein System der Strategieplanungsdokumenten Russischer Föderation auf dem föderalen und regionalen Niveau ist vorgeschlagen. Es ist nötig ein Standard auf Struktur der Strategieplanungsdokumenten verbindlich für alle föderale und regionale Planungsorganisationen aufsetzen und als Gesetz annehmen. Der Standard muss auch ein System der Prognose-, Planung-, Monitoring-, Strategieentwicklungsaktivität und anderer Tätigkeit einschließen das Regierungsorgane von jede Niveau folgen sollen, um die geplante Kennziele zu erreichen.

Ключевые слова: стратегическое планирование, система, федеральный и региональный уровни, мониторинг, плановые индикаторы.

Key words: strategic planning, system, federal and regional levels, monitoring, planned indicators.

Mots clefs: planification stratégique, système, niveau fédéral et régional, monitoring, indices tracés.

Schlüsselwörter: Strategieplanung, Systeme, föderal und regional Niveau, Monitoring, geplante Kennziele.

Сегодня Россия ставит перед собой масштабные цели, достижение которых напрямую связано с необходимостью обеспечить высокие темпы экономического роста страны в целом. Политическая стратегия на модернизацию России, обретение Россией статуса мировой державы на принципиально новой основе, и, как важнейшая задача, — достижение высоких темпов социально-экономического роста, провозглашенная Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым¹, требует системного подхода. Реализация поставленных задач в сфере экономики и социальной сферы требует уточнения, а порой и пересмотра механизмов планирования развития страны. Анализ механизмов показывает, что в настоящее время отсутствие координации на уровне разработки целей и механизмов социально-экономического развития и недостаточно проработанная нормативно-правовая база являются серьезным системным барьером для достижения поставленных целей.

Фундаментальной проблемой является то, что в российском законодательстве не предусмотрено создание системы государственного планирования, объединяющей федеральный и региональный уровни. С правовой точки зрения, стратегические документы в области регионального планирования могут не разрабатывать ни Российская Федерация, ни ее субъекты. В российском законодательстве не рассматривается вопрос необходимой взаимосвязи основных документов социально-экономического планирования федерального и регионального уровней.

В результате, документы не всегда увязаны по целям, задачам, инструментам, срокам стратегии федерального, отраслевого и региональных уровней, указанные неувязки носят системный характер. Сегодня зачастую вместо научно обоснованной программы модернизации реализуются сомнительные проекты, при этом часто допускаются крупномасштабные ошибки, разрушающие

¹ Медведев Д. Россия, вперед. 10 сентября 2009 г. // www.kremlin.ru; Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 ноября 2009 г. // www.kremlin.ru.

и без того тающий научно-производственный потенциал.

Не менее парадоксальной является ситуация, когда Федерация, не обеспеченная собственным комплексом стратегий и программных документов в области региональной политики, требует наличия таких документов от регионов. Регионы в этой ситуации вынуждены планировать свое развитие в условиях значительной неопределенности по базовым вопросам региональной политики, что, безусловно, сказывается на качестве подготовленных документов.

Таким образом, сегодня Россия не обеспечена главным – правовой основой для формирования единой системы планирования и взаимоувязки федеральных и региональных аспектов.

Также можно констатировать, что отсутствие системного подхода к вопросам планирования на уровне государства сказывается отрицательно на темпах экономического развития.

В России в начале 90-х годов в связи с рыночными преобразованиями прекратила свое существование жесткая советская система директивного планирования, которая базировалась на государственной собственности и монополии государства на принятие и реализацию ключевых экономических и политических решений. В итоге произошел переход к фактически полному отрицанию необходимости комплексного стратегического планирования социально-экономического развития государства, в котором взаимно увязаны федеральный, региональные и муниципальные аспекты. Из бывшего многообразия элементов планирования и государственного прогнозирования сохранена лишь разработка ограниченного набора государственных целевых программ и разрозненных стратегий, не скоординированных между собой по целям, приоритетам развития на среднесрочную или долгосрочную перспективу, путям, ресурсам и срокам их реализации.

Одна из основных ошибок в управлении состоит в том, что с переходом к преобладанию рыночных отношений в экономике не были учтены все те наработки, которые существовали в системе государственного планирования. Связь рыночных условий хозяйствования с государственным планированием и общим развитием страны должна быть очень тесной. Основы такие имеются: Россия имеет колоссальный и уникальный в мировой практике опыт и школу планирования. В ситуации разрушенной системы планирования в современной России важны, как анализ инструментов государ-

ственного планирования, так и история (эволюция) становления системы государственного стратегического планирования, опыт которого полезен для развития системы планирования на современном этапе.

Система стратегического государственного планирования является важнейшим фактором обеспечения конкурентоспособности российской экономики в современных условиях и обеспечения национальной безопасности страны в связи с тем, что обеспечивает:

- формирование долгосрочных приоритетов деятельности государства в области социально-экономического развития, координацию разработки, реализации долгосрочных стратегий и программ развития Российской Федерации в целом, а также отдельных регионов и секторов экономики, их взаимную увязку по целям, срокам и мероприятиям;
- прозрачность и согласованность планов федеральной и региональной власти, позволяющих частным компаниям снизить риски, в том числе при принятии долгосрочных инвестиционных решений;
- реализацию крупномасштабных задач и проектов за счет взаимной согласованности планов;
- увязку принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями, определяемыми как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу;
- балансировку планируемых действий, требующих значительных организационных и ресурсных затрат (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности, в сфере развития человеческого потенциала);
- мониторинг реализации принимаемых решений.

Эффективное функционирование системы стратегического планирования обеспечивается за счет следующих подходов. Необходимым условием должно являться обеспечение согласования планов разных уровней: государственных, региональных, отраслевых, корпоративных и т.п.

Перспективы, на которые рассчитан стратегический план, должны быть достаточны для успешного решения крупных задач, связанных со сменой технологий и технологических укладов. С этой точки зрения, оптимальным является долгосрочный стратегический план в 20–30 лет. В то же время, очевидно, что достижение долгосрочных целей требует определенных, более коротких этапов, имеющих свои особенности (например, на разных фазах экономических циклов)¹. Поэтому долгосрочный стратегический план сочета-

¹ Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика. М.: Прогресс, 1982. – С. 26, 145; Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий: пер. с англ. СПб.: Питер, 2000. – С. 303.

ется со среднесрочным. Следовательно, стратегическое планирование, как и при своем возникновении в России (в СССР), должно носить двухступенчатый характер, сочетая долгосрочную перспективу со среднесрочной.

Долгосрочное планирование на федеральном уровне включает в себя следующие документы:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации; она разрабатывается на период 6, 12 и более лет, содержит основные направления и цели государственной политики в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, комплексного территориального развития с учетом положений концепции национальной безопасности Российской Федерации. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации содержит плановые (целевые) ориентиры развития отраслей и территорий (субъектов Российской Федерации и федеральных округов) на тот горизонт планирования, на который разрабатывается Концепция.
2. Долгосрочные отраслевые документы стратегического планирования и документы регионального планирования (стратегии федеральных округов); они разрабатываются в целях обеспечения реализации концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и в соответствии с Концепцией и плановыми (целевыми) показателями развития.

Долгосрочные стратегии федеральных округов служат основой для разработки стратегии субъектов Российской Федерации.

Долгосрочные отраслевые документы стратегического и документы регионального планирования (стратегии федеральных округов) разрабатываются на период, не превышающий срок, на который разрабатывается Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Корректировка долгосрочных отраслевых документов стратегического планирования и документов регионального планирования (стратегии федеральных округов) производится в случае корректировки Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, а также по решению Правительства Российской Федерации.

Среднесрочное планирование на федеральном уровне включает в себя разработку Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается в соответствии с Концепцией

долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, на основе анализа и прогноза внешних и внутренних условий социально-экономического развития Российской Федерации и с учетом основных направлений бюджетной, налоговой и таможенной политики.

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на 3 года. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период содержит основные целевые показатели социально-экономического развития Российской Федерации, отраженные в Концепции и детализированные в отраслевом и региональном разрезе показатели социально-экономического развития Российской Федерации на период 3 года. Программа социально-экономического развития Российской Федерации служит для формирования бюджета Российской Федерации.

Важным элементом в системе планирования является территориальное планирование как взаимосогласованная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по эффективному размещению производительных сил и инфраструктуры в пределах территории страны в соответствии с установленными схемами территориального планирования и генеральными планами поселений и городских округов.

Обычно объектом государственных стратегических планов считается развитие экономики. Основные параметры планов – темпы роста ВВП, инфляция, инвестиции и т.д. Экономика как объект стратегической динамики многоаспектна, ее нельзя свести только к изменению ВВП, следует учитывать множество других обобщающих показателей и процессов: темпы изменения уровней и соотношение цен и инфляции, динамику и диспропорцию реальных доходов разных групп населения, институциональные преобразования, функционирование финансово-кредитного механизма, внешнеэкономические связи и т.д. Следовательно, стратегические документы должны охватывать демографические и природно-экологические, технологические и экономические, государственно-политические и социокультурные факторы.

Долгосрочный горизонт стратегического планирования требует учета циклов и кризисов, учета неизбежных колебаний экономической, циклической и иной динамики по фазам циклов – как среднесрочных, так и долгосрочных. При этом необходимо учитывать как внутренние, так и внешние циклические колебания, которые могут не в полной мере совпадать по времени и характеру. В условиях глобализации и открытости экономики они



могут возникать внезапно и приводить к крупным потрясениям и негативным последствиям.

Как опыт государственного планирования в России, так и опыт регулирования рыночных рычагов экономики в развитых странах свидетельствует о необходимости во взаимосвязанной системе стратегического планирования. В этой связи предлагается следующая система документов стратегического планирования Российской Федерации.

На федеральном уровне разрабатываются:

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- долгосрочные отраслевые документы стратегического планирования;
- долгосрочные документы регионального планирования (стратегии федеральных округов);
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

На региональном уровне разрабатываются следующие документы:

- стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации на среднесрочный период;
- иные документы, соответствующие требованиям, установленным российским законодательством.

Указанные документы разрабатываются на основе документов, принимаемых на федеральном уровне: Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, стратегий социально-экономического развития федеральных округов (ма-

крорегионов), стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы.

Документы, разрабатываемые на региональном уровне, должны учитываться при подготовке документов стратегического и территориального планирования муниципальных образований.

Стратегии социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов) разрабатываются в целях реализации Концепции долго-

срочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Они призваны обеспечить синергетический эффект от сложения и взаимодополнения природно-ресурсного, кадрового и производственного потенциалов субъектов Российской Федерации и должны стать обязательным ориентиром для формирования реализуемых на территории государственных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий федерального значения на среднесрочную перспективу.

В этой связи, одной из важнейших задач стратегического планирования является наличие регионального среза в стратегиях развития отраслей экономики и социальной сферы, которые должны быть ориентированы на учет региональных особенностей. Наличие регионального среза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий. Это обеспечит согласование стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы с документами стратегического планирования территориального и регионального развития.

Отраслевые документы стратегического планирования на долгосрочный период используются для разработки федеральных целевых программ и схем территориального планирования Российской Федерации, а также плановых и программных документов субъектов естественных монополий.

Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации определяет цели, приоритеты социально-экономической политики и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в долгосрочной перспективе и служит основой для разработки:

- схем территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- программ экономического и социального развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

- целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Схема территориального планирования субъекта Российской Федерации является пространственным отображением стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; она представляет собой один из инструментов управления комплексным развитием территорий, создает пространственно-территориальную основу для реализации стратегий и программ социально-экономического развития регионов и государства в целом, для развития производственной и социальной инфраструктуры на принципах согласованности и публичности действий всех уровней власти, для достижения баланса государственных, общественных и частных интересов.

Программа экономического и социального развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на основе стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период; она содержит показатели перспектив социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период) и годовой отчет о результатах и ходе выполнения программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период.

Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу и с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что одной из существующих проблем для государственного планирования в России является неразвитость понятийного аппарата, отсутствие общепринятых определений для многих важнейших понятий. Это может существенно затруднить процесс организации системы комплексного планирования регионального развития. Поэтому предлагается на основе исторически сложившихся предпосылок проанализировать существующий и определить единый базовый понятийный аппарат. В этой связи особое внимание следует уделить методологии разработки документов стратегического планирования, которая, в том числе, должна предусматривать критерии выбора и последовательность выработки и согласования приоритетов, целей и

задач, сформулированных в долгосрочных стратегиях развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом, с целью учета предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, следует определить, что проект концепции социально - экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу представляется на утверждение после того, как рассмотрены проекты отраслевых стратегий и стратегий долгосрочного развития субъектов Российской Федерации. В свою очередь, проекты стратегий долгосрочного развития субъектов Российской Федерации составляются на основании проекта Концепции и проектов отраслевых стратегий после рассмотрения проектов стратегий развития муниципальных образований. Вместе с тем, проекты долгосрочных стратегий развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований подлежат корректировке и утверждению только после утверждения Концепции.

В этом случае, при рассмотрении проекта отраслевой стратегии органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления, на территории которых планируется развитие тех или иных отраслей, могут вносить предложения по развитию сопутствующей инфраструктуры или о снятии возможных инфраструктурных проблем, а также вносить коррективы в долгосрочные региональные или муниципальные стратегии развития или предусматривать в них соответствующие мероприятия.

Необходимо также определить уровень детализации документов долгосрочного и среднесрочного стратегического планирования. С целью сокращения и оптимизации состава и структуры документов стратегического планирования, представляется целесообразным документы долгосрочного стратегического планирования формировать по следующему принципу: перечень первоочередных мероприятий и целевых показателей на среднесрочный период до 3-х лет, общие тенденции и перспективы развития с указанием ожидаемых целевых показателей – на долгосрочный период от 5 до 10 лет.

Несмотря на очевидную практическую востребованность, в законодательстве Российской Федерации не закреплены: роль планирования в экономическом развитии страны, понятие стратегического/государственного планирования и обязательность разработки документов стратегического планирования.

В середине 1990-х годов была предпринята попытка восстановить прогнозирование и программирование развития экономики, на что был направлен Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-

ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который, однако, в итоге не привнес изменений в разрушенную систему прогнозирования. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)¹ также не задала должного стимула по ключевым направлениям деятельности отраслей промышленности, а среднесрочные программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, которые должны были быть разработаны для реализации Программы, перестали быть востребованы и на федеральном, и на региональном уровнях.

Важную роль в системе стратегического планирования в Российской Федерации сыграла Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Однако она также не дала должного эффекта в связи с тем, что не было регламентации разрабатывать и приводить в соответствие разработанные документы регионального и отраслевого планирования в соответствии с Концепцией, а представленные прогнозные показатели являются весьма ограниченными и требуют корректировки с учетом кризиса 2008–2010 гг.

Можно сделать вывод о том, что разработка и утверждение отдельных документов стратегического планирования не играет существенной роли без разработки и законодательного закрепления всего комплекса документов, инструментов и процесса организации стратегического планирования.

Сложившаяся сегодня ситуация в вопросах планирования не соответствует ни нынешнему уровню развития России, ни задачам возврата страны в мировые лидеры по экономическому развитию.

Безусловно, это не возврат к системе директивно-го планирования. Новая система стратегического

планирования в Российской Федерации должна воплотить в себе смысл и содержание прошедших в стране принципиальных изменений в экономических, социальных, правовых и административных отношениях. Единая система планирования должна быть сбалансирована в соответствии со сложившейся системой разграничения предметов ведения и полномочий.

Планы по развитию страны должны быть обеспечены соответствующим качеством, глубиной отраслевого и регионального планирования на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Необходимо законодательно закрепить нормы об обязательных составляющих системы стратегического планирования для страны и регионов, которые, в свою очередь, должны включать систему прогнозно-плановой работы, мониторинг, индикативное планирование, стратегии развития и ряд других мер органов государственной власти по достижению плановых индикаторов.

Новым качественным содержанием должны быть наполнены региональные разделы принимаемых на федеральном уровне стратегий развития базовых отраслевых комплексов экономики страны. Необходим региональный разрез федерального бюджетного планирования. Ключевые с точки зрения федерального планирования документы должны разрабатываться с учетом региональной структуры экономики и содержать разделы, комплексно характеризующие территориальный аспект проблемы.

Таким образом, в условиях построения единой системы планирования согласованный, системный и плановый подход должен стать обязательным атрибутом всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических программных документов и решений.

¹ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р

Смирнова О. О. – кандидат экономических наук, доцент, помощник заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Smirnova O. O. – Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor, Assistant to Deputy Chairman, Council of the Federation, Russian Federation Federal Assembly

e-mail: 7823091@bk.ru; mail.7823091@gmail.com