

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Е.Б. ЛЕНЧУК

доктор экономических наук, главный научный сотрудник,
руководитель научного направления ФГБУН Институт экономики РАН

В.И. ФИЛАТОВ

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ СНИЖЕНИЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

В статье обосновывается объективная необходимость использования инструментов стратегического планирования для парирования вызовов и угроз в условиях возрастания неопределенности, создаваемой текущей геополитической и геоэкономической ситуацией, и перехода к новой, конкурентной модели развития. В этой связи авторы акцентируют внимание на сущности стратегического планирования, механизмах его реализации в условиях рыночной экономики, на определении основных методологических подходов к выстраиванию этого процесса на системной основе. Проанализированы основные недостатки и узкие места как методологического, так и содержательного, а также организационного характера, которые не позволяют сформировать полноценную систему стратегического планирования и имплементировать ее в систему государственного управления в России. На основе проведенного анализа авторами сформулированы первоочередные направления совершенствования системы стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, целеполагание, индикативное планирование, архитектура документов стратегического планирования, национальные проекты, стратегия социально-экономического развития.

УДК: 338.26.015, 338.262

EDN: BGPATE

DOI: 10.52180/2073-6487_2023_4_7_24

Введение

Беспрецедентная санкционная атака на российскую экономику, которая активизировалась с началом СВО на Украине, сформировала новую геоэкономическую реальность для России, выразившуюся в отсечении отечественной экономики от мировой финансовой системы, закрытии доступа на международные рынки для основных видов экспортной продукции, запрете на поставки в страну передовых технологий, высокотехнологичной продукции и комплектующих для различных секторов экономики. Несмотря на то, что России удалось выдержать первый санкционный удар, и основные экономические показатели за 2022 г. свидетельствуют о том, что отечественная экономика сумела адаптироваться к внешним вызовам благодаря мерам, принимаемым государством, введенные ограничения, несомненно, могут иметь отложенные и более глубокие негативные последствия. Экономические санкции как раз и направлены на подрыв технологической мощи нашего государства и инвестиционных процессов в российской экономике, что снижает потенциал классических драйверов ее роста и ведет к падению ее конкурентоспособности. Все это, в свою очередь, усиливает опасность попадания страны в затяжную стагнацию.

Преодоление такой угрозы лежит в плоскости структурных и технологических преобразований в национальной экономике, по сути, меняющих вектор и модель экономического развития. Прежде всего экономическая политика государства должна быть направлена на обеспечение технологического суверенитета страны и опираться на разработку и освоение прорывных технологий, на активизацию инновационной деятельности, которые позволят повышать конкурентоспособность российской экономики, завоевывать новые формирующиеся рынки, полномасштабно и системно решать задачи социально-экономического развития, повышая благосостояние и качество жизни населения. При этом сложившаяся геополитическая обстановка требует перехода к новой модели развития в достаточно динамичном темпе.

Этот непростой путь требует временных затрат и концентрации значительных ресурсов, что, безусловно, предполагает возрастание роли государства в проведении последовательной экономической политики, обеспечивающей структурно-технологическую модернизацию экономики и формирование новой, конкурентной модели развития, выступающей в качестве ее целевого ориентира. Причем практическое решение этой масштабной задачи «требует согласованного взаимодействия государства, бизнеса и общества в рамках общей целевой установки, что предполагает повышение эффективности государственного регулирования, укрепление стратегических и проектных начал в экономике и, прежде всего, их ядра – стратегического планирования» [1, с. 37].

Следует отметить, что в последнее десятилетие в России принят целый ряд нормативных документов, закрепляющих основные организационные рамки использования института стратегического планирования. Напомним, что в 2014 г. был принят Федеральный закон №172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации», в 2021 г. – «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования». Однако «стратегическое планирование так и не стало концептуальной основой для формирования экономической политики государства и выстраивания системной работы органов государственной власти» [2, с. 106]. Ссылаясь на неопределенность, государственные органы власти продолжают акцентировать свое внимание на стабилизационных планах, не заглядывая дальше краткосрочного горизонта планирования. Вместе с тем, при отсутствии закрепленных в ФЗ-172 базовых документов стратегического планирования, и прежде всего Стратегии социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, общее количество документов стратегического планирования – прогнозов, концепций, стратегий, программ, – постоянно увеличивается. При этом они слабо увязаны между собой по целевым установкам и задачам и охватывают разные временные рамки, что нарушает главный принцип планирования – принцип системности. Но, пожалуй, самое главное – это то, что до сих пор нет четкого ответа на вопрос о том, какова же должна быть методология этого процесса.

В этой связи следует еще раз остановиться на рассмотрении сущности стратегического планирования, механизмах его реализации в условиях экономики рыночного типа и на определении основных методологических подходов к выстраиванию этого процесса.

Объективные предпосылки повышения роли стратегического планирования в условиях неопределенности

Актуальность инструмента стратегического планирования в обеспечении динамичного экономического роста возрастает сегодня не только для России, но и для других стран. Прежде всего это обусловлено необходимостью решать масштабные задачи, связанные с последствиями борьбы с пандемией, с климатической повесткой дня и энергетическим переходом на ВИЭ, с проблемами перехода на новый технологический базис, формируемый четвертой промышленной революцией, украинским кризисом и т. п. Решение этих сложных задач, в том числе с использованием новых IT-технологий, связано и с рисками, требует масштабных инвестиций и координации деятельности многих экономических агентов, что невозможно осуществить только рыночными методами. Можно полностью согласиться с М. Мац-

цукато, которая отмечает, что сегодня без государства «у нас нет шансов на то, чтобы справиться со структурными вызовами XXI в. или запустить технологические и организационные изменения, необходимые для долгосрочного устойчивого и справедливого роста» [3, с. 43].

Именно государство должно выступить сегодня в качестве активного игрока на «поле экономики», выполняя при этом роль не только борца с «провалами рынка», но и активного двигателя к социально-экономическому развитию России, открывающего возможности для роста нашей национальной экономики, вовлекая в этот процесс частный бизнес и при этом беря все бремя рисков на себя. Важнейшими инструментами для реализации государством такой роли становятся стратегическое планирование, которое позволяет определить стратегические цели и приоритеты развития экономики и направлять инвестиции в нужные отрасли, а также соответствующая уровню решаемых задач система государственного управления, которая будет способствовать реализации стратегических планов и обеспечивать эффективное управление экономикой.

В настоящее время во всей мировой экономике происходит рост неопределенности. «Конкуренция основных центров силы – США, Китая, Европы и др. – ведет к существенной перестройке мировых товарных потоков» ... к возрождению торговых войн и протекционизма... «повышаются издержки, связанные с разрывом цепочек поставок» [4, с. 25]. В этих условиях стратегическое планирование может рассматриваться как инструмент снижения уровня неопределенности.

В контексте сложившегося на сегодняшний день экономического положения России основная задача государства – противостоять международным санкциям. Она требует умения решать текущие задачи в условиях СВО, а также создавать условия и предпосылки для формирования конкурентной модели развития в будущем, согласовывая краткосрочные действия с долгосрочными целями. При этом разработка обоснованных представлений о возникающих геоэкономических и технологических трендах, в том числе и их оценка, и о будущем месте и роли национальной экономики становится важнейшим фактором снижения негативного влияния неопределенности на формирование социально-экономической политики страны. Инструментом снижения неопределенности при конструировании будущего России выступает стратегическое планирование, рассматриваемое как процесс определения долгосрочных целей социально-экономического развития и инструментов их достижения. Их совокупность должна формировать стержень социально-экономической политики государства, которое определяет вектор развития страны.

Растущая конкурентная борьба, прежде всего в технологической сфере, предопределила появление нового тренда развития – экономической, технологической и финансовой суверенизации, позволяющих

странам – лидерам в сфере высоких технологий закрепить свое превосходство и успех. Этот процесс требует в первую очередь формирования мощного человеческого капитала и научно-технологической базы. В частности, как отмечал в своих работах Ж. Сапир, «вопрос экономического суверенитета в настоящее время стал центральной проблемой для многих стран, и рыночные механизмы не могут дать удовлетворительного ответа на вопрос, как его достичь» [5, с. 58]. Все большее количество западных стран сегодня в своей экономической политике используют инструменты стратегического планирования.

Для России достижение экономического и технологического суверенитета также будет происходить в условиях большой неопределенности, формируемой как внешними, так и внутренними факторами, характеристика которых довольно подробно дается в ряде работ [4; 6]. В частности, отмечается, что «такая неопределенность порождает серьезные вызовы и требует активной, но при этом осмотрительной и взвешенной политики для защиты экономических интересов российских рыночных участников и государства на соответствующих рынках» [4, с. 28], которая предполагает реализацию определенного комплекса приоритетных национальных проектов, их ресурсное обеспечение, формирование соответствующей институциональной среды.

Вместе с тем, несмотря на вроде бы бесспорность аргументов в пользу использования инструментов стратегического планирования как фактора экономического роста в современных геополитических и геоэкономических условиях, российские органы власти продолжают «молиться» на рыночную экономику, не допуская возможности усиления роли государства в обеспечении структурной и технологической перестройки в рамках перехода к новой модели развития. Так, на ПМЭФ-2023 глава ЦБ России Э. Набиуллина отмечала, что «наша экономика на глазах очень хорошо перестраивается. И не надо ее трогать. Есть риски вмешательства. Не надо государству здесь проявлять слишком большую активность. Соблазн управлять структурной перестройкой российской экономики может привести к подавлению частной инициативы и возвращению к Госплану»¹.

Тем не менее в последние годы в стране активизировалась дискуссия по вопросам необходимости возвращения плановых начал в экономику России и развитие стратегического планирования [7; 8; 9]. В то же время и есть и откровенные противники, которые в основном связывают планирование с возвращением к административно-директивному планированию и восстановлению Госплана «советского образца». В этой связи целесообразно еще раз вернуться к вопросу о том, о каком же планировании идет речь.

¹ <https://www.rbc.ru/economics/15/06/2023/648ab8ad9a7947f53f2fdb2c>.

Стратегическое планирование в рыночной экономике

Возвращаясь к дискуссии о целесообразности возрождения практики планирования в рамках текущих глобальных и внутренних вызовов и высказываемых в этой связи опасений по поводу возрождения директивного планирования и восстановления Госплана «советского образца», можно отметить, что общего понимания о том, что такое стратегическое планирование и какова методология его использования в рыночной экономике, пока не сложилось.

Следует напомнить, что, согласно определениям 172-ФЗ, стратегическое планирование понимается как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития»². Принципиальным отличием стратегического планирования является то, что оно должно рассматриваться как процесс, а другим его отличием является системность, основанная на взаимной увязке его правовых, экономических, институциональных и иных компонентов [10].

В частности, в работе А.А. Дынкина и В.Д. Миловидова выделяются три концептуальных подхода к стратегическому планированию. «В первом случае авторы рассматривают планирование как процесс, вычлняя в нем отдельные стадии и стремясь выработать механизмы и инструменты, повышающие его эффективность на каждом этапе. Во втором случае внимание уделено уровням и институтам планирования: выделяется, например, государственный уровень (или публичный), уровень негосударственных, в том числе предпринимательских организаций (корпоративный уровень), личный или индивидуальный уровень (не имеет формальной организации, носит добровольный характер). В третьем случае основной акцент делается на планировании ресурсов, прежде всего человеческих, или человеческого капитала» [6, с. 8]. Таким образом, авторы подчеркивают, что стратегическое планирование является комплексным и системным.

Важнейшим этапом стратегического планирования является установление долгосрочных целей, определяющих общий курс социально-экономического развития страны. Однако модель планирования достижения поставленных целей может быть разная: в системе централизованного планирования – директивная, в системе рыночной экономики – индикативная. Основные отличия данных моделей наглядно представлены в таблице, составленной известным французским экономистом Ж. Сапиром.

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

Основные отличия моделей централизованного и индикативного планирования

	Централизованное планирование	Индикативное планирование
Тип собственности	Преимущественно государственная собственность	Смешанная экономика с государственной собственностью для зарождающихся или стратегических отраслей, а также зон провалов рынка
Природа цен	Цены фиксируются государством	В основном рыночные цены, но регулируемые государством цены на ряд товаров и услуг (энергия, транспорт)
Распределение ресурсов	В значительной мере централизованное	Рынок с государственным вмешательством в стратегические отрасли
Характер инвестиций	В значительной мере централизованный	Рынок с государственными льготами (субсидии, налоговые льготы и льготные кредиты для ограниченного числа отраслей)
Способ финансирования экономической деятельности	В основном государственные субсидии и бюджетные инвестиции	Самофинансирование инвестиций, банковские кредиты, ограниченное использование финансовых рынков
Банковская система	Монобанк	Многоуровневая банковская система с депозитным банком под контролем государства и строгим разделением депозитных и коммерческих банков
Режим текущей координации	Преимущественно плановый	Рынок
Режим долгосрочной координации	Полностью плановый	Рынок с государственными приоритетами и договорная координация
Агентство по планированию	Агентство центрального планирования (Госплан) с агентством ценообразования (Госкомцен) и агентством по распределению ресурсов (Госснаб)	Небольшое агентство, работающее в тесном сотрудничестве с министерствами, статистической службой и частным бизнесом
Способ реализации планирования	Административное принуждение	Финансовые стимулы. Ограниченные случаи принуждения
Внешняя торговля	Государственная монополия	Децентрализованная, но с протекционистскими правилами

Составлено по: [5].

В индикативной модели развития действие рыночных правил сохраняется. Частная собственность остается преобладающей, предприятия действуют в условиях рыночной конкуренции, покупки и продажи продукции, цены в основном остаются свободными. Координация экономической деятельности в краткосрочной перспективе предоставляется рынку, за исключением стратегически важных отраслей. Государство же определяет общий курс развития страны на среднесрочный и долгосрочный периоды, координируя деятельность участников рынка с помощью плановых и особых финансовых инструментов и механизмов, обеспечивает достижение стратегически важных целей развития.

В мировой практике накопилось немало положительных примеров, когда применение индикативного планирования позволило достичь значимых успехов в структурной и технологической перестройке экономики и выйти на устойчивую динамику экономического роста. В этом контексте следует отметить успешный опыт Франции, Японии, Южной Кореи, КНР, Индии [11].

В то же время противопоставление индикативного и директивного характера планирования не следует возводить в абсолют. Расширение программного подхода в управлении социально-экономическими процессами, которое охватывает не только традиционную сферу взаимоотношения государства и компаний военно-промышленного комплекса в рамках оборонного госзаказа, но и финансовую поддержку приоритетных структурных изменений в экономике, когда частные компании становятся получателями финансовых ресурсов для реализации конкретных проектов, усиливает директивный характер планирования.

Методологические «ниши» стратегического планирования

На состоявшемся 27 сентября 2021 г. заседании Совета Безопасности РФ президент РФ В.В. Путин подчеркнул необходимость совершенствования стратегического планирования в стране и сформулировал основные его направления. В частности, он отметил, что «государству нужна сбалансированная, единая, целостная система стратегического планирования, чтобы создавать современные, выверенные и нацеленные на конкретный результат планы и программы...»³. В этой связи, опираясь на сформулированные выше подходы к пониманию стра-

³ Заседание Совета Безопасности по совершенствованию системы стратегического планирования в Российской Федерации 27 сентября 2021 г. <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3082>.

тегического планирования, можно сформулировать целый комплекс проблем, которые на сегодняшний день не позволяют рассматривать его как системный процесс. Они довольно подробно анализировались авторами в своих предшествующих статьях [1; 2; 12], поэтому остановимся на наиболее проблемных местах этого процесса.

До сих пор не выстроена архитектура документов стратегического планирования, позволяющая реализовать основные принципы стратегического планирования – единства и целостности, преемственности и непрерывности, сбалансированности, прозрачности, ресурсной обеспеченности, ответственности участников этого процесса. Прежде всего следует отметить, что не сформирована сама система целеполагания федерального уровня, что проявляется в отсутствии базовых документов, определяющих общий курс социально-экономического развития страны. В то же время продолжает с огромной скоростью возрастать количество документов отраслевого, регионального и муниципального уровней, никак не связанных между собой и зачастую направленных на решение частных задач.

Должным образом не проработана сама методология стратегического планирования, позволяющая реализовывать этот процесс на системной основе, в виде последовательной разработки всей цепочки документов стратегического планирования (прогноз – стратегия – программа (план) – проект (конкретное задание)) и их реализации [2]. Не были разработаны инструменты и механизмы сопряжения поставленных целей и задач, обеспечения, согласованности и преемственности показателей в утвержденных документах стратегического планирования всех уровней, а также их увязки с ресурсным обеспечением, в том числе с параметрами бюджетной политики. Сложившаяся в стране практика бюджетного планирования практически полностью оторвана от стратегического управления. В результате этого федеральный бюджет становится документом, определяющим тактику управления, которая не соответствует ориентирам, установленным в системе стратегического планирования.

Не выстроен и механизм мониторинга, корректировки и актуализации показателей долгосрочного социально-экономического развития и их целевых значений в рамках всей системы стратегического планирования. Механизм актуализации показателей в достаточной мере реализуется только на уровне согласования целевых показателей национальных проектов и государственных программ.

Следует отметить, что формирование методологии стратегического планирования социально-экономического развития – это непосредственная функция Министерства экономического развития РФ. Однако комплексной работы в этом направлении практически не ведется. Созданный в структуре этого министерства Департамент стратегического планирования и мониторинга пытается решить

только отдельные задачи в процессе достижения национальных целей развития, мониторинга соблюдения основных принципов стратегического планирования, методического обеспечения разработки реализации и корректировки стратегии социально-экономического развития страны и т. д.⁴

Однако дело не только в работе Минэкономразвития России, которое отвечает лишь за координацию процессов стратегического планирования социально-экономического блока, а в том, что в структуре исполнительной власти отсутствует ведомство, которое несет всю полноту ответственности за разработку, корректировку и реализацию мер в рамках общенационального стратегического планирования в целом. Именно поэтому принимаемые в сфере стратегического планирования решения зачастую «зависают» и реализуются далеко не в полной мере.

В настоящее время весь процесс целеполагания перенесен на президентский уровень и выстраивается на основе ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию и указов президента РФ. Так, вместо разработки полноценной стратегии социально-экономического развития РФ был принят Указ Президента № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Возникает вопрос: насколько такой подход можно считать продуктивным? Авторы в [13] справедливо отмечают, что «разработка указов происходит достаточно в закрытом режиме, без привлечения тех органов, которые по букве закона должны принимать самое активное участие в подготовке и экспертизе высших документов стратегического планирования. В таких условиях «процесс целеполагания практически не опирается на оценки достигнутого уровня развития в различных областях, а также не учитывает условия, ограничения и доступные ресурсы для прогресса в этих сферах» [13, с. 34]. В результате такого подхода установленные в указах стратегические цели порой излишне амбициозны, нереалистичны и декларативны, зачастую не подкреплены реальными ресурсными возможностями. Это неоднократно подтверждалось результатами ежегодно проводимого Счетной Палатой РФ мониторинга, свидетельствующими о невысоком уровне достижения национальных целей, заложенных в Указе Президента РФ.

Важно отметить и то, что целевые установки указов имеют в основном социальную направленность, которые реализуются через соответствующие национальные проекты. Безусловно, заявленные социальные цели крайне важны, но для будущего развития страны этого явно недостаточно. Утвержденные во исполнение указов президента РФ и национальных проектов стратегические цели практически не затра-

⁴ <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d36/>.

гивают «производственный потенциал национальной экономики, который как раз и формирует предпосылки экономического роста и повышения глобальной конкурентоспособности страны. Кроме того, в Указе нет обоснования основных реформ и программ, механизмов и мероприятий, необходимых для достижения национальных целей развития РФ» [14, с. 27].

Новые подходы к стратегическому планированию

Определенным шагом в доработке системы стратегического планирования стало принятие «*Основ государственной политики в области стратегического планирования РФ*» (далее – *Основы*), которые были утверждены Указом Президента РФ № 633 от 08.11.2021 г. В рамках этого документа был принят ряд положений, уточняющих логику стратегического планирования, позволяющих расшить наиболее узкие места, реализовать основные принципы стратегического планирования, заложенные в ФЗ-172, и придать системность процессу стратегического планирования. К наиболее важным можно отнести следующие моменты.

Установлен единый цикл стратегического планирования, который определяется сроком полномочий президента РФ, составляющим шесть лет. В рамках цикла обеспечивается строгая последовательность разработки и утверждения документов стратегического планирования, которая включает следующие этапы:

- *прогнозирование*, в рамках которого осуществляется прогнозная оценка основных направлений социально-экономического развития страны на долгосрочный период с учетом возможных рисков и угроз национальной безопасности;
- *целеполагание*, в рамках которого с учетом прогнозных разработок, формируются основные базовые документы стратегического планирования, определяющие национальные стратегические цели развития;
- *планирование и программирование*, в рамках которого органы государственного управления разрабатывают плановые и программные документы, направленные на реализацию основных национальных стратегических целей социально-экономического развития;
- *мониторинг и контроль* реализации документов стратегического планирования, осуществляемые с позиций достижения установленных в них целей и целевых показателей, а также ресурсной обеспеченности.

Важные изменения коснулись архитектуры документов стратегического планирования. Во-первых, была определена главенствующая

роль долгосрочных прогнозов в социально-экономической и научно-технологической сферах, как основы формирования стратегического планирования, целеполагания и социально-экономического прогнозирования. Во-вторых, в качестве базового документа на уровне целеполагания была закреплена Стратегия национальной безопасности РФ. Кроме того, уточнен перечень документов стратегического планирования – он дополнен национальными проектами.

Также в Основах акцентируется внимание на необходимости ресурсного обеспечения процесса достижения целей, зафиксированных в документах стратегического планирования, в том числе с использованием балансовых методов. В качестве основного инструмента стратегического планирования определено индикативное планирование, которое предполагает формирование взаимоувязанной системы показателей, характеризующих степень выполнения намеченных задач на каждом этапе процесса движения к заданным целям социально-экономического развития⁵. При этом механизм индикативного планирования позволяет сосредоточить имеющиеся ресурсы на определенных целях и видах деятельности, которые в краткосрочном периоде могут выглядеть недостаточно прибыльными [11, с. 6].

Особое внимание в Основах уделено усилению мониторинга и контроля за разработкой и реализацией стратегических документов планирования, прежде всего документов федерального уровня.

Еще одним важным положением Основ является создание единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического планирования, на основе которой должна осуществляться комплексная аналитическая обработка данных, оцениваться динамика реализации стратегических национальных приоритетов и документов стратегического планирования, обеспечиваться информационная поддержка участников стратегического планирования.

Вместе с тем из перечня документов целеполагания федерального уровня выпала стратегия социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, разработка которой предусмотрена в ФЗ-172. В Основах лишь в обобщенном виде говорится о документах стратегического планирования, определяющих национальные цели развития. Однако с этим, пожалуй, категорически нельзя согласиться. В условиях обострившейся за последние годы геополитической и геоэкономической ситуации перед Россией поставлена очень важная задача – за достаточно короткий период времени сформировать новую, конкурентную модель развития. В этой связи разработка долгосрочной стра-

⁵ Основы государственной политики в сфере стратегического планирования Российской Федерации. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402915816/>.

тегии социально-экономического развития как никогда важна. Именно она должна мобилизовать страну на решение важнейших структурно-технологических задач – обеспечения технологического суверенитета и выстраивания восточного вектора развития. Вместе с тем «причины и последствия изъятия указанной Стратегии из блока документов стратегического планирования нуждаются в серьезном осмыслении» [10, с. 15].

Актуальные направления совершенствования системы стратегического планирования

Как справедливо отмечает член-корр. РАН Г.Б. Клейнер, «создание в России эффективной системы стратегического планирования экономики представляет собой многоэтапный процесс, затрагивающий не только основы организации экономической деятельности на всех уровнях управления и взаимодействие между уровнями, но и развитие экономической теории, и изменения в мировоззрении экономических агентов» [15, с. 12]. Однако в текущей ситуации, в условии большого количества вызовов, для сохранения устойчивого развития экономики этот процесс, бесспорно, требует большей динамики, обеспечение которой в первую очередь потребует проявления политической воли и повышения эффективности государственной политики в сфере стратегического планирования.

Одной из первоочередных задач по совершенствованию системы стратегического планирования становится приведение в соответствие ФЗ-172 с новыми положениями Основ государственной политики в сфере стратегического планирования. Однако при этом многие положения Основ требуют конкретизации и дальнейшего методического сопровождения, поскольку даны лишь в постановочном виде. Так, должна быть сформирована и нормативно закреплена архитектура документов стратегического планирования, более детально разработана процедура обеспечения единого цикла стратегического планирования, мониторинга и контроля, сформирован инструментарий индикативного планирования и использования балансовых методов и т. д. Другими словами, в методологии стратегического планирования требуется заполнение целого ряда «ниш».

В плане обеспечения единого цикла стратегического планирования необходимо решить три группы задач: определить единые сроки действия для долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных документов стратегического планирования, зафиксировать логическую последовательность действий при их формировании, разработать методологические подходы для обеспечения обязательной преемственности между ними. Учитывая, что новый политический цикл начнется в 2024 г., эти задачи требуют оперативного решения.

Следует отметить, что в упомянутых выше Основах в качестве базового документа стратегического планирования закреплена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в рамках которой обозначены основные стратегические угрозы, риски и вызовы социально-экономическому развитию страны. Однако в ней не определены пути противостояния этим вызовам, не отражено общее видение курса социально-экономического развития страны, по которому она должна развиваться в новых геополитических и геоэкономических реалиях.

Важнейшим этапом этого процесса должна стать разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2035 г., которая должна определить желаемый вектор развития страны, целевые ориентиры структурного разворота российской экономики в новых условиях, раскрыть место России в евразийской системе разделения труда, обозначить приоритеты структурной модернизации российской экономики с учетом формирования новых воспроизводственных цепочек в восточном направлении [16, с. 17]. Стратегия должна стать основой для формирования документов стратегического планирования более низкого уровня. При этом в качестве главного инструмента реализации целей и задач, заложенных в данной стратегии, должны выступать государственные программы и проекты.

Вместе с тем, исходя из логики процесса стратегического планирования, долгосрочная стратегия – это документ, относящийся к процессу целеполагания, поэтому он не может рассматриваться в качестве исходного этапа процесса стратегического планирования. Как мы неоднократно отмечали в своих работах, «Выбор стратегических целей национального развития должен основываться на анализе возможных сценариев развития внешних (геополитических и геоэкономических) и внутренних условий, на оценке сложившихся трендов развития, возникших рисков и угроз для различных аспектов национального развития и ресурсных возможностей для их преодоления» [12, с. 16]. Это предъявляет новые требования к этапу прогнозирования, на котором должен проводиться глубокий стратегический анализ и прогноз основных доминирующих трендов социально-экономического и научно-технологического развития, оцениваться возможные сценарии геополитического и геоэкономического развития с позиции будущих угроз и рисков национальной безопасности страны. Таким образом, в условиях неопределенности и большого количества вызовов формирование вектора развития страны и представление о будущем образе государства должно опираться на комплекс долгосрочных прогнозов – бюджетного, прогноза социально-экономического развития, научно-технологического развития и т. п. [17].

Особо остро стоит вопрос сопряжения бюджетного планирования и стратегического планирования, который требует разработки особых методологических подходов, обеспечивающих согласование качественных параметров установленных целей в документах стратегического планирования с количественными финансовыми параметрами бюджетного планирования. Сегодня для бюджетного планирования характерно установление объемов финансирования конкретных категорий расходов в рамках годового временного горизонта и закрепление ключевых параметров финансирования на трехлетний бюджетный период, т. е. оно практически не заглядывает за среднесрочный и долгосрочный горизонты. В этой связи было бы целесообразно скорректировать временной горизонт бюджетного планирования с учетом целеполагания, обеспечив взаимосвязь между стратегическими целями и прогнозом доходных поступлений, с одной стороны, и планом бюджетных ассигнований, с другой, а также рассмотреть возможность формирования стратегической и оперативной частей бюджета.

Еще одним важным направлением совершенствования системы стратегического планирования в России является создание специального органа, который объединит и скоординирует усилия по выстраиванию этого процесса как в методологическом, так в содержательном и организационном планах. Сегодня эти функции в основном возложены на Минэкономразвития РФ, но, как отмечал Л.И. Абалкин, «у работников, занятых текущим регулированием и постоянной корректировкой показателей, и у разработчиков стратегических программ разный подход к видению проблем. Стратегия и тактика – это необходимые, но разрозненные элементы. Нельзя объединять в одном органе власти научное предвидение и прогнозирование с решением оперативного регулирования хозяйственной жизни» [18, с. 26].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ленчук Е.Б., Филатов В.И.* Стратегическое планирование – путь к устойчивому развитию экономики России // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз.* 2018. № 11 (4). С. 35–47.
2. *Ленчук Е.Б.* Стратегическое планирование как инструмент ускорения социально-экономического развития России. В кн. *Планирование в рыночной экономике: воспоминание о будущем.* СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог, 2021. С. 105–111.
3. *Маццукато М.* Предпринимательское государство: Развеем мифы о государстве и частном секторе». М.: Высшая школа экономики, 2023. .
4. *Блохин А.А., Кувалин Д.Б.* Глобальные вызовы для системы стратегического планирования в России. // *Проблемы прогнозирования.* 2023. № 3. С. 24–40.

5. Сатир Ж. Экономическое планирование: ренессанс забытой практики и возможности для России. Эксперт. 2023. № 4. С. 58–62.
6. Дынкин А.А., Миловидов В.Д. Наука дальновидности: как преуспеть в стратегическом прогнозировании и планировании // Проблемы прогнозирования. 2023. № 3. С. 6–22.
7. Полтерович В.М. Еще раз о том, куда идти: к стратегии развития в условиях изоляции от Запада. // Журнал новой экономической ассоциации. 2022. № 3 (55). С. 238–244.
8. Аганбегян А.Г. О необходимости планирования в новой России // Вопросы политической экономии. 2021. № 2. С. 27–44.
9. Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием. // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 14–19.
10. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Новый этап в развитии государственной политики в сфере стратегического планирования. // ЭТАП: Экономическая Теория. Анализ. Практика. 2021. № 6. С. 7–23.
11. Сатир Ж. Станет ли плановая экономика нашим будущим? // Проблемы прогнозирования. 2022. № 6. С. 6–26.
12. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Совершенствование методологических подходов к формированию системы стратегического планирования в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 4. С. 9–26.
13. Золотарева А.Б., Соколов И.А. Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России. // Проблемы прогнозирования. 2021. № 5. С. 21–45.
14. Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование как инструмент социально-экономического развития России // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 25–30.
15. Клейнер Г.Б., Рыбачук М.А., Карпинская В.А. Стратегическое планирование в системе оптимизации национальной экономики // Проблемы прогнозирования. 2022. № 3. С. 6–15.
16. Экономика России в условиях новых вызовов: от адаптации к развитию. Доклад / Отв. ред. М.Ю. Головин, Е.Б. Ленчук. М., Институт экономики РАН, 2023.
17. Смирнова О.О., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Богданова Ю.Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // Модернизация, инновации, развитие. 2019. Т. 10. № 4. С. 440–456.
18. Абалкин Л.И. Стратегия: выбор курса. М., Институт экономики РАН, 2002.

REFERENCES

1. Lenchuk E.B., Filatov V.I. Strategic planning – the way toward sustainable development of the Russian economy // Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2018. Vol. 11. № 4. Pp. 35–47. (In Russ.).
2. Strategic planning as a tool of acceleration of social-economic development of Russia. In the book Planning in a market economy: Memories of the Future. SPb., 2021. (In Russ.).

3. *Mazzucato M.* The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. М.: HSE, 2023. (In Russ.).
4. *Blokhin A.A., Kuvalin D.B.* Global Challenges for the Strategic Planning System in Russia // Studies on Russian Economic Development. 2023. Vol. 34. No. 3. Pp. 297–307. (In Russ.).
5. *Sapir J.* Economic planning: a renaissance of a forgotten practice and an opportunity for Russia. *Expert*. 2023. № 4. Pp. 58–62. (In Russ.).
6. *Dynkin A.A. and Milovidov V.D.* The Science of Foresight: How to Succeed in Strategic Forecasting and Planning // Studies on Russian Economic Development. 2023. Vol. 34. No. 3. Pp. 285–296. (In Russ.).
7. *Polterovich V.M.* Once again about where to go: Toward a development strategy in isolation from the West. *Journal of the New Economic Association*. 2022. 3 (55). Pp. 238–244. (In Russ.).
8. *Aganbegyan A.G.* On the Need for Planning in New Russia. *Problems in Political Economy*. 2021. № 2 (26). Pp. 27–44. (In Russ.).
9. *Glazyev S.Yu.* Strategic planning as an integrative feature in development management system. *Economic revival of Russia* 2021. № 3 (69). Pp. 14–19. (In Russ.).
10. *Ivanov O.B., Buchwald E.M.*, New stage in the development of state policy in strategic planning // ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice. 2021. № 6. Pp. 7–23. (In Russ.).
11. *Sapir J.* Is Economic Planning Our Future? // Studies on Russian Economic Development. 2022. Vol. 33. No. 6. Pp. 583–597. (In Russ.).
12. *Lenchuk E.B., Filatov V.I.* Improvement of methodologic approaches for formation of strategical planning system in Russia. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy Akademii Nauk*. 2020. № 4. Pp. 9–26. (In Russ.).
13. *Zolotareva A.B. and Sokolov I.A.* Topical Issues of Strategic Planning and Audit in Modern Russia // Studies on Russian Economic Development. 2021. Vol. 32. No. 5. Pp. 467–475. (In Russ.).
14. *Lenchuk E.B.* Strategic planning as a tool to accelerate social and economic development in Russia. *Economic revival of Russia*. 2021. № 3 (69). Pp. 25–30. (In Russ.).
15. *Kleiner G.B., Rybachuk M.A., Karpinskaya V.A.* Strategic Planning and Systemic Optimization of the National Economy // Studies on Russian Economic Development. 2022. Vol. 33. No. 3. Pp. 243–248. (In Russ.).
16. The Russian Economy in the face of new challenges: from adaptation to development. Report / Ed. By M.Yu. Golovnin, E.B. Lenchuk / M: Institute of Economics of Russian Academy of Sciences, 2023. (In Russ.).
17. *Smirnova O.O., Bocharova L.K., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Bogdanova Ju. N.* Conceptual approaches to the formation of architecture of documents of strategic planning in Russia. *Modernization. Innovation. Research*. 2019. Vol. 10. № 4. Pp. 440–456. (In Russ.).
18. *Abalkin L.I.* The Strategy: Choosing the Course. М.: Institute of Economics RAS, 2002. (In Russ.).

Дата поступления рукописи: 14.07.2023 г.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ленчук Елена Борисовна – доктор экономических наук, главный научный сотрудник, руководитель научного направления ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия

ORCID: 0000-0002-8639-0833

lenalenchuk@yandex.ru

Филатов Владимир Иванович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия

ORCID: 0000-0002-8119-5836

filatov.vladshimir@yandex.ru

ABOUT THE AUTHORS

Elena B. Lenchuk – Dr. Sci. (Econ.), Chief Researcher, Head of Department of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0002-8639-0833

lenalenchuk@yandex.ru

Vladimir I. Filatov – Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0002-8119-5836

filatov.vladshimir@yandex.ru

STRATEGIC PLANNING AS A TOOL FOR REDUCING UNCERTAINTY IN CONDITIONS OF GLOBAL ECONOMIC TRANSFORMATION

The article substantiates the objective necessity of using strategic planning tools to fend off challenges and threats in the increasing uncertainty created by the current geopolitical and geo-economic situation and the transition to a new competitive development model. The authors focus on the essence of strategic planning, the mechanisms for its implementation in a market economy, as well as on determining the main methodological approaches to systematizing this process. Having analyzed the main methodological, substantive and organizational shortcomings and bottlenecks preventing a full-fledged system of strategic planning from being formed and incorporated into the system of public administration in Russia, the authors identify priority areas for improving the former system.

Keywords: *strategic planning, goal setting, indicative planning, architecture of strategic planning documents, national projects, strategy for socio-economic development.*

JEL: O20, O29.