

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Государственное  
стратегическое планирование:  
состояние, перспективы  
и пути развития**

*Сборник аналитических материалов  
фракции Политической партии  
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации*

Издание Государственной Думы  
2020

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Государственное  
стратегическое планирование:  
состояние, перспективы  
и пути развития

*Сборник аналитических материалов  
фракции Политической партии  
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации*

Издание Государственной Думы  
Москва • 2020

УДК 338.26(470)+329.14(470)

ББК 65.054+66.69(2Рос)

Г72

**Под общей редакцией**

директора Межрегионального общественного движения содействия развитию законодательства и новых стратегий «Суверенный курс», члена экспертных советов Государственной Думы, Совета Федерации и ФАС России, канд. экон. наук, академика РАЕН и МАМ.

**К. Н. Андрианова;**

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

**М. В. Емельянова**

**Г72 Государственное стратегическое планирование: состояние, перспективы и пути развития.** Сборник аналитических материалов фракции Политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, 2020. – 80 с.

Предназначено для представителей органов государственной власти, преподавателей, учёных, экспертов, практических специалистов в области государственного регулирования экономики и стратегического планирования социально-экономического развития страны. Отдельные положения данного сборника могут быть использованы в практической деятельности органов государственной законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации при разработке и реализации государственных экономической политики, разработке и реализации стратегических документов (стратегий, планов и программ) социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Федерации.

Данное издание подготовлено при непосредственном участии Межрегионального общественного движения содействия развитию законодательства и новых стратегий «Суверенный курс».

УДК 338.26(470)+329.14(470)

ББК 65.054+66.69(2Рос)

## СОДЕРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| Предисловие М. В. Емельянова . . . . .   | 4  |
| К. Н. Андрианов. Развитие стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации: анализ состояния и направления развития . . . . . | 5  |
| В. Ф. Шаров. Государственное стратегическое планирование в Российской Федерации: проблемы и возможные решения . . . . .  | 19 |
| С. А. Толкачев. Стратегический вектор интегральной конкурентоспособности обрабатывающей промышленности России . . . . .  | 35 |
| Е. В. Попова. Предложения по созданию эффективного механизма реализации долгосрочной социально-экономической стратегии России . . . . .                            | 51 |
| В. И. Мунтян. Методологические аспекты государственного стратегического планирования: состояние и пути развития . . . . .  | 59 |
| Ю. С. Плетнева. Концептуальные аспекты стратегического планирования развития рынка недвижимости в Российской Федерации . . . . .                                   | 67 |
| О. Н. Рыбковская. Особенности государственного индикативного планирования в некоторых ведущих странах Запада . . . . .   | 72 |



**Предисловие первого заместителя руководителя фракции  
«СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе  
М. В. Емельянова**

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

На мой взгляд, этот закон в большей степени обобщил, констатировал и закрепил те формы планирования, которые уже есть. Строго говоря, именно о стратегическом планировании как о комплексном подходе к решению социально-экономических проблем, стоящих перед страной, речь не идёт. Выработать документ такого плана сложно.

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

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



**К. Н. АНДРИАНОВ,**  
*директор МОД «Суверенный курс»,  
член экспертных советов Государственной Думы,  
Совета Федерации и ФАС России,  
канд. экон. наук, академик РАЕН и МАМ*

## **РАЗВИТИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

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

В настоящее время, в сложившихся условиях нестабильности развития мировой экономики и сложной геополитической ситуации, вопрос обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации приобрёл особую остроту.

Новые геополитические и геоэкономические вызовы, а также накопленные в России структурные и институциональные проблемы требуют обновления подходов к разработке и реализации государственной экономической политики, к поиску решений, способных обеспечить не только устойчивость социально-экономического развития нашей страны, но и ускорение её экономического роста и повышение её экономической безопасности. При этом

ускорение экономического роста и повышение экономической безопасности страны невозможно обеспечить без развитой и действенной системы стратегического планирования социально-экономического развития.

Опыт целого ряда стран, достигших серьёзных успехов в своём экономическом развитии в течение последних десятилетий, показывает, что в основе их экономического прорыва лежал переход к долгосрочному стратегическому планированию развития национальной экономики и составлению и реализации индикативных планов экономического развития как к основе модели государственного управления экономическим развитием страны. Речь идёт о долгосрочном стратегическом характере реализуемой государственной экономической политики, представляющей собой последовательное практическое выполнение индикативных планов (индикативных показателей) экономического развития страны. При этом, в большинстве ведущих экономически развитых стран мира в основу их экономических стратегий было положено прежде всего развитие национальной промышленности. В частности, разработка и реализация пятилетних индикативных планов экономического развития, с преимущественной ориентацией на промышленное развитие, явилась основой японского и южнокорейского «экономического чуда».

Отсутствие в России эффективной комплексной государственной системы стратегического планирования развития экономики (стратегического управления экономикой) является одним из основных тормозов социально-экономического развития страны и важнейшим фактором её отставания как от развитых, так и от динамично развивающихся экономик, в частности, китайской. Ведь именно отсутствие единого целостного стратегического документа (плана развития) и обилие различных разрозненных ведомственных и отраслевых стратегий и программ (зачастую вступающих между собой в противоречие) является одной из важнейших причин неэффективности системы госрегулирования экономики в России.

Вместе с тем, одной из причин неэффективности проводимой государственной экономической политики в России, является то обстоятельство, что векторным ориентиром и содержательной базой этой политики является набор прогнозов (стратегический прогноз развития РФ, прогноз социально-экономического развития РФ, прогноз научно-технологического развития РФ, бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период и др.), а главным стержнем управления отечественной экономикой остаётся по-прежнему бюджет. В России, в наше время прогноз фактически представляет собой оцифрованную государственную экономическую политику. Между тем, у нас Федеральным законом о стратегическом планировании предписано, что прогнозы носят лишь сценарный характер, обосновывая возможные варианты развития российской и мировой экономики в зависимости от изменения внешних условий и реализуемой в стране макроэкономической политики. В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ст. 3) сказано, что прогнозы представляют собой только лишь «...научно обоснованные представления о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований...». Поэтому роль прогнозов должна быть изменена (точнее, снижена) и сведена лишь к тому, что это всего лишь один из ряда прочих

документов, принимаемых во внимание при разработке стратегического плана социально-экономического развития страны.

Следовательно, предметом достижения (целью) государственной экономической политики, всей системы госрегулирования экономики в России должны быть показатели не прогнозов, а показатели, заложенные в генеральном (стратегическом) плане социально-экономического развития страны. В этой связи необходима законодательная институционализация стратегического плана и придание ему высшего статуса в иерархии документов стратегического планирования (законодательного установления его утверждения Указом Президента РФ).

Итак, именно стратегическое планирование, а никак не прогнозирование (как это имеет место быть в России в настоящее время), должно быть организационной и инструментальной основой разработки и реализации стратегий и программ социально-экономического развития России (в том числе развития отдельных хозяйственных комплексов, отраслей, регионов), федерального бюджета. Все они должны быть подчинены общему комплексному стратегическому (генеральному) плану развития национальной экономики России.

Поэтому, в России так необходима смена экономической модели и переход государства к стратегическому управлению развитием российской экономики, т. е. к системе, основанной на модели стратегического планирования, базирующейся на разработке, реализации и выполнении единого 5-летнего (согласно мировому опыту – это оптимальный горизонт планирования,) стратегического плана социально-экономического развития (генерального народнохозяйственного плана). Эта смена в России необходима уже давно и к настоящему времени уже серьёзно назрела.

Важность и необходимость перевода российской экономики на механизм стратегического планирования развития обозначил сам Президент РФ В. В. Путин, причём неоднократно. Необходимость возрождения в России системы государственного планирования развития экономики страны была обозначена В. В. Путиным ещё в далёком 2009 г. Согласно Указу Президента России от 12 мая 2009 года № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации»: «...под стратегическим планированием в России понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития России и обеспечения национальной безопасности...»<sup>1</sup>.

Кроме того, 1 декабря 2016 г. В. В. Путин в ходе своего ежегодного послания Федеральному Собранию, в частности, заявил: «...Поручаю Правительству РФ с участием ведущих деловых объединений не позднее мая будущего года разработать предметный план действий, рассчитанный до 2025 года, реализация которого позволит уже на рубеже 2019–2020 годов выйти на темпы экономического роста выше среднемировых, а значит, наращивать позиции России в глобальной экономике...»<sup>2</sup>. Очевидно, что, по сути, здесь речь

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 12 мая 2009 года № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации». Правовая система «Гарант». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/>.

<sup>2</sup> Послание Президента России Федеральному Собранию от 01.12.2016 «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». Правовая система «Консультант плюс». [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_207978/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/)



идёт о поручении разработать стратегический (генеральный) план развития национальной экономики РФ на 8 лет.

Вместе с тем, 13 мая 2017 г. вышел Указ Президента РФ № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г.», в котором сказано: «...Основными направлениями государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности являются: 1) развитие системы государственного управления и стратегического планирования в сфере экономики...» (п. 15. Указа). При этом, в качестве первой из основных задач по реализации направления, касающегося развития системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики, в данном Указе обозначено: «...совершенствование системы стратегического планирования, последовательное проведение государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности» (п. 16. Указа)<sup>1</sup>.

О необходимости стратегического планирования В. В. Путин заявил и 01 марта 2018. в своём Послании ФС РФ: «...Предлагаю развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населённых пунктов... На основе Стратегии пространственного развития необходимо подготовить комплексный план модернизации и расширения всей магистральной инфраструктуры страны. Считаю это одной из первоочередных задач для будущего Правительства...»<sup>2</sup>.

В этой связи значительно повышается необходимость создания в России эффективной системы стратегического планирования социально-экономического развития.

В настоящее время в России сложилась такая ситуация, когда даже на федеральном уровне существует более 500 различных документов стратегического характера. Среди них присутствуют федеральные стратегии, государственные и федеральные целевые программы, а также стратегии и программы развития различных хозяйственных комплексов и отраслей, регионов, муниципальных образований и др. (при этом, общее количество подобных целям формулировок достигает порядка десятка тысяч, что делает сложившуюся систему государственного управления фактически неуправляемой). Кроме того, в настоящее время в России утверждены схемы территориального планирования практически во всех субъектах Российской Федерации.

Но все эти многочисленные стратегические документы у нас разрознены, единой межведомственной их координации нет (потому что нет соответствующего органа). Отсутствует и хронологическое взаимоувязывание этих документов, то есть имеет место хаотизация как документов, так и всего процесса стратегического планирования.

Кроме того, эти документы в основном содержат только лишь качественную постановку проблем, зачастую попросту дублируют друг друга, нередко вступают в противоречие друг с другом. Следовательно, эти доку-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г.». Правовая система «Гарант». [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216629/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/)

<sup>2</sup> Послание Президента России Федеральному Собранию от 01.03.2018. [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

менты трудно реализуемы и низкоэффективны с точки зрения их потенциального вклада в социально-экономическое развитие РФ.

Вместе с тем, сейчас в России все стратегические документы опираются на бюджет, а должно быть наоборот – т. е. бюджет должен опираться на стратегические документы.

Поэтому, крайне необходима их координация, взаимоувязывание их друг с другом и с бюджетом, а также согласованность их целей с национальными экономическими интересами РФ.

Кроме того, в РФ необходимо обеспечить развитие стратегического аудита документов стратегического планирования (аудита их ключевых показателей – КРП и стратегического целеполагания), причём, начиная уже с этапа их подготовки. И такой стратегический аудит необходимо перенести и в сферу законодотворчества.

Вместе с тем, стратегических документов развития страны не должно быть 500. Должен быть один такой документ – Генеральный (среднесрочный) план социально-экономического развития страны. И стратегических целей развития страны не должно быть 10000, даже 10 – это много, их должно быть несколько, к примеру:

- обеспечение устойчивого экономического роста РФ в реальном выражении темпами выше среднемировых;
- повышение уровня и качества жизни населения РФ;
- улучшение структуры национальной экономики (повышение доли реального сектора в структуре ВВП, обеспечение индустриализации РФ);
- развитие хозяйственной инфраструктуры в РФ (прежде всего, промышленной, транспортной, энергетической).

При этом, важно выстроить органическую увязку среднесрочного генерального Плана с отраслевыми и региональными программами развития.

Таким образом, необходима координация деятельности министерств и ведомств в части разработки федеральных стратегических документов развития, а также деятельности субъектов Российской Федерации и аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в части разработки различных документов стратегического планирования развития территорий. А это, в свою очередь, можно обеспечить лишь при условии функционирования единого субъекта (центра) государственного стратегического планирования. Ведь для разработки генеральных (стратегических) планов социально-экономического развития в РФ необходимо создание соответствующего единого мозгового и вместе с тем организационного центра.

Таким образом, необходимо создание специального Федерального институционального органа – Государственного Комитета РФ по стратегическому планированию. Это может быть не создание нового органа, а преобразование уже существующего Минэкономразвития РФ, но в надминистерском статусе (т. е. при Президенте РФ), так как этот статус даст Комитету возможность координации деятельности всех министерств и ведомств и, как результат – возможность принятия нужных для страны государственных решений.

Государственный Комитет по стратегическому планированию Российской Федерации, в случае его создания, потенциально способен обеспечить эффективную связь государственного регулирования экономики и рыноч-

ных механизмов, а также сформировать принципиально новое качество стратегических документов развития, а именно: непосредственную взаимосвязь и взаимозависимость общегосударственных интересов, региональных интересов, а также интересов важнейших (стратегических) крупнейших отраслей и хозяйствующих субъектов.

Именно создание и функционирование в системе государственной исполнительной власти РФ Государственного Комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития РФ с необходимыми (особыми) соответствующими полномочиями позволит выполнить Майские указы Президента РФ и поручения Правительству РФ, содержащиеся в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Кроме того, деятельность вышеуказанного Комитета позволит решить такие важные проблемы, как:

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

- несоответствие отраслевых стратегий и так называемых долгосрочных программ развития стратегических компаний, и, зачастую отсутствие их увязки и согласованности с реализуемыми государством сложными системными (в том числе инфраструктурными) проектами;

- укрепление геоэкономических и геополитических позиций Российской Федерации, обеспечение экономического суверенитета и повышение экономической и, в целом, национальной безопасности нашей страны.

Сейчас и уже давно в России в системе управления социально-экономическим развитием имеет место крайне неправильная (искажённая, абсурдная) система, при которой Минфин (предназначение которого заключается, прежде всего, в функциях казначея, составлении и выполнении бюджетных планов, но никак не в выработке государственной экономической политики), в конечном счёте, имеет безусловное первенство при принятии экономических решений. Это первенство должно принадлежать органу государственной власти, который будет осуществлять стратегическое управление экономикой, т. е. разрабатывать Генеральный (стратегический) План социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечивать его реализацию. Это также позволит избежать конфликта ведомственных интересов, возникающих при разработке множественных стратегий и программ различными органами исполнительной власти и другими субъектами. Вместе с тем, деятельность Государственного Комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития РФ обеспечит устранение дублирования различными программами и стратегиями друг друга, и, как следствие, оптимизацию расходов на них, а также повышение их эффективности.

Это ещё один важнейший довод в пользу необходимости создания в России Государственного Комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития.

При этом, одной из основных задач Комитета должна стать оптимизация и последующая интеграция ныне разрозненного множества государственных и федеральных целевых программ, стратегии социально-экономического развития РФ, федеральной адресной инвестиционной программы, ведомственных отраслевых и региональных планов и стратегий развития,

на основе разработки единого стратегического среднесрочного (пяти- или шестилетнего (соразмерно президентскому сроку)) документа социально-экономического развития Российской Федерации – Генерального плана социально-экономического развития. Именно с помощью таких стратегических генеральных планов развития целый ряд промышленно развитых стран (Франция, Китай, Япония, Германия, США и др.) с успехом добились выполнения важнейших общенациональных задач.

Для решения задачи создания Государственного комитета по стратегическому планированию социально-экономического развития Российской Федерации уже существует нормативно-правовая основа. Как известно, 28.06.2014 г. был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании). С его принятием ставка на создание в России целостной системы стратегического управления экономикой получила законодательное закрепление.

Вместе с тем очевидно, что данный закон должен носить не номинальный и рамочный характер (как это в существующем его варианте), а инструментальный характер, он должен стать поистине действенным организационно-правовым инструментом обеспечения устойчивого социально-экономического развития нашей страны.

В нынешнем же варианте Закон о стратегическом планировании содержит целый ряд пробелов и недостатков, а именно:

- не предусмотрены процедуры выработки и согласования стратегических целей развития;
- не предусмотрен документ, предназначенный для фиксации стратегических целей и приоритетов развития РФ;
- не определён орган власти, ответственный за вовлечение профильных органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования и координирующий их деятельность;
- другие пробелы и недостатки.

Представляется необходимым скорейшее устранение этих и других недостатков данного закона.

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

Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» – в части целей (целевых показателей) Центрального банка РФ по обеспечению социально-экономического развития РФ и ответственности за достижение этих целей (показателей);

- Бюджетный кодекс – в части положений, обеспечивающих разработку бюджетов в соответствии с документами стратегического планирования и управления;
- различные нормативно-правовые акты в сфере деятельности компаний и банков с государственным участием – в части процедур согласования их стратегий и программ развития.

Кроме того, целесообразно внести в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», следующие соответствующие дополнения:

1. Главу, содержащую положения, регламентирующие разработку, законодательное принятие и реализацию важнейшего среднесрочного документа стратегического планирования – генерального плана социально-экономического развития Российской Федерации.

2. Главу, содержащую положения, регламентирующие деятельность Государственного Комитета по стратегическому планированию (прописав цели, задачи, функции, права, обязанности, механизмы функционирования и др.), а также положения, предусматривающие внедрение в систему стратегического планирования среднесрочных генеральных планов социально-экономического развития РФ. Безусловно, необходимо также внести соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации».

Вместе с тем, одного Закона (даже самого совершенного) о стратегическом планировании конечно же недостаточно. Система стратегического управления, складывающаяся в стране, естественно, должна выходить далеко за рамки данного Закона о стратегическом планировании. В России необходимо построение и запуск в действие целостной системы стратегического планирования социально-экономического развития страны. В этой системе главным стратегическим документом должна быть не Стратегия социально-экономического развития страны, а генеральный план развития национальной экономики Российской Федерации – построенный и реализуемый с учётом, в том числе, соответствующих Указов и положений Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, Стратегии национальной безопасности РФ.

Постулат о неэффективности государственного регулирования (и, в частности, государственного планирования) экономики не выдерживает никакой критики. Опыт целого ряда ведущих индустриально-развитых стран мира показывает, что там одной из важнейших основ социально-экономического развития служит именно система стратегического планирования (система народнохозяйственных планов), а в структуре Правительств этих стран созданы соответствующие специальные плановые органы. Так, в КНР – Государственный плановый комитет, в Индии – Плановая комиссия и т. д. и т. п. Эти органы обеспечивают в своих странах целостность системы государственного регулирования развития рыночной системы хозяйствования, и служат для них одной из фундаментальных организационных основ экономической мощи и лидирующих позиций в мировом хозяйстве.

Так, в США стратегическое планирование вообще положено в основу государственной политики. И даже не только стратегическое планирование, а в целом система стратегирования, включающая в себя, помимо стратегического планирования, ещё и стратегическое целеполагание, стратегическое прогнозирование и стратегическое управление.

Так, в Японии, США и Франции большое внимание уделяют взаимодействию центра и регионов. То есть первая итерация разработки плана – это запрос информации из регионов об их развитии и приоритетах, что позволяет определить и реализовать приоритеты развития всех регионов и тем самым укрепить целостность страны.

В ведущих странах мира на первом этапе разрабатывается долгосрочная стратегия экономической безопасности, увязываемая с долгосрочными стратегиями развития страны. И потом, с учётом всех этих документов формирует-

ся среднесрочный план, которого в российском законодательстве вообще нет. Он у нас куда-то выпал. В то же время, основной документ развития страны во всем развитом мире делается именно на среднесрочную перспективу.

Стоит отметить, что в России есть опыт построения и развития системы стратегического планирования в отдельно взятом регионе, к примеру в Татарстане, Иркутске. И этот опыт следует использовать в масштабе всей Российской Федерации для построения аналогичной системы для страны в целом.

Кроме того, плановые органы присутствуют и в структурах целого ряда ведущих ТНК, в том числе и в российских: ПАО «Сбербанк России», ПАО «НК «Роснефть»», ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ПАО «РЖД», ПАО «Мечел», ПАО «АЛРОСА». Представляется целесообразным и необходимым использовать передовой опыт ведущих зарубежных стран, а также отечественных регионов и корпораций в системе государственного управления социально-экономическим развитием РФ. И всё это несколько не противоречит нормальным рыночным отношениям.

### **Внедрение стратегических среднесрочных планов социально-экономического развития как важнейшее направление развития системы стратегического планирования Российской Федерации**

Среднесрочные планы развития национальной экономики, по сути, являются связующим звеном между долгосрочными и годовыми планами развития. В них производится конкретизация целей и задач долгосрочной стратегии экономического развития страны.

При этом, в таком среднесрочном плане развития большое значение должна иметь разработка следующих важнейших вопросов:

1. Целевых значений по основным макроэкономическим показателям развития (темпов роста ВВП, доли и темпов роста промышленного производства, доли и темпов роста потребления и накопления, экспорта и импорта);
2. Основных направлений общей государственной экономической политики;
3. Основных направлений стратегии промышленного развития страны (государственной промышленной политики);
4. Региональных планов общеэкономического и промышленного развития;
5. Показателей развития частного сектора экономики (обобщающих показателей развития приоритетных отраслей экономики, финансово-промышленных групп, крупных корпораций; общего объёма субсидий и льгот, предоставляемых предприятиям частного сектора);
6. Показателей экономического развития государственного сектора экономики (основных показателей деятельности государственных предприятий; важнейших экономических нормативов и льгот; объёмов производства важнейших видов продукции, включённых в государственный заказ или различные государственные программы; объёмы финансирования НИОКР и др.)
7. Масштабов и направлений капиталовложений;

8. Направлений развития и внедрения достижений научно-технического прогресса;

9. Вопросы демографического развития и др.;

10. Мероприятий по обеспечению выполнения плана.

В процесс подготовки среднесрочного генерального плана развития страны целесообразно включить следующие основные этапы:

1. Представление в уполномоченный орган федеральной исполнительной власти региональными органами власти материалов по приоритетам в развитии экономики регионов;

2. Разработка уполномоченным органом федеральной исполнительной власти предварительного проекта среднесрочного генерального плана на основании полученных материалов;

3. Согласование уполномоченным органом федеральной исполнительной власти предварительного проекта плана в министерствах;

4. Подготовка уполномоченным органом федеральной исполнительной власти окончательного варианта среднесрочного генерального плана, согласование его основных параметров (показателей) с регионами и с важнейшими хозяйствующими субъектами и утверждение его Правительством РФ и Президентом РФ;

5. Утверждение среднесрочного генерального плана и долгосрочной стратегии социально-экономического развития Парламентом (Государственной Думой и Советом Федерации) Российской Федерации.

При этом, организация работ по подготовке государственных стратегических планов социально-экономического развития страны должна быть построена так, чтобы различные хозяйствующие субъекты и их объединения в негосударственных секторах национальной экономики были заинтересованы во включении в эти планы своих проектов. В свою очередь, проектам, включаемым в государственные стратегические планы должна оказываться всесторонняя эффективная государственная поддержка с использованием всего комплекса располагаемых государством рычагов и ресурсов. В числе же номенклатурных позиций государственного стратегического плана могут быть и совместные проекты с иностранным участием.

Получается, что разработка и реализация генерального плана социально-экономического развития страны – это, по сути, задача оптимизационная, это задача нахождения оптимальной модели развития национальной экономики.

## **Концепция структуры Первого пятилетнего стратегического плана социально-экономического развития Российской Федерации до 2025 года**

### **1. Общие положения и основные макроэкономические индикаторы**

1.1. Стратегические цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации:

1.1.1. Повышение уровня и качества жизни РФ как стратегическая цель социально-экономического развития РФ;

1.1.2. Развитие инфраструктуры народного хозяйства РФ как стратегическая цель социально-экономического развития РФ;

- 1.1.3. Индустриализация РФ как стратегическая цель социально-экономического развития РФ;
- 1.2. Развитие макроэкономической динамики и общеэкономических пропорций развития народного хозяйства РФ:
  - 1.2.1. Производство и распределение валового продукта;
  - 1.2.2. Общеэкономические пропорции. Отраслевая структура общественного производства (добавленной стоимости);
- 2. Социальное развитие и повышение уровня и качества жизни в Российской Федерации**
  - 2.1. Развитие системы здравоохранения;
  - 2.2. Развитие сферы образования (включая план развития подготовки кадров (по отраслям и сферам));
  - 2.3. Развитие системы социального обеспечения социально уязвимых групп населения (в эту группу входят пенсионеры, многодетные семьи, матери-одиночки, инвалиды, дети-сироты, безработные и др.):
    - 2.3.1. Развитие системы социального обеспечения пенсионеров и пенсионной политики;
    - 2.3.2. Развитие системы социального обеспечения многодетных и неполных семей и политики государственной поддержки материнства и детства и др.;
    - 2.3.3. Развитие системы социального обеспечения инвалидов;
    - 2.3.4. Развитие системы социального обеспечения детей-сирот и др.
  - 2.4. Развитие рынка труда и политика занятости в Российской Федерации;
  - 2.5. Развитие экологии и охраны окружающей среды;
  - 2.6. Развитие культуры и искусства;
  - 2.7. Развитие физической культуры и спорта;
- 3. Развитие инфраструктуры и ресурсной базы народного хозяйства Российской Федерации**
  - 3.1. Развитие транспортного комплекса:
    - 3.1.1. Развитие автомобильного транспорта;
    - 3.1.2. Развитие железнодорожного транспорта;
    - 3.1.3. Развитие воздушного транспорта;
    - 3.1.4. Развитие речного и морского транспорта;
    - 3.1.5. Развитие развития трубопроводного транспорта;
  - 3.2. Развитие строительства:
    - 3.2.1. Основные индикаторы развития (по видам строительства);
    - 3.2.2. Механизм достижения отраслевых индикаторов и приоритетные (особые) отраслевые меры развития;
    - 3.2.3. Генеральные планы развития городов и районов;
  - 3.3. Развитие сферы жилищно-коммунального хозяйства;
  - 3.4. Развитие отрасли «Связь»;
  - 3.5. Развитие энергетического комплекса:
    - 3.5.1. Развитие тепловой энергетики;
    - 3.5.2. Развитие гидроэнергетики;
    - 3.5.3. Развитие атомной энергетики;
    - 3.5.4. Развитие альтернативной энергетики (индустрии возобновляемых источников энергии);
  - 3.6. Развитие природно-сырьевой базы народного хозяйства;



- 3.6.1. План геологоразведочных работ;
- 3.6.2. Развитие минерально-сырьевой ресурсной базы;
- 3.6.3. Развитие водных ресурсов и водообеспечивающей инфраструктуры;
- 3.6.4. Развитие земельных ресурсов;
- 3.6.5. Развитие лесных ресурсов;
- 3.6.6. Развитие промысловых биологических ресурсов;

#### **4. Развитие индустриализации и аграризации Российской Федерации**

4.1. Развитие промышленности (здесь, в отраслевом разрезе планируются показатели валовых выпусков, добавленной стоимости и её основных элементов (амортизации, заработной платы, прибыли). Также здесь определяется отраслевая структура численности занятых и основных фондов. Подготовка данного плана включает в т. ч. и разработку материальных балансов по основным видам промышленной продукции. При этом, здесь, помимо всего прочего, по стратегически важным товарам составляется баланс модели «затраты – выпуск» как инструмент прогнозирования и планирования объёмов внутреннего потребления):

4.1.1. Основные индикаторы развития промышленности (в т. ч. по выпуску продукции, капитальным вложениям, капитальному строительству и вводу производственных мощностей; конкурентоспособности, рентабельности, производительности производств и др.) и приоритетные меры промышленной политики;

4.1.2. Развитие пищевой промышленности: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе);

4.1.3. Развитие лёгкой промышленности: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе);

4.1.4. Развитие химической и нефтехимической промышленности: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе);

4.1.5. Развитие машиностроения и металлообработки: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе):

4.1.5.1. Развитие отраслей тяжёлого машиностроения (включает в себя планы развития металлургического, горношахтного и горнорудного, подъемно-транспортного, энергетического машиностроения и др.);

4.1.5.2. Развитие отраслей общего машиностроения (включает в себя планы развития железнодорожного машиностроения, судостроения, авиационного и ракетостроения, сельскохозяйственного машиностроения; строительного машиностроения и др.);

4.1.5.3. Развитие отраслей среднего машиностроения (включает в себя планы развития автомобилестроения, тракторостроения, станкостроения, инструментальной промышленности, и др.);

4.1.5.4. Развитие отраслей наукоёмкого машиностроения (включает в себя планы развития радиотехнической и электронной промышленности; приборостроения; производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования; робототехники; производства медицинского оборудования);

4.1.6. Развитие топливной промышленности: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе);

4.1.7. Развитие деревообрабатывающей, целлюлозно-бумажной и полиграфической промышленности: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе);

- 4.1.8. Развитие производства строительных материалов: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе);
- 4.1.9. Развитие прочих промышленных производств потребительских товаров (в том числе канцелярских товаров, спортивного инвентаря, художественных изделий, предметов личной гигиены (личного пользования), хозяйственной посуды и кухонного инвентаря, музыкальных инструментов; аудио-, фото-, видео-продукции и др.): основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе);
- 4.1.10. Развитие металлургического комплекса: основные индикаторы и меры развития (в отраслевом разрезе):
- 4.1.10.1. Развитие чёрной металлургии;
- 4.1.10.2. Развитие цветной металлургии;
- 4.1.11. План научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в промышленности (освоения новых видов промышленной продукции, внедрения передовых технологий);
- 4.1.12. План развития капитальных вложений и материально-технической базы предприятий в промышленности;
- 4.2. Развитие сельского хозяйства:
- 4.2.1. Основные индикаторы (в т. ч. по выпуску продукции; капитальным вложениям, капитальному строительству и вводу производственных мощностей; конкурентоспособности, рентабельности, производительности производств и др.) и меры агропромышленной политики
- 4.2.2. Развитие растениеводства;
- 4.2.3. Развитие животноводства;
- 4.2.4. План научно-исследовательских и проектных работ в сельском хозяйстве (в том числе: разработки и освоения новых видов сельскохозяйственной продукции, разработки и внедрения передовых технологий);
- 4.2.5. Развитие материально-технической базы сельского хозяйства;
- 4.2.6. Балансы государственных сельскохозяйственных ресурсов (по видам сельскохозяйственной продукции);
- 4.2.7. Балансы валовых ресурсов сельскохозяйственных продуктов (составляются по каждому виду продукции по всем категориям хозяйств. На основе этих балансов достигается увязка производства и потребления сельскохозяйственных продуктов. В этих балансах 2 раздела: «Валовые ресурсы продукта» и «Распределение валовых ресурсов»);
- 5. План развития сферы торговли и общественного питания**
- 6. План развития туристической отрасли**
- 7. План развития межотраслевого взаимодействия (в т. ч. межотраслевой баланс производства и распределения общественного продукта)**
- 8. Финансово-стоимостные пропорции социально-экономического развития РФ и развитие финансовой системы**
- 8.1. Ресурсы консолидированного бюджета и их распределение между уровнями бюджетной системы. Доходы и расходы бюджета;
- 8.2. Баланс денежных доходов и расходов государства;
- 8.3. Развитие инвестиций по отраслям и сферам экономики;
- 8.4. Развитие муниципальных финансов;
- 8.5. Развитие страховой отрасли;
- 8.6. Развитие банковской системы;

## **9. План пространственного развития РФ**

9.1. Генеральная схема развития и размещения производительных сил по территориям РФ (научный прогноз с обоснованием рационального размещения производительных сил страны на длительный период с вариантами технико-экономическими и балансовыми расчётами – раскрывает территориальную привязку объектов и мероприятий, их пространственную согласованность друг с другом):

9.1.1. Схемы размещения отраслей народного хозяйства с учётом регионального аспекта научно-технического прогресса;

9.1.2. Схемы комплексного развития и размещения производительных сил субъектов РФ (регионов) и экономических районов РФ;

9.1.3. Схемы по крупнейшим межрегиональным народнохозяйственным и территориально-производственным комплексам (ТПК);

9.1.4. Схема развития транспортной инфраструктуры (комплекса)

9.1.5. Схема развития энергетической инфраструктуры;

9.1.6. Схема развития водообеспечивающей инфраструктуры;

9.1.7. Схема развития телекоммуникационной инфраструктуры;

9.2. Генеральная схема расселения (размещения населения) Российской Федерации;

9.3. План развития интеграции экономик регионов и макрорегионов страны в мировую экономику (план развития экономического сотрудничества регионов и макрорегионов РФ с приграничными странами и их регионами);

## **10. План территориального развития РФ**

10.1. Планы (стратегии) социально-экономического развития отдельных регионов:

10.1.1. Развитие регионов Центрального федерального округа;

10.1.2. Развитие регионов Северо-Западного федерального округа;

10.1.3. Развитие регионов Приволжского федерального округа;

10.1.4. Развитие регионов Уральского федерального округа;

10.1.5. Развитие регионов Дальневосточного федерального округа;

10.1.6. Развитие регионов Сибирского федерального округа;

10.1.7. Развитие регионов Южного федерального округа;

10.1.8. Развитие регионов Северо-Кавказского федерального округа;

10.2. Схемы территориального планирования отдельных регионов;

10.3. Развитие территориальных хозяйственных кластеров;

## **11. План научно-технического и технологического развития РФ**

11.1. Основные технико-экономические показатели (индикаторы) плана научно-технического и технологического развития;

11.2. Государственный план научных исследований;

11.3. План научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ (соответствующих организаций);

## **12. План развития внешнеэкономической деятельности РФ**

12.1. Развитие внешней торговли и политики развития экспорта;

12.2. Развитие зарубежных инвестиций;

12.3. Балансы международных расчётов.



**В. Ф. ШАРОВ,**  
*профессор Департамента общественных финансов  
Финансового университета при Правительстве РФ,  
член Экспертного совета Минфина России,  
д-р экон. наук, профессор*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ**

В отличие от либеральной доктрины управления социально-экономическими процессами, навязанными нашей стране извне и не требующими от лиц, принимающих управленческие решения, ничего, кроме публичного озвучивания красивых фраз об экономическом росте и повышении благосостояния населения, действительная реализация политики устойчивого развития невозможна без научно обоснованных решений, высокопрофессионального менеджмента, высокого уровня ответственности и творческой активности государственных служащих на всех уровнях иерархии управления государством. Нужно признать, что неэффективность системы управления и коррумпированность бюрократии несовместимы с требованиями экономического роста. Лишь последние изменения в системе государственного управления социально-экономическим развитием Российской Федерации дают надежду на возможность использования научных методов принятия управленческих решений, которые могут обеспечить действительный переход страны на инновационный путь развития.

Является ли использование научных методов прогнозирования, стратегического планирования и национального программирования новым для

системы управления социально-экономическим развитием нашей страны или опыт их применения уже существует? Мы всегда будем вспоминать удивительную, не имевшую аналогов в истории человечества страну – СССР, которая противопоставила себя всему «цивилизованному» либерально-буржуазному миру, миру капитализма и рыночных законов, и создание в СССР плановой системы управления социально-экономическими процессами, которая в 80-е годы XX века была дополнена некоторыми рыночными элементами. Сразу же заметим, что эта система, её научная основа, разработанная именно в СССР, была немедленно внедрена всеми экономически развитыми странами в середине 60-х годов прошлого века, и благодаря, в частности, этой системе экономика Китайской Народной Республики стала сейчас экономической номер один в мире.

Именно первые пятилетние планы помогли юному СССР с невероятной скоростью преодолеть последствия Первой мировой и Гражданской войн, в феноменально сжатые по стремительности годы создать совершенно новые отрасли промышленности, инженерные, конструкторские, научные школы. Невозможно отрицать, что благодаря реализации пятилетних и семилетних планов развития СССР вошёл в число самых передовых государств своего времени, была создана основа «экономической архитектуры» нашей страны и XXI века.

22 февраля 2020 года исполнилось ровно 100 лет со дня создания Советом Народных Комиссаров Государственной плановой комиссии – Госплана СССР, – в течение 70 лет являвшегося центром экономического планирования в стране. Стоит ли сегодня вспоминать об этой дате, когда давно уже пройдена точка невозврата к прошлому, вспоминать то, что никогда не может вновь возникнуть? Мы полагаем, что это необходимо, поскольку после начала либеральных рыночных реформ в результате распада СССР под популистскими лозунгами в российской экономике было полностью утрачено управление воспроизводственными процессами, средний класс, являющийся основой экономического развития в современном мире, в стране так и не возник, а появившийся малый и средний бизнес, объединяющий 19,2 млн человек, что составляет 25,6 % рабочих мест, по состоянию на конец I квартала 2019 года еле-еле сводит концы с концами, и за последние 6 лет он сократился на 3,2 млн рабочих мест (без учёта результатов сокращения экономической деятельности в результате пандемии коронавируса в 2020 году)<sup>1</sup>.

Было много поучительного как в организации работы самого Госплана и используемой им методологии, так и в факте и истории его создания. Создание Госплана означало выбор и становление нового социально-экономического общественного устройства, системы управления экономической в новой политической системе страны. И тогда, и в новейшей российской истории были периоды смены политической и экономической систем, но в начале XX века эти задачи решать было намного сложнее, чем в его конце, поскольку аналогов новой экономической системы не существовало, а в работах классиков марксизма-ленинизма не содержится никаких практических сове-

---

<sup>1</sup> В Послании Федеральному Собранию в 2019 году В. В. Путин призвал увеличить это число до 25 млн к 2024 году. Для реализации Указа Президента России рост за 5 лет должен составить около 30 %, однако на сегодняшний день этот показатель уже сильно отстаёт от графика, сейчас его значение составляет 22,1 %, что на 5,2 % ниже запланированного.

тов, в частности, об устройстве новых управленческих структур, способных обеспечить разработку и реализацию новых планов.

Госплан СССР, созданный на основе Комиссии ГОЭЛРО, разработавшей научно-обоснованный план электрификации страны, начал свою работу с составления годовых народно-хозяйственных планов, в 1925 году приступил к разработке первого пятилетнего плана, а последний из двенадцати им был разработан и внедрён в 1986 году.

Мы полагаем, что полезно посмотреть на нынешнюю финансово-экономическую политику с точки зрения государственного планирования. Уже практически 30 лет идут поиски управленческих структур, обеспечивающих становление и упрочение новой экономической системы. Происходят частые изменения формата экономических ведомств с далеко не всегда ясными функциями, не происходит подведения итогов выполнения принятых постановлений Правительства Российской Федерации и указов Президента России, госпрограммы, федеральные программы, национальные проекты не обладают должной прозрачностью и чётко сформулированными системами целевых показателей, не проведён анализ достижения целей «Программы Греха», «Стратегии 2020», «Прогноза 2030».

Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года разработана и принята на пять лет позже Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и по срокам выполнения не согласована, например, с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года, определёнными указом Президента России от 07.05.2018 г. № 204, «Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года» и «Бюджетным прогнозом Российской Федерации на период до 2036 года». При этом обращает на себя внимание требование о разработке стратегии и долгосрочного и среднесрочного социально-экономического развития для каждого муниципального образования при одновременном отсутствии требования о разработке аналогичных документов по отраслям экономики и несогласованности документов федерального и регионального уровня стратегического развития (например, стратегия социально-экономического развития Астраханской области разработана на период до 2035 года). Полагаем, что указанные факты (количество подобных примеров можно легко увеличить) являются следствием отсутствия регламентов разработки стратегических документов, а также отсутствия правительственной долгосрочной экономической программы, которая бы определяла характер и функции институтов управления, призванных её выполнять.

Сложившиеся к настоящему времени особенности процесса прогнозирования, стратегического планирования и национального программирования российской экономики не позволяют в полной мере использовать отечественный и мировой опыт в этой области. Это связано с тем, что переход к рыночным отношениям был осуществлён не эволюционным развитием рыночного механизма, а посредством разрушения сложившейся и подтвердившей свою эффективность плановой системы государственного регулирования. Реализация процесса эффективного государственного планирования и управления экономическим развитием предполагает резкое повышение требований к квалификации и опыту управленческих кадров и внедрение жёстких механизмов ответственности за достижение целевых показателей.

Существующая ситуация приводит к выводу о необходимости рассмотрения некоторых функций и методов работы Госплана с точки зрения их полезности и применимости в системе социально-экономического управления в настоящее время. Разработка и организация выполнения государственных народно-хозяйственных планов была важнейшей функцией Госплана, однако во главе угла стояла задача планового и сбалансированного на научной методологической основе обеспечения интересов всех слоёв населения страны, всех отраслей и регионов. Объективной реальностью было формирование на основе интересов населения соответствующих решений всех ветвей власти, государственных органов управления, стратегий развития отраслей и отдельных предприятий. Существовавшая в то время плановая система включала в себя два государственных органа – Госплан и Госснаб, первый из которых прогнозировал и планировал процессы социально-экономического развития, а также доходную и расходную части государственного бюджета, а второй определял наилучшие связи между поставщиками и потребителями промышленной продукции и услуг, что позволяло народно-хозяйственному комплексу страны развиваться в соответствии с принимаемыми планами. Пожалуй, самым главным достижением советской плановой системы была уверенность каждого гражданина страны в своём будущем.

*«Вести экономическое строительство нужно под таким углом зрения, чтобы СССР из страны, ввозящей машины и оборудование, превратить в страну, производящую машины и оборудование... Широко внедрить в производство достижения научно-технического прогресса. Если эта работа не будет вестись, нам угрожает закрытие наших заводов и рабство заграничному капиталу. Если мы теперь деревянная, лапотная Россия, то мы должны стать металлической Россией». Ф. Э. Дзержинский, 1924.*

Государственное прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование в своей совокупности являлись абсолютно рыночным механизмом, который отработан во многих экономических развитых странах мира – от США, Канады и Европейского Союза до Кореи, Японии и Китайской Народной Республики. Планирование и национальное программирование требуют от государственной системы управления внедрения системы контроля за целевым использованием бюджетных ресурсов, направлением денежных потоков в интересах экономического роста, безусловного выполнения обязательств предприятий по реализации производственных планов и разделов национальных проектов, выполнения хозяйственных договоров, а после окончания противоэпидемиологических мероприятий – реализации долгосрочного плана действий по восстановлению экономики, деловой жизни и занятости, корректировке и мониторингу национальных проектов. Только в этом случае возможно создание действительно эффективного государственно-частного партнёрства и устойчивого социально-экономического развития. При реализации такой модели государство не заменяет рынок, а гармонизирует экономические отношения между всеми сторонами экономических отношений – производством, банками, населением – и тем самым даёт возможность реализовать весь потенциал социально-экономического развития России.

Исторический опыт развития мировой экономики показывает, что свободный рынок и рыночные отношения в чистом виде остались в прошлом, сейчас господствуют крупные корпорации и транснациональные компании,

рыночное поведение которых в большой степени определяют не акционеры, а менеджеры, главной целью которых стала не прибыль, а максимизация объёмов продаж<sup>1</sup>. Именно поэтому государство и должно взять на себя прогнозирование, стратегическое планирование, программирование и координацию основных процессов в национальной экономике, по крайней мере, в приоритетных направлениях развития.

Это решение становится особенно актуальным в связи с разворачивающимся глобальным экономическим кризисом, порождённым поразившей мир коронавирусной пандемией, а также постоянным усилением санкционного экономического давления на нашу страну через уже откровенно враждебную позицию США и их попытками изолировать Россию на международной арене и принести максимальный ущерб её экономике. Поэтому в условиях фактического объявления нашей стране экономической войны возникла острая необходимость возрождения экономической мощи Российской Федерации, модернизации российской экономики на основе нового технологического уклада и на принципах возникающего нового мирохозяйственного уклада, проведение новой индустриализации страны и переход к государственному регулированию и планированию экономики на основе хорошо зарекомендовавших себя на практике научно обоснованных методов. При этом, конечно, в полном объёме в современных условиях возродить советскую модель планирования в экономике невозможно, однако использование некоторых её элементов является необходимым.

В одной из своих последних работ, имеющих фундаментальный характер, академик С. Ю. Глазьев подчёркивает, что решение указанной выше задачи требует кардинального усложнения экономической политики и повышения эффективности как государственного управления, так и деятельности частных предприятий, в основе которого лежит сочетание прогнозирования, стратегического планирования, национального программирования, рыночной самоорганизации, государственного контроля за банковской системой и свободного предпринимательства, государственной собственности на объекты инфраструктуры, национальных предприятий в конкурентных секторах экономики, отвечающих за достижение плановых показателей<sup>2</sup>.

В выступлении на Петербургском международном экономическом форуме В. В. Путин подчеркнул, что разработка стратегии развития промышленности и экономическое планирование должны проводиться с учётом макроэкономических параметров и взвешенной бюджетной политики при взаимодействии государственных органов управления и бизнеса, а главные усилия в этом направлении должны быть сосредоточены в сфере развития инфраструктуры, а также на элементах «льготирования по территориям», при этом в первую очередь для территорий с опережающим развитием и свободных экономических зон<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Джон Кеннет Гэлбрейт. Новое индустриальное общество. М. – СПб.: Изд-во «Транзит-Книга», 2004. 602 с.

<sup>2</sup> Доклад академика С. Ю. Глазьева «О глубинных причинах нарастающего хаоса и мерах преодоления экономического кризиса». 16 апреля 2020 года. См. <https://karaulovlife.ru/news/doklad-akademika-glazeva-o-glubinyh-prichinah/10312>.

<sup>3</sup> В. В. Путин. Выступление на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума 7 июня 2019 года. См. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60707>.



Перечисленные проблемы и рекомендации и указания по их решению приводят к выводу, что для ускорения реиндустриализации страны, когда в государстве до 2024 года должны быть реализованы тринадцать национальных проектов, когда требуют реализации ряд крупнейших инвестиционных и системных проектов, предполагающих наличие высокой управленческой культуры и использование методов системного анализа и прогнозирования, в системе стратегического руководства возникает объективная потребность перехода на новые методы управления, отличные от оперативных, которые могут быть внедрены в практику особым организующим государственным органом, всесторонне планирующим, координирующим и контролирующим работу многих государственных институтов и предприятий различных форм собственности – новый Госплан. Создание такого органа соответствует идеологии Федерального закона № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании»<sup>1</sup>, а майский указ Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» лишь подтверждает необходимость воссоздания утраченного Госплана<sup>2</sup>.

Таким образом, выбор модели инновационно-модернизационного направления социально-экономического развития российского общества обуславливает и создание нового организационно-методического обеспечения её реализации с возрастающей ролью государства. Но для этого государство должно располагать соответствующими механизмами регулирования. Об этом убедительно написал В. В. Леонтьев: «Подобно любому другому сложному устройству, конкурентная экономика может давать сбои в стрессовой ситуации, а такая ситуация возникает всегда, когда общество сталкивается с проблемами, значительно отличающимися от тех, которые оно решало прежде. Неудивительно поэтому, что при переходе от мира к войне или от войны к миру, при переходе от длительной стагнации к быстрому росту или при необходимости осуществления быстрых и резких технологических изменений решение проблем достижения общего равновесия может быть облегчено благодаря использованию внешнего воздействия, то есть планирования»<sup>3</sup>.

Возвращение к системе государственного стратегического планирования, пусть и в другом формате, связано с определёнными трудностями. Во-первых, это связано с новыми социально-экономическими условиями по сравнению с прежним социальным укладом, поэтому необходим новый механизм государственного регулирования, построенный на естественном (устойчивом) развитии. Во-вторых, критичной является проблема с кадрами. Для полноценного стратегического планирования в масштабах страны нужны ответственные высококвалифицированные профессионалы, обладающие не только академическими знаниями, но и чистыми намерениями. В систему управления должны быть введены механизмы конкуренции и отбора руководящих кадров, направленные на повышение ответственности и компетентности руководства.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании». См. <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». <http://www.rg.ru/2012/05/09/gospolitika-dok.html>

<sup>3</sup> В. В. Леонтьев. Избранные произведения в трёх томах. М., Экономика, Т. 3, 2007.

В настоящее время в Российской Федерации уже есть процесс стратегического планирования, но ещё не создана система стратегического планирования, соответствующая современным задачам и целям управления экономикой. Созданная за время, прошедшее с момента начала действия закона № 172-ФЗ, система стратегического планирования и управления как совокупность основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого социально-экономического развития государства и обеспечения его национальной безопасности не только далека от совершенства, но и в целом недостаточно совместима с требованиями модернизации экономики.

Лавинообразный рост информации о состоянии общества и экономики приводит к необходимости создания специализированного федерального органа хозяйственного управления, который «разгрузит» высшее руководство страны от рутины мелочных согласований и принятия важных решений там, где кончается интуиция человека. Однако организация такого органа требует использования научной методологии, учитывающей положительный опыт работы органа государственного планирования, использовавшего балансовый метод планирования межотраслевого взаимодействия и его развитие Нобелевским лауреатом Л. В. Канторовичем, создавшим метод линейного программирования, который в нашей стране незаслуженно забыт, а практически во всех экономически развитых странах эффективно применяется в системах государственного управления. Этот метод позволяет определять оптимальное соотношение «затраты – выпуск» по всем видам промышленной продукции и границы, ниже которых объёмы производства продукции и услуг каждой отрасли не должны опускаться, поскольку в противном случае качество жизни общества будет ухудшаться. При этом всё, что отрасль произведёт сверх плана, будет обеспечивать запас её устойчивости и перераспределяться на внутреннем и внешнем рынках. Применение указанных методов позволяет определить необходимую обеспеченность отрасли резервом производственных мощностей, а научно-технические и организационно-технологические инновации позволяют увеличивать запас устойчивости отрасли.

Такой подход к реализации задачи стратегического планирования посредством воссоздания федерального института стратегического планирования, интегрирующего все задачи социально-экономического развития страны, позволяет обеспечить следующие принципы:

- гарантированное в долгосрочной перспективе удовлетворение жизненных потребностей граждан Российской Федерации и общественных институтов экологически безопасным способом;

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

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

– проведение политики запрета на нерациональное использование ресурсов через маркетинговые методы стимуляции потребления и технологии планируемого устаревания;

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

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

– применение прогрессивной шкалы налогообложения для юридических и физических лиц;

– рациональное природопользование и землепользование, обеспечивающие процесс устойчивого развития, комплексного и равномерного освоения всей территории страны.

Завершая эту часть статьи, отметим, что система стратегического планирования, реализованная в СССР, была незаурядным явлением в мировой практике государственного управления и в истории нашей страны. Опыт работы данной системы при управлении социально-экономическим развитием современной России должен быть использован в деятельности исполнительных органов власти Российской Федерации. А если при этом обратиться к теории смены технологических укладов, то вывод этой теории о том, что в среднесрочной перспективе самыми крупными отраслями экономики станут здравоохранение, образование и наука, влечёт за собой как следствие необходимость внедрения формализованных методов стратегического планирования, прогнозирования и национального программирования в практику работы органов государственного управления.

Во второй части статьи мы покажем, как из требования федерального закона № 172-ФЗ логично вытекает научно обоснованный алгоритм стратегического управления социально-экономической системой, включающий в себя процедуры прогнозирования, стратегического планирования и национального программирования. Этапы этого алгоритма представим в виде таблицы.

*Таблица 1.*

### **Алгоритм стратегического управления социально-экономической системой**

| <b>Стадии алгоритма</b>              | <b>Процедуры реализации алгоритма</b>  |
|--------------------------------------|--|
| Построение модели объекта управления | Сбор и обработка информации об управляемом объекте или процессе, описание социально-экономического объекта в пространстве состояний с помощью системы показателей в соответствии с целями управления |

| Стадии алгоритма   | Процедуры реализации алгоритма   |
|--|--|
| Построение прогнозирующей модели эволюционно-го типа состояний социально-экономической системы         | Построение прогнозных значений эволюции состояний социально-экономического объекта и решение задачи о достижимости целей управления  |
| Решение задачи целеполагания   | Формулировка целей и задач управленческого воздействия на систему, исходя из реального состояния объекта управления и решения проблемы достижимости  |
| Решение задачи стратегического планирования – формирование множества допустимых воздействий на систему | Формирование множества возможных управляющих воздействий на социально-экономическую систему и выбор из этого множества подмножества допустимых управляющих воздействий   |
| Формирование множества допустимых состояний социально-экономической системы                            | Проведение эмпирических исследований состояния управляемого объекта или процесса и функций элементов социально-экономической системы, её социальных и производственных подсистем, формирование ограничений на возможные состояния системы, построение соответствующих индикаторов допустимости   |
| Разработка критериев оптимизации поведения управляемой системы или процесса                            | Формирование целевых функционалов в задачах линейного или динамического программирования, позволяющих выделить из всего множества допустимых управляющих воздействий оптимальные воздействия   |
| Решение задачи национального программирования – определение оптимального стратегического плана         | Определение оптимальной программы воздействия на социально-экономическую систему в соответствии с целевым функционалом   |
| Анализ внешней среды   | Сбор и обработка информации о возможных негативных воздействиях на социально-экономическую систему и оценка рисков и эффекта от этих воздействий   |
| Разработка алгоритма коррекции модели и программы воздействия на модель                                | Использование теории риска для расчёта изменений в структуре и параметрах модели и оптимальной программы воздействия на неё  |
| Нормативное обеспечение оптимальной программы управления   | Разработка нормативно-правового и методического обеспечения государственной политики реализации стратегического плана и программы управления с учётом реализации всех этапов прогнозирования, планирования и программирования, обеспечение процесса согласования и принятия документов стратегического плана и программы законодательными и исполнительными органами государственной власти Российской Федерации |
| Контроль реализации стратегического плана и программы управления                                       | Сбор и обработка статистической информации в рамках процедуры мониторинга и оценки эффективности программы управления  |

Задача обеспечения устойчивого социально-экономического развития социально-экономической системы требует разработки прогнозирующих моделей для различных временных диапазонов – краткосрочных (до одного года до трёх лет), среднесрочных (от трёх до десяти лет), долгосрочных (от десяти до 30–50 лет).

Мы полагаем, что при моделировании экономической динамики социально-экономических систем развивающихся стран? их взаимодействия в области национальной безопасности и экономического развития должны использоваться как минимум модели среднесрочной динамики и прогнозирования эволюции социально-экономических процессов. Отметим, что в применении к России долгосрочные целевые прогнозы по сравнению со среднесрочными прогнозами и программами экономического развития в существенно большей степени отражают возможности принципиальных изменений в промышленном и сельскохозяйственном секторах её экономики, в социальной сфере и сфере услуг.

Логика построения системы моделирования социально-экономических процессов, протекающих в Российской Федерации, имеет трехуровневую основу и рассматривается в общем виде.

Первый уровень моделирования предназначен для моделирования и прогнозирования макроэкономических трендов глобального экономического развития, описывающих динамику ресурсов и ограничений на их использование.

На втором уровне моделирования используется формализованное описание региональной макроэкономической динамики, учитывающей специфические особенности развития отдельных стран – неравномерность экономического, технологического, социально-культурного развития, которая обусловлена влиянием на них обратных связей в региональном развитии, а также взаимодействием стран друг с другом.

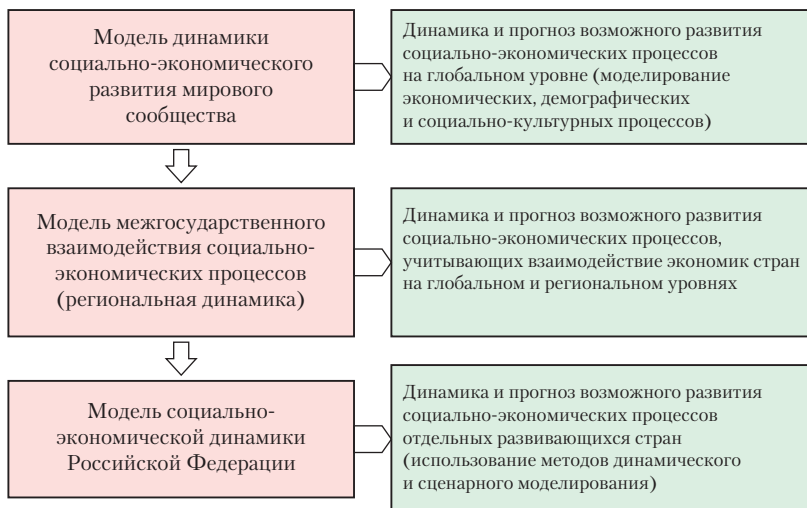
Третий уровень моделирования предназначен для моделирования и прогнозирования социально-экономических процессов в Российской Федерации в условиях результатов моделирования на первых двух уровнях. В частности, именно этот уровень моделирования позволяет исследовать и прогнозировать долгосрочные тренды социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе результатов моделирования искать наиболее приемлемые для складывающейся макроэкономической обстановки в мире варианты её социально-экономической политики на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Таким образом, общая структура моделирования социально-экономических процессов может быть представлена в виде, изображённом на рис. 1.

Модель социально-экономической динамики Российской Федерации в алгоритмическом виде представлена на рис. 2. В настоящей работе мы используем двухсекторное представление экономики страны (более общие модели будут рассмотрены в дальнейших работах), которое характеризуется:

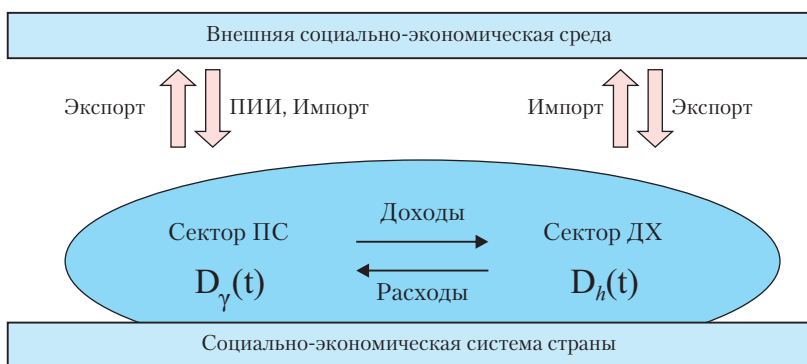
- сектором производственных систем (ПС), в котором производится промышленная и сельскохозяйственная продукция, а также услуги для конечного потребления и экспорта;

- сектором домохозяйств (ДХ), которые потребляют как производимую сектором ПС промышленную, сельскохозяйственную продукцию и услуги, так и импортируемую из внешней социально-экономической сре-



**Рис. 1. Структура системы моделирования и прогнозирования социально-экономической динамики стран БРИКС**

*Источник: составлено автором*



**Рис. 2. Алгоритмическая схема экономической динамики между экономическими агентами в двухсекторной экономике**

*Источник: составлено автором*

ды промышленную, сельскохозяйственную продукцию и услуги, а также одновременно участвуют в экономической деятельности государства, обеспечивая сектор ПС рабочей силой и спросом на производимую продукцию и услуги.

Введём следующие обозначения. Пусть для каждого момента времени  $t$ , используемого в системе мониторинга и статистического наблюдения за состоянием экономической системы,  $D_\gamma(t)$  – объём финансовых ресурсов

сектора производственных систем,  $D_h(t)$  – объём финансовых ресурсов домашних хозяйств,  $p(t)$  – уровень цен на обобщённую продукцию и услуги,  $E(t)$  – объём экспорта,  $G(t)$  – объём импорта,  $I(t)$  – объём прямых иностранных инвестиций.

Отметим сразу же, что состояние экономики определяется объёмом денежной массы  $M_2$ , находящейся в системе, которую мы обозначим через  $M(t)$ , а объём финансовых ресурсов, находящихся в ПС и ДХ, пропорционален объёму денежной массы  $M_2$ .

Тогда с очевидностью справедливо соотношение:

$$D_h(t) + D_\gamma(t) = \beta_h(t)M(t), \quad (1)$$

где  $\beta_h$  – коэффициент, который, вообще говоря, может зависеть от времени и который определяет часть денежной массы  $M_2$ , используемой государством для финансирования социально-экономических процессов.

Можно предположить, что агрегат  $M_2$  в экономической системе задаётся экзогенным образом и его динамика определяется соотношением:

$$\Delta M(t) = M(t+1) - M(t),$$

а в сектор производственных систем ПС поступает некоторая доля  $s$  от  $M(t)$ .

Изменение объёма финансовых ресурсов сектора производственных систем  $\Delta D_\gamma = D_\gamma(t+1) - D_\gamma(t)$  определяется объёмами продаж промышленной и сельскохозяйственной продукции экономическим агентам внутри страны, разностью доходов от продаж промышленных и сельскохозяйственных товаров и услуг домашним хозяйствам внутри страны и выплатами домашним хозяйствам, разностью доходов от экспорта и расходами на поддержку экспортной деятельности национальными экономическими агентами, объёмом прямых иностранных инвестиций в экономику страны, расходами на импорт промышленных и сельскохозяйственных товаров и услуг. Допустим, что в экономической системе между национальными экономическими агентами существуют ещё финансовые потоки, в явном виде не указанные на рис. 4. Предположим, что объём этих финансовых потоков пропорционален величине  $D_\gamma(t)$  и равен  $\beta_\gamma D_\gamma(t)$  с коэффициентом пропорциональности  $\beta_\gamma$ .

Тогда формализованную модель, описывающую динамику финансовых ресурсов сектора производственных систем, можно представить в виде:

$$\begin{aligned} D_\gamma(t+1) &= D_\gamma(t) + k_h [\beta_h M(t) - D_\gamma(t)] - Y(t)p(t) + \\ &+ (1 - g_l) E(t) - r_l G(t) + I(t) + sM(t) + \beta_\gamma D_\gamma(t). \end{aligned} \quad (2)$$

В уравнении (2) коэффициент  $g_l$  является управляющим коэффициентом поддержки экспорта продукции и услуг, производимых экономическими агентами сектора производственных систем государства, коэффициент  $r_l$  определяет долю потребляемой импортной продукции, на которую необходимо скорректировать объём финансовых ресурсов сектора производственных систем,  $Y(t)$  – объём выпуска продукции сектором ПС, который опреде-

ляется через производственную функцию рассматриваемой экономической системы страны.

Спрос домашних хозяйств на продукцию сектора производственных систем ПС определяется функцией потребления, которую в первом приближении можно считать пропорциональной покупательной способности имеющихся у домашних хозяйств финансовых ресурсов. Иначе говоря, величина спроса домашних хозяйств может быть принята в виде линейной функции финансовых ресурсов домашних хозяйств  $k_h D_h(t)$ , где  $k_h$  – обозначенный коэффициент пропорциональности. При этом покупательная способность финансовых ресурсов  $M(t)$  при индексе цен  $p(t)$  равна  $M(t)/p(t)$ .

Если через  $B_h(t)$  обозначить совокупные доходы домашних хозяйств,  $B_h^{dom}$  – расходы домашних хозяйств на приобретение отечественной продукции и услуг,  $B_h^{imp}$  – расходы домашних хозяйств на приобретение импортной продукции и услуг, то динамика объема финансовых ресурсов домашних хозяйств будет определяться уравнением

$$D_h(t+1) = D_h(t) + B_h(t) - [B_h^{dom}(t) + B_h^{imp}(t)].$$

Для наших целей величину  $D_h(t)$  удобнее представить, используя соотношение (1):

$$D_h(t) = \beta_h M(t) - D_\gamma(t). \quad (3)$$

Очевидно, что изменение уровня цен на обобщенную продукцию и услуги  $\Delta p(t) = p(t+1) - p(t)$  пропорционально разности объемов платёжеспособного спроса и предложения продукции и услуг, выраженных в текущих ценах, коэффициент пропорциональности обозначим через  $a_p$ . Понятно, что по смыслу исследуемой задачи этот коэффициент неотрицателен, т. е. имеет место неравенство  $a_p > 0$ . Отметим, что при превышении платёжеспособного спроса над предложением продукции и услуг имеет место инфляция, поскольку стоимость обобщенного продукта  $p(t)$  будет возрастать, а при превышении предложения продукции и услуг над платёжеспособным спросом возникает процесс дефляции, т. к. стоимость обобщенного продукта  $p(t)$  будет убывать. При этом коэффициент  $a_p$  определяет скорость достижения процессом  $p(t)$  равновесного состояния.

Из сказанного вытекает, что изменение уровня цен на обобщенную продукцию и услуги в наших обозначениях можно представить в виде:

$$\begin{aligned} p(t+1) - p(t) = a_p \{k_h [\beta_h M(t) - D_\gamma(t)] - Y(t)p(t) + \\ + g_2 E(t) - r_2 G(t) + k_\gamma D_\gamma(t)\} + \beta_p Y(t)p(t). \end{aligned} \quad (4)$$

В уравнении (4) предложение промышленной и сельскохозяйственной продукции определяется общими производственными мощностями сектора производственных систем ПС, равными  $Y(t)p(t)$ , и объемом импорта  $r_2 G(t)$ , потребляемого домохозяйствами, за вычетом доли экспортной продукции и услуг  $r_2 E(t)$  и инвестиционной продукции  $k_\gamma D_\gamma(t)$  в предположении, что эта доля является в первом приближении линейной функцией от  $D_\gamma(t)$  с коэф-



фициентом пропорциональности  $k_p$ . Величина  $\beta_p Y(t)p(t)$  представляет собой спрос экономических агентов, в явном виде не показанный на рис. 4, причём предполагается, что этот спрос пропорционален величине  $Y(t)p(t)$ .

Поскольку уравнения (2) – (4) определены с точностью до задания производственной функции  $Y(t)$ , формализованный вид которой определяет конкретную связь между объёмом выпускаемой продукции и факторами производства, то появляется задача определения её явного вида.

Для каждой страны вид производственной функции выбирается индивидуально, поскольку из экономической теории известно<sup>1</sup>, что общепринятого выражения для производственной функции не существует, однако чаще всего для её представления используется функция Кобба – Дугласа<sup>2</sup>. При этом в каждом конкретном случае параметрического задания производственной функции её параметры определяются на основе имеющихся статистических данных с применением методов математического программирования.

Как показывает опыт, построенная модель, несмотря на её относительную простоту, обладает достаточно хорошими прогностическими свойствами. Более того, можно утверждать, что по основным макроэкономическим параметрам – ВВП, индексу цен, доходам домохозяйств – точность приближения статистических данных с помощью построенной модели достаточна для того, чтобы строить статистически состоятельные прогнозные оценки.

Используем построенную модель (2) – (4) для построения прогноза самого употребительного макроэкономического параметра Российской Федерации – ВВП.

В настоящее время Российская Федерация входит в число шести крупнейших экономик мира, а в соответствии с прогнозом агентства Pricewaterhouse Coopers она имеет реальные шансы стать пятой по величине экономикой мира. Анализ показывает, что для реализации этих шансов в социально-экономической сфере России необходимо осуществить существенное продвижение в следующих направлениях:

– осуществить технологическую модернизацию традиционных отраслей промышленности, и прежде всего машиностроения, и на её основе совершить фактически инновационно-технологический прорыв. Для этого ежегодные темпы экономического роста в стране не должны быть меньше чем 7–8 %, что в сложившихся условиях санкционного давления на нашу страну является весьма проблематичным в силу невозможности открытого заимствования и внедрения в промышленное производство передовых зарубежных технологий. Использование же только отечественных инновационных разработок и технологий, как показывают расчёты<sup>3</sup>, не может обеспечивать темпы роста экономики, превышающие 2,5 %;

---

<sup>1</sup> Клейнер Г. Б. Производственные функции: теории, методы, применение. М., Финансы и статистика, 1986, 239 с.

<sup>2</sup> Для современной российской экономики заслуживающая внимания попытка построения производственной функции реализована в статье: Антипов В. И. Производственная функция российской экономики. Экономика, Статистика и Информатика. 2012, № 5, с. 101–104.

<sup>3</sup> А. А. Акаев, И. Е. Ануфриев, Д. И. Кузнецов. О стратегии инновационно-модернизационного развития российской экономики. Моделирование и прогнозирование глобального, регионального и национального развития. М., ЛИБРОКОМ, с. 178–209.

– необходимо обеспечить баланс доходных частей федерального бюджета, поступающих от сырьевых и перерабатывающих отраслей национальной экономики, причём вторые должны быть высокотехнологичными и производить продукцию с высокой добавочной стоимостью;

– необходимо добиться кардинального перелома существующих тенденций в демографической сфере, связанных с повышением среднего возраста населения и недостаточными темпами его роста.

В рамках сценарного прогнозирования можно рассмотреть четыре возможных динамических сценария социально-экономического развития Российской Федерации. Предположим, что демографическая ситуация в стране может находиться в двух состояниях: роста числа населения (+) и стабильного или уменьшающегося его числа (–). Предположим также, что процесс внедрения инноваций в промышленности может тоже находиться в двух состояниях: состоянии генерации и внедрения отечественных и зарубежных передовых технологий (+) или в инерционном состоянии, не предполагающем её инновационного развития (–). Тогда четыре возможных сценария социально-экономического развития на долгосрочную перспективу можно представить элементами матрицы, представленной на рис. 3.

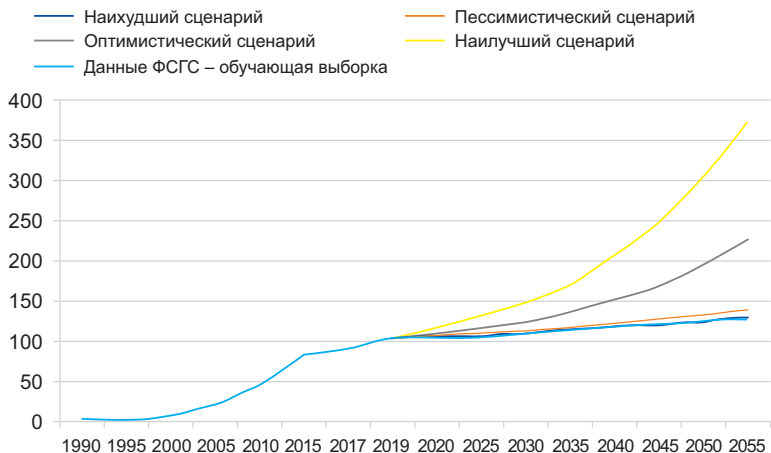
|                     |   | Демографическая ситуация |   |
|---------------------|---|--------------------------|---|
|                     |   | –                        | + |
| Внедрение инноваций | – | А                        | В |
|                     | + | С                        | D |

**Рис. 3. Матрица возможных сценариев социально-экономического развития<sup>1</sup>**

Тогда в рамках рассмотренных сценариев сценарий А можно назвать наихудшим – ситуация, при которой одновременно реализуются ухудшение демографической обстановки в стране, экономика развивается инерционно, т. е. государство не прибегает к интенсификации экономической деятельности; сценарий В – пессимистическим, при котором одновременно реализуются инерционные сценарии развития демографической обстановки в стране и экономика развивается инерционно; сценарий С – оптимистическим, при котором происходит инерционное развитие демографической обстановки и одновременно реализуется инновационный путь развития в экономике; сценарий D – наилучшим, характеризующимся ситуацией, когда одновременно реализуется оптимальное развитие демографической обстановки в стране и инновационный путь развития в экономике. В соответствии с указанными сценариями социально-экономического развития модель (2) – (4) даёт прогнозы динамики ВВП Российской Федерации, представленные на рис. 4.

Подчеркнём, что инновационно-технологический прорыв возможен только при обеспечении ежегодного экономического роста не ниже 7–8 % в среднесрочной перспективе при активном заимствовании и внедрении передовых технологий для модернизации традиционных отраслей экономики,

<sup>1</sup> Составлено автором.



**Рис. 4. Прогноз динамики ВВП для различных сценариев социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, трлн руб.**

*Составлено на основе расчетов автора по данным Федеральной службы государственной статистики.*

*Источник: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/vvp-god/tab1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab1.htm).*

что подтверждается практически 30-летним опытом Китайской Народной Республики.

Методология построения имитационной модели (2) – (4) позволяет разработать более сложные многосекторные модели, имитирующие взаимодействие двух и большего числа экономик.

Отметим, что стремление подавляющего числа стран мира к устойчивому развитию, под которым принято понимать процесс социально-экономического развития общества, удовлетворяющий потребности как настоящего, так и будущего поколений в экономических и экологических благах, подразумевает проведение исследований и построение соответствующих имитационных моделей взаимного влияния экономического развития, экологической и демографической ситуаций и состояния социальной сферы. Ясно также, что эти модели должны учитывать влияние таких важных факторов влияния на экономическую динамику, как внешняя торговля, политика государств и их взаимное влияние, инфляция, цикличность развития, протекционизм во взаимной торговле, санкционное давление и т. д.

Такие обобщающие модели позволят разработать и осуществить обоснованный выбор стратегии экономического роста каждого государства при одновременном снижении антропогенной нагрузки на окружающую среду. Более того, создание таких имитационных моделей будет способствовать решению проблемы сокращения разрыва в уровнях социально-экономического развития различных стран, благосостояния и безопасности их населения.



**С. А. ТОЛКАЧЕВ,**  
*первый заместитель заведующего кафедрой  
макрэкономического прогнозирования и планирования  
Финансового университета при Правительстве РФ,  
д-р экон. наук, профессор*

## **СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ВЕКТОР ИНТЕГРАЛЬНОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ОБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ**

Четвёртая промышленная революция выдвигает обрабатывающую промышленность на роль локомотива прогрессивных структурных преобразований. Одновременно с этим любая передовая национальная обрабатывающая промышленность не может не стремиться к экспансии на экспортные рынки, более того, такая экспансия является условием прогрессивного развития самой индустрии, ибо внутренний рынок даже самых больших экономик является узким для проявления конкурентных преимуществ национального промышленного комплекса.

Именно поэтому в основных целях стратегического направления «Международная кооперация и экспорт», принятого в соответствии с Указом Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», среди прочих содержатся такие показатели:

– формирование в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов, общая доля экспорта которых составит не менее 20 % ВВП;

– достижение объёма экспорта несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долл. США в год, в том числе продукции машиностроения – 50 млрд долл. США в год и продукции агропромышленного комплекса – 45 млрд долл. США в год, а также объёма экспорта оказываемых услуг – 100 млрд долл. США в год.

В то же время, как показали результаты проведённого в Финансовом университете исследования, показатели, характеризующие экспортную конкурентоспособность, представленные в стратегических документах, не унифицированы, в отдельных случаях характеризуются разрозненностью и разными значениями пороговых значений или критериев оценивания<sup>1</sup>.

Принятая распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.06.2020 г. № 1512-р Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года (далее – Стратегия) определяет основные направления государственной промышленной политики в отношении совокупности видов экономической деятельности, относящихся к обрабатывающему производству и находящихся в сфере ведения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Стратегия охватывает почти все курируемые Минпромторгом России направления: авиа- и судостроение, автопром, медицинскую и фармацевтическую промышленность, легпром, химию и нефтехимию, металлургию, редкоземельные металлы и композитные материалы, станкостроение, транспортное, сельскохозяйственное и энергетическое машиностроение, строительство и утилизацию твёрдых бытовых отходов. В планах министерства актуализация всех отраслевых стратегий (их 27), на базе которых написана сводная стратегия, после чего они будут синхронизированы с обновлёнными планами импортозамещения<sup>2</sup>.

Стратегия отмечает, что «возможности расширения присутствия на российском рынке в основном успешно использованы в 2014–2018 годах в рамках реализации программ импортозамещения. Масштабы потребительского спроса ограничены низким в сравнении с развитыми странами уровнем доходов и общей численностью населения России. Спрос бизнеса на средства производства потенциально высокий, но фактически невелик из-за наблюдаемой инвестиционной паузы. В то же время внутренний рынок является привлекательным для апробации и первичных продаж продукции, поскольку здесь сохраняется преимущество в конкурентоспособности, определяемое близостью к потребителю»<sup>3</sup>.

Цель, заявленная в Стратегии, – создание в обрабатывающей промышленности высокопроизводительных экспортоориентированных секторов,

---

<sup>1</sup> С. В. Фрумина. Анализ показателей, характеризующих экспортную конкурентоспособность в документах стратегического планирования // Дайджест научной жизни Финансового университета, 2019, вы. 4, с. 14.

<sup>2</sup> Промышленная политика посткризисной России: прибрать к рукам добавленную стоимость // Эксперт, № 26 (1167). <https://expert.ru/expert/2020/26/pribrat-k-rukam-dobavlennuyu-stoimost/>

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.06.2020 г. № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74142592/>

развивающихся на основе современных технологий и обеспеченных квалифицированными кадрами. В результате к 2035 году производство обрабатывающих отраслей должно вырасти почти вдвое, а инвестиции в основной капитал достичь 27 % валовой добавленной стоимости.

Стратегия рассматривает экспорт как магистральное направление развития обрабатывающей промышленности в интересах решения задач по импортозамещению, несмотря на резкое усложнение условий конкуренции на внешнем рынке. Разумеется, в условиях продолжающегося перехода не только к новому технологическому укладу, но и к новому технологическому мегациклу<sup>1</sup> крупнейшие страны мира всё чаще применяют инструменты протекционизма. Объективная закономерность становления на длительное время системы мирового протекционизма, как это не раз бывало в экономической истории, вызвана переходом к новому глобальному циклу накопления капитала на основе освоения базисных технологий производственной сферы. Вступление мировой экономики в новый технологический мегацикл и новый мирохозяйственный уклад (азиатский) начинается с коренного переформатирования производственной и инфраструктурной базы, для чего необходимо отказаться от сложившейся системы мирового разделения труда, финансовой и тесно связанной с ней информационной инфраструктуры (война США против китайской компании Huawei). На основе базисных инноваций<sup>2</sup> или близких по смыслу технологий широкого применения<sup>3</sup> в сфере промышленного производства в рамках формирующегося нового технологического мегацикла будет происходить постепенное, но радикальное изменение промышленной базы и инфраструктуры. В этих условиях происходит замедление мирового товарооборота промышленной продукции, что станет серьёзным препятствием для экспортной экспансии российской продукции.

Стратегия отмечает ещё одну фундаментальную причину усложнения международной конкуренции в сфере производства промышленной продукции – это усиливающаяся «технологическая конкуренция, в том числе выходящая за рамки технических характеристик продукции. Последствием цифровизации стало сокращение циклов разработки и продажи продукта. Во многих отраслях произошёл переход к сервисной модели поставок (объединение товара и обслуживающих услуг) с дальнейшей ориентацией на «кастомизацию» потребительского решения без перехода прав собственности. Сформировавшиеся цифровые платформы привели к смещению рентабельности из сферы производства в сферу продаж и обслуживания сначала в потребительском секторе, а затем и на наиболее востребованных отраслевых рынках»<sup>4</sup>. Действительно, процессы внедрения инфокоммуникационных технологий в обрабатывающую промышленность, подразделённые нами

---

<sup>1</sup> С. Толкачев, А. Тепляков. Концепция отраслевого распространения базисных технологий: новый технологический мегацикл // *Экономист*, 2020, № 1.

<sup>2</sup> Термин, введённый немецким учёным Герхардом Меншем: Mensch G. *Stalemate in Technology*. Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company, 1979.

<sup>3</sup> Bresnahan T. F., Trajtenberg M. General Purpose Technologies: «Engines of Growth»? // *Journal of Econometrics*. 1995. Vol. 65, No 1. P. 83–108.

<sup>4</sup> Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74142592/>

в зависимости от преобладающего типа цифровизации производственных либо вспомогательных бизнес-процессов на киберфизическую и кибернетическую цифровизацию<sup>1</sup>, приводят к радикальной перестройке цепочек поставок, переходу к сервисно-ориентированной модели функционирования предприятий обрабатывающей промышленности<sup>2</sup> и в итоге к смене индустриальной парадигмы от «локальный дизайн – глобальное производство» в эпоху третьей (по классификации Клауса Шваба) промышленной революции к «глобальный дизайн – локальное производство» в эпоху наступающей четвертой промышленной революции<sup>3</sup>.

Тем не менее, Стратегия связывает развитие обрабатывающей промышленности с экспортной экспансией и заявляет, что главной целью является «формирование в Российской Федерации промышленного сектора с высоким экспортным потенциалом, способного конкурировать в глобальном масштабе, обеспечивающего достижение национальных целей развития. Цель Стратегии непосредственно обеспечивает достижение национальной цели развития – создания в обрабатывающей промышленности высокопроизводительных экспортно ориентированных секторов, развивающихся на основе современных технологий и обеспеченных квалифицированными кадрами»<sup>4</sup>.

Стратегия определяет тринадцать так называемых интегральных индикаторов (прил. 1), подразделяя их на показатель достижения цели Стратегии – Индекс производства обрабатывающей промышленности, в процентах к базовому 2019 году; показатели решения задач (достижения национальных целей) – всего 9; и дополнительные показатели реализации мероприятий – всего 4. Кроме того, употреблять понятие «интегральные» применительно к 13 частным статистическим показателям результативности деятельности обрабатывающей промышленности представляется не вполне логичным. Смысл «интегральности» ассоциируется с неким единым показателем, вбирающим в себя все частные показатели, характеризующие отдельные результаты. А в Стратегии в качестве интегральных фигурируют целых 13 показателей, характеризующих и производительность труда, и индексы промпроизводства, и объёмы экспорта, и затраты на НИР и прочие показатели.

Да, среди показателей решения задач мы видим уверенное наращивание более чем в два раза таких показателей, как объём экспорта промышленной продукции, млрд долларов США, и объём экспорта продукции машиностроения, млрд долларов США. Оба этих показателя отражают конкурентоспособность продукции на зарубежных рынках и содержат в себе свойства интегральности, но не учитывают вышеупомянутые новые особенности международных рынков (цифровизация, сервисизация, кастомизация, сдвиги

---

<sup>1</sup> С. А. Толкачев. Киберфизические компоненты повышения конкурентоспособности обрабатывающих отраслей промышленности // Экономическое возрождение России, 2019, № 3 (61), с.127–145.

<sup>2</sup> А. А. Быков, Н. М. Глухова, С. А. Толкачев. Неоиндустриализация и сервисизация: есть ли противоречие // Мир новой экономики, 2019, № 3.

<sup>3</sup> С. А. Толкачев. Сетевая промышленная политика в эпоху новой индустриальной революции // Журнал новой экономической ассоциации, 2018, № 3(39), с. 155–162.

<sup>4</sup> Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74142592/>

в цепочках поставок), о которых было заявлено в пункте «Ключевые вызовы и возможности для развития обрабатывающей промышленности» раздела II Стратегии.

Поэтому возникает необходимость предложить действительно интегральный (единый, сводный, итоговый) показатель-индикатор успешности (результативности, эффективности, конкурентоспособности) развития обрабатывающей промышленности, отражающий стратегические цели и задачи. Для России остаётся нерешённой проблемой задача диверсификации производимой и экспортируемой продукции вообще, а продукции обрабатывающей промышленности в особенности. Хорошо известны данные о сырьевой специализации России на мировом рынке, низкой доле машин и оборудования в экспорте, поэтому не имеет особого смысла оперировать категориями общего российского экспорта, сравнивать его общую структуру со структурой экспорта развитых стран. Логичнее обратиться к единому показателю, который в наиболее концентрированном виде отражает интегральную конкурентоспособность обрабатывающей промышленности.

Мы предлагаем в качестве такого интегрального индикатора, отражающего как научно-технологические, так и организационно-экономические компоненты национальной конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, показатель «Доля экспорта обрабатывающей промышленности страны, используемая в целях конечного потребления домохозяйствами и в качестве капитального имущества (средств производства – capital goods)», отражаемый в статистической базе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

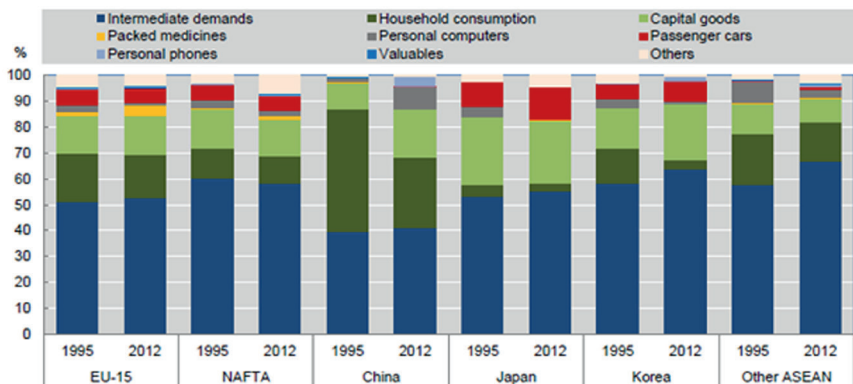
В соответствии с принятой в 2011 году в ОЭСР новой методологией статистического учёта международной торговли<sup>1</sup> – База данных многосторонней торговли по отраслям и сферам конечного применения – экспорт каждой страны измеряется множеством показателей, в том числе по назначению конечного использования. Есть три основные категории конечного использования любой экспортируемой продукции, в том числе продукции обрабатывающей промышленности: промежуточное потребление, конечное использование домохозяйствами, конечное использование в качестве капитальных товаров. Однако поскольку многие виды продукции конечного назначения могут потребляться несколькими институциональными единицами, в методике была введена дополнительная категория «Смешанное конечное применение», в которую вошли такие подкатегории, как «персональные компьютеры», «легковые автомобили», «персональные телефоны», «драгоценности», «упакованные лекарства». Однако, как показывает общая картина статистики экспорта, на смешанное конечное потребление приходится незначительная часть, тогда как на три категории – промежуточные товары, товары для домохозяйств, капитальные товары – приходится от 80 до 90 % экспорта основных групп стран мира (см. рис. 1).

Мы видим, что в целом по крупнейшим странам и интеграционным группировкам примерно половина экспорта приходится на продукцию промежуточного назначения, и ещё примерно 30 % на потребление домохозяйств и экспорт капитальных товаров. В Китае доля потребительского экспорта несколько

---

<sup>1</sup> OECD, Bilateral Trade Database by Industry and End-use (BTDIxE) // [http://www.oecd.org/sti/ind/Estimating\\_BilatFlows\\_byIndEndUse.pdf](http://www.oecd.org/sti/ind/Estimating_BilatFlows_byIndEndUse.pdf)





**Рис. 1. Доли экспорта по странам и сферам использования**

*Источник: OECD, Bilateral Trade Database by Industry and End-use category (BTDLxE), Last modified: June, 2017, p.10*

уменьшилась в пользу увеличения доли экспорта капитальных благ и смешанного конечного применения. Почти во всех других странах и группировках доля смешанного применения экспорта также немного возросла, но доминирование первых трёх категорий назначения экспорта остаётся несомненной.

Таким образом, данный показатель предлагается нами по следующим причинам:

1. Экспорт определённой продукции всегда рассматривается как признак её высокой конкурентоспособности, поскольку задачу оценки последней выполняет мировой рынок, на котором всегда протекает острая конкуренция. Экспорт продукции обрабатывающей промышленности вдвойне является признаком её конкурентоспособности, поскольку является итогом всесторонних научно-технических, организационных, финансовых и прочих усилий корпораций страны базирования. Не случайно в экономической науке тема национальной промышленной конкурентоспособности в большинстве случаев рассматривается через призму экспорта.

Уже давно известен такой показатель, как индекс выявленного сравнительного преимущества (RCA), предложенный В. Balassa<sup>1</sup> в 1965 году с целью выявления торговых преимуществ страны в отношении промышленной продукции. RCA рассчитывается как отношение удельного веса экспорта продукции по определённому виду в общем объёме экспорта страны к удельному весу того же вида продукции в мировом объёме экспорта. Значение индекса выше единицы свидетельствует о наличии конкурентного преимущества страны в производстве данного вида продукции. Важно отметить, что RCA по мнению его изобретателя адекватен для измерения именно экспорта готовой продукции обрабатывающей промышленности, так как этот сектор наиболее либерализован, тогда как торговля сырьём в значительной мере регулируется квотированием, субсидированием, подвержена политическим воздействиям.

<sup>1</sup> Balassa, Bela Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage. Manchester School of Economics and Social Studies, 1965.

Также хорошо известны серьёзные проблемы, которые возникают при использовании индекса выявленного сравнительного преимущества, так как изменение доли рынка, на базе которого рассчитывается индекс, отражает не только изменение внутреннего сравнительного преимущества стран-экспортёров, но также и сложившийся спрос в странах-импортёрах и, следовательно, зависит от относительных цен региона, установившихся к началу торговли. Этот факт рождает определённые трудности при анализе значений индекса в динамике<sup>1</sup>.

2. Показатель доли спроса на экспорт обрабатывающей промышленности страны со стороны конечных пользователей, таких как потребители-домохозяйства и промышленные потребители капитальных товаров (средств производства), характеризует такие сферы применения продукции обрабатывающей промышленности на мировых рынках, которые отличаются наиболее высокими требованиями к качеству и эксплуатационным характеристикам. Любая продукция обрабатывающей промышленности конечного назначения является результатом длительных цепочек создания добавленной стоимости, которые давно носят интернациональный характер. Однако, как хорошо известно, крупнейшие промышленные концерны всегда стремятся сохранить финальную сборку конечной продукции на территории своей страны-базирования, остаться так называемыми системными интеграторами по выпуску конечной продукции. Поэтому экспорт продукции конечного назначения является признаком высочайших научно-технических и организационно-управленческих преимуществ страны, откуда осуществляется данный экспорт, неважно, собственно национальными по происхождению компаниями либо иностранными компаниями, выбравшими территорию данной страны для финальной сборки.

3. Как мы показали в одном из предыдущих исследований, мир вступает в длительную циклическую фазу протекционизма, деглобализации и реорганизации ГЦС, которые уже подвергаются сжатию, упрощению и реструктуризации<sup>2</sup>. Проще говоря, отличительные черты предшествующего пятого технологического уклада и третьей промышленной революции (1970–2010 гг.) – разветвлённые и протяжённые ГЦС – перестают быть главным вектором наращивания конкурентных преимуществ промышленных компаний. Решоринг и реиндустриализация в США при Трампе и даже до него сопровождаются процессами сжатия ГЦС даже в ущерб рентабельности. Поэтому экспорт продукции промежуточного назначения из данной страны теряет своё значение в качестве индикатора успешности промышленного развития. Если 20–30 лет назад промышленное развитие страны могло удачно осуществляться за счёт встраивания в ГЦС в роли производителя отдельных узлов и комплектующих, поскольку промышленные ТНК с охотой шли на дробление своих технологических цепочек и выделение всё более мелких звеньев, то сегодня те же ТНК всё больше задумываются о свёртывании разбросанных по всему миру технологических производств, укрупнении

---

<sup>1</sup> Энциклопедия статистических терминов. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2013. <http://econwiki.ru/content/>

<sup>2</sup> С. А. Толкачев. Изменение качества и структуры цепочек добавленной стоимости в эпоху четвёртой промышленной революции: влияние кризиса глобализации и наступление цифровой экономики // Экономическое возрождение России. 2018, № 4, с. 64–80.

элементов ГЦС. Оставаться промышленно развитой страной за счёт сосредоточения на своей территории системно не связанных элементов разнородных ГЦС, выпускающих продукцию промежуточного назначения, становится невозможно.

4. Минпромторг России уже с октября 2018 года официально заявил о новом векторе промышленной политики – экспортоориентированном импортозамещении. 9 октября 2018 года в рамках форума «Инвестиции в регионы – инвестиции в будущее» замглавы Минпромторга России Василий Осмаков рассказал о стратегических приоритетах в сфере промышленности. Он отметил, что в условиях ограниченности внутреннего рынка на первый план выходит экспортная направленность инвестиционных проектов в промышленности. Замминистра пояснил, что дальнейшее углубление процессов локализации может осуществляться только на базе экспорта. Проекты, изначально ориентированные на внешние рынки и производство глобально конкурентоспособной продукции, станут приоритетным направлением господдержки<sup>1</sup>.

В нижеследующей таблице собраны страновые показатели, характеризующие динамику показателя «Доля экспорта обрабатывающей промышленности страны, предназначенная для конечного использования» за период с 2011 года, т. е. со времени завершения Великой рецессии 2008–2009 гг. и последующего восстановления экономики. Данный период также знаменателен тем, что он знаменует фундаментальную перестройку мировой экономики на принципах четвёртой промышленной революции, «Индустрии 4.0».

Таблица 1.

**Доля экспорта обрабатывающей промышленности страны, предназначенная для конечного использования в качестве продукции потребительского назначения и в качестве капитальных товаров, в % от общего экспорта обрабатывающей промышленности**

| Страны                                | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Каролингское ядро в среднем</b>    | <b>34,17</b> | <b>33,83</b> | <b>34,67</b> | <b>35,33</b> | <b>36,50</b> | <b>37,50</b> | <b>37,00</b> |
| Франция                               | 39           | 40           | 41           | 42           | 43           | 45           | 44           |
| Австрия                               | 32           | 32           | 32           | 33           | 34           | 34           | 34           |
| Бельгия                               | 23           | 23           | 24           | 26           | 27           | 28           | 27           |
| Голландия                             | 35           | 33           | 35           | 36           | 38           | 41           | 39           |
| Германия                              | 34           | 34           | 34           | 33           | 33           | 33           | 34           |
| Италия                                | 42           | 41           | 42           | 42           | 44           | 44           | 44           |
| <b>Периферия Каролингов в среднем</b> | <b>30,33</b> | <b>30,00</b> | <b>30,33</b> | <b>29,67</b> | <b>31,33</b> | <b>32,33</b> | <b>32,33</b> |
| Польша                                | 39           | 39           | 41           | 40           | 42           | 43           | 43           |
| Словения                              | 25           | 25           | 24           | 24           | 25           | 26           | 26           |

<sup>1</sup> [http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!podderzhka\\_investitsiy\\_v\\_eksport\\_stanet\\_meynstrimom\\_promyshlennoy\\_politiki\\_na\\_blizhayshie\\_gody](http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!podderzhka_investitsiy_v_eksport_stanet_meynstrimom_promyshlennoy_politiki_na_blizhayshie_gody)

| Страны                                | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Чехия                                 | 27           | 26           | 26           | 25           | 27           | 28           | 27           |
| <b>Англосаксонский союз в среднем</b> | <b>25,50</b> | <b>25,25</b> | <b>25,00</b> | <b>27,50</b> | <b>28,50</b> | <b>29,00</b> | <b>28,50</b> |
| США                                   | 27           | 27           | 27           | 27           | 28           | 28           | 27           |
| Великобритания                        | 28           | 27           | 24           | 28           | 28           | 31           | 29           |
| Канада                                | 21           | 21           | 21           | 23           | 24           | 24           | 24           |
| Австралия                             | 27           | 26           | 28           | 32           | 34           | 33           | 34           |
| <b>Юго-Восточная Азия в среднем</b>   | <b>28,50</b> | <b>27,00</b> | <b>26,00</b> | <b>26,00</b> | <b>27,00</b> | <b>26,50</b> | <b>26,00</b> |
| Япония                                | 30           | 29           | 27           | 27           | 28           | 28           | 28           |
| Южная Корея                           | 27           | 25           | 25           | 25           | 26           | 25           | 24           |
| <b>Китай</b>                          | <b>46</b>    | <b>46</b>    | <b>46</b>    | <b>45</b>    | <b>44</b>    | <b>45</b>    | <b>44</b>    |
| <b>Россия</b>                         | <b>2</b>     | <b>4</b>     | <b>6</b>     | <b>5</b>     | <b>6</b>     | <b>7</b>     | <b>7</b>     |

Составлено по данным ОЭСР: <https://stats.oecd.org/> > Industry and Services > Structural Analysis (STAN) Databases > Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use (BTDIxE), ISIC Rev.4

Выделяем основные группы стран, которые являются крупнейшими экспортёрами продукции обрабатывающих производств:

1. Ядро континентальной Европы, или «Каролингское ядро»: наиболее промышленно развитые страны «старой» Европы, традиционные экспортёры машино-технической продукции. Италия и Франция показывают наибольшие значения показателей экспорта обрабатывающей промышленности конечного назначения.

2. Наиболее промышленно развитые страны Центральной и Восточной Европы, которые традиционно имели глубокие культурные и технологические связи со «старой» Европой, или «периферия Каролингов». Польша, как быстроразвивающаяся успешная экономика, демонстрирует уверенный непрерывный рост выбранного показателя с 39 до 43!

3. Страны англосаксонской культуры в целом показывают меньшее, чем в континентально-европейских странах, значение избранного показателя конкурентоспособности, хотя Австралия и Канада за отчётный период показали его заметное увеличение. Однако этому есть вполне понятное объяснение. Континентально-европейские страны традиционно обладают тесными экспортными связями и продуктовой специализацией в рамках ЕС. Поэтому высокое значение конечного экспорта у них связано не только с хорошим качеством продукции, но и с факторами внутриевропейской специализации и интеграции. Ещё один фактор отставания англосаксов связан с особой популярностью так называемой постиндустриальной экономики, сферы услуг в ущерб реальному сектору экономики и обрабатывающей промышленности. Однако в целом почти 30-процентный уровень данного показателя свидетельствует также о высокой конкурентоспособности продукции реального сектора экономики, тем более что два лидера Юго-Восточной Азии демонстрируют не лучший уровень.

4. Япония и Южная Корея, несмотря на, казалось бы, устоявшиеся представления о развитой обрабатывающей промышленности в этих странах, показывают в целом худшие показатели, чем англосаксы, и даже заметную отрицательную динамику за последние 8 лет. Видимо, происходящие изменения в глобальных цепочках стоимости негативно сказываются на экспортной специализации этих стран.

5. Промышленный гигант Китай, показывавший в 2011 году рекордную среди всех стран долю в 46 %, чуть понизил показатель до 44 %, оставаясь наиболее конкурентоспособным экспортёром продукции конечного назначения. Мировая промышленная фабрика, возможно, испытывает последствия наметившейся ломки системы мирового разделения труда, торгово-валютных войн и вывода части сборочных производств с её территории.

6. Наконец, Россия, которая на целый порядок отличается не в лучшую сторону от всех рассмотренных государств, зато может похвастаться чемпионскими темпами наращивания показателя с 2 до 7 %! Поскольку данный рост совпадает с периодом санкций и политикой импортозамещения в России, остаётся предположить, что оба фактора положительно сказываются на долгосрочной конкурентоспособности промышленности России. Это доказывают отрасли сельскохозяйственного машиностроения, которые стали бенефициарами государственной поддержки и международных санкций в последние годы. «В 2018 году предприятия сельхозмаша увеличили объёмы поставок на внешний рынок на 40 % – до 11 млрд рублей. ...на сегодняшний день российские комбайны занимают порядка 15 % глобального рынка, а энергонасыщенные трактора – до 25 %»<sup>1</sup>.

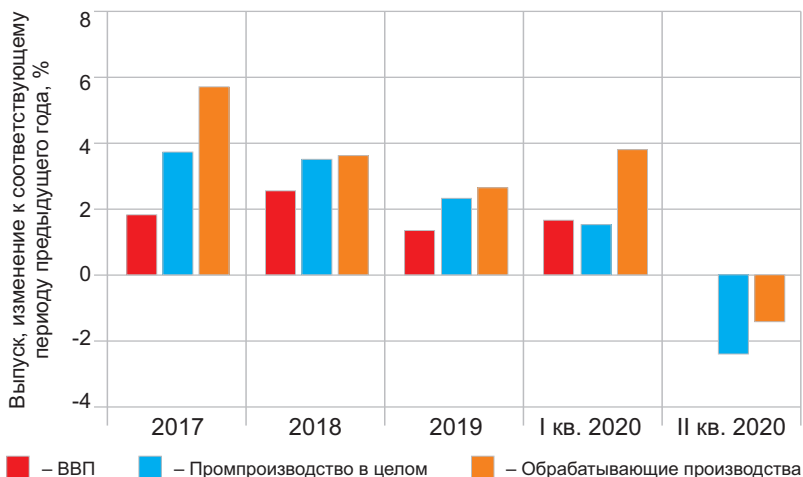
В целом, итоги развития российской обрабатывающей промышленности в последние годы должны внушать оптимизм. За период с 2017-го по январь-май 2020 года «обработка» росла быстрее, чем промышленность в целом и ВВП (рис. 2).

Как мы увидим далее, по доле добавленной стоимости в ВВП обрабатывающая промышленность к 2019 году стала крупнейшим сектором экономики. В то же время происходящие в структуре обрабатывающей промышленности России изменения в последние годы свидетельствуют о том, что они пока не соответствуют намеченным целям Стратегии или, точнее, сложившиеся в 2010 годах тенденции развития не будут способствовать реализации целей Стратегии. Кроме того, некоторые целевые показатели Стратегии не отражают в полной мере задачи развития обрабатывающей промышленности как локомотивного сектора национальной экономики, способствующего росту действительно высокотехнологичных и высокотехнологичных рабочих мест и производств с высокой долей добавленной стоимости.

Например, в Стратегии обозначены цели повышения индекса производства в высокотехнологичных отраслях с 2020-го по 2035 год более чем в 2,8 раза, повышения капиталоемкости валовой добавленной стоимости всей

---

<sup>1</sup> В 2018 году предприятия Сельхозмаша увеличили внешние поставки на 40 %. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации. – URL: [http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!v\\_2018\\_godu\\_predpriyatiya\\_selhozmasaha\\_uvelichili\\_vneshnie\\_postavki\\_na\\_40](http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!v_2018_godu_predpriyatiya_selhozmasaha_uvelichili_vneshnie_postavki_na_40)



**Рис. 2. Темпы роста ВВП и промышленности, 2017–2020 гг., % к предыдущему периоду**

*Источник: Промышленная политика посткризисной России: прибавить к рукам добавленную стоимость. // «Эксперт» № 26 (1167).  
<https://expert.ru/expert/2020/26/pribirat-k-rukam-dobavlennoyu-stoimost/>*

продукции обрабатывающей промышленности с 20 до 27 %. Однако очевидно, что повышение объёмов производства высокотехнологичной продукции невозможно без интенсификации НИОКР и повышения доли инновационных товаров, работ и услуг в продукции этих отраслей.

В соответствии с международными стандартами все отрасли обрабатывающей промышленности поделены Росстатом на четыре группы:

- высокотехнологичные (ВТ);
- среднетехнологичные высокого уровня (СТВТ);
- среднетехнологичные низкого уровня (СТНТ);
- низкотехнологичные (НТ).

Разумеется, отрасли ВТ и СТВТ включают в себя такие виды промышленной деятельности, которые отличаются высокой добавленной стоимостью, длинными цепочками поставок. Эти отрасли создают больше высокооплачиваемых рабочих мест, вносят больший вклад в прирост национального дохода и национального богатства. Поэтому об эффективности промышленной политики и реализации целей Стратегии можно судить по доле указанных отраслей в ВВП и их соотношению с иными промышленными отраслями.

Однако, как свидетельствуют также данные таблицы 2, объём высокотехнологичных инновационных товаров в общем объёме производства высокотехнологичных отраслей в 2011–2017 гг. не превышает 1 %. В то же время в рассматриваемый период наблюдается заметное увеличение доли инновационных товаров средне-низкотехнологичного и низкотехнологичного уровней с 2,4 % в 2011-м до 3,9 % в 2017 году.

**Доля инновационных товаров, работ, услуг  
по уровню технологий и по видам экономической деятельности,  
% от общего объёма отгруженных товаров,  
выполненных работ, услуг, 2011–2018 гг.**

|                                     | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Обрабатывающие производства в целом | 5,7 % | 8,1 % | 9,4 % | 8,0 % | 8,6 % | 9,4 % | 7,3 % |
| Высокотехнологичные                 | 0,6 % | 0,7 % | 0,9 % | 0,9 % | 1,0 % | 1,1 % | 0,5 % |
| Среднетехнологичные высокого уровня | 2,5 % | 3,2 % | 2,9 % | 2,5 % | 2,2 % | 2,2 % | 3,0 % |
| Среднетехнологичные низкого уровня  | 1,7 % | 3,1 % | 4,5 % | 3,3 % | 4,1 % | 4,6 % | 2,9 % |
| Низкотехнологичные                  | 0,7 % | 0,6 % | 0,6 % | 0,8 % | 0,8 % | 0,9 % | 1,0 % |

*Источник: Индикаторы инновационной деятельности. 2019: статистический сборник / Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский, И. А. Кузнецова и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2019. – 376 с.*

Как нетрудно подсчитать, доля инновационных товаров, работ, услуг среднетехнологичных отраслей низкого уровня и низкотехнологичных отраслей в общем объёме данного показателя по всей обрабатывающей промышленности выросла за рассматриваемый период с 42 до 53 %, соответственно, доля среднетехнологичных высокого уровня и высокотехнологичных отраслей упала с 58 до 47 %.

Эти данные свидетельствуют о том, что в структуре производства обрабатывающей промышленности в России не создаются условия для опережающего увеличения выпуска продукции в высокотехнологичных отраслях, а именно эти отрасли определяют конкурентоспособность промышленности.

Этот вывод подтверждают и данные об изменении доли добавленной стоимости добывающей и обрабатывающей промышленности и её основных отраслей в ВВП за 2014–2018 гг. (прил. 2). Главным лидером за указанное пятилетие по темпам наращивания добавленной стоимости является сектор добычи полезных ископаемых. Доля «сырьевиков» в ВВП выросла с 9,1 до 13,2 %. Если бы доля обрабатывающей промышленности в 2018 году оставалась на уровне 2014 года, то сырьевой сектор обогнал бы всю «обработку». Однако обрабатывающие отрасли всё же немного нарастили свою долю – с 13,1 до 14,3 %, поэтому Россия ещё может называться промышленной державой.

За счёт каких видов деятельности обрабатывающая промышленность нарастила свою долю? Увы, в основном за счёт низкотехнологичных, отличающихся низкой добавленной стоимостью и наукоемкостью производства.

К действительно высокотехнологичным видам деятельности, увеличившим свою долю в ВВП, относится только «Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях» – рост на 0,1 процентных пункта.

К среднетехнологичным видам деятельности высокого уровня относятся только «Ремонт и монтаж машин и оборудования». Остальные виды деятельности в составе обрабатывающей промышленности, показавшие увеличение своей доли, – это «Производство бумаги и бумажных изделий», «Производство кокса и нефтепродуктов», «Производство химических веществ и химических продуктов», «Производство резиновых и пластмассовых изделий», «Производство металлургическое», «Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования». Они относятся к среднетехнологичным низкого уровня и низкотехнологичным.

При этом сократили свою долю такие виды деятельности в составе обрабатывающей промышленности, как «Производство прочей неметаллической минеральной продукции», «Производство машин и оборудования, не включённых в другие группировки», «Производство прочих транспортных средств и оборудования». Последнее включает в себя исключительно высокотехнологичные и среднетехнологичные высокого уровня виды деятельности.

Итоговое изменение доли промышленных отраслей в ВВП отражено в следующей таблице 3.

*Таблица 3.*

**Изменение удельного веса добавленной стоимости в ВВП отраслей обрабатывающей промышленности по степени технологичности за 2014–2018 гг.**

| <b>Виды деятельности обрабатывающих производств</b> | <b>Изменение удельного веса, в процентных пунктах</b> |
|---|---|
| Высокотехнологичные                                 | +0,1  |
| Среднетехнологичные высокого уровня                 | +0,2  |
| Среднетехнологичные низкого уровня                  | +0,8  |
| Низкотехнологичные                                  | +0,2  |

*Составлено автором по материалам Росстата, Приложение 2.*

Получается, что «низшие» виды промышленной деятельности (среднетехнологичные низкого уровня и низкотехнологичные отрасли), являющиеся отраслями первого передела или составляющие короткие цепочки добавленной стоимости с невысокой наукоемкостью (например, производство мебели), уверенно опережают «высшие» виды обрабатывающей промышленности. Можно считать, что происходит утяжеление и упрощение структуры обрабатывающей промышленности России с перетоком ресурсов в пользу «низших» видов промышленной деятельности в ущерб «высшим».

Если данная тенденция не будет переломлена в ближайшие годы, то реализация Стратегии будет под угрозой. Правда, возможен более прозаический вариант, который уже не раз случался при реализации других стратегий и государственных программ: намеченные показатели формально выполнены, но реальное содержание процессов, скрывающихся за данными показателями, окажется гораздо беднее ожидавшихся результатов.



**Интегральные индикаторы Сводной стратегии развития  
обрабатывающей промышленности Российской Федерации  
до 2024 года и на период до 2035 года**

| Наименование интегрального индикатора                           |  | Значения интегральных индикаторов по годам реализации Стратегии |      |       |       |       |       |       |
|---|--|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   |  | 2020  | 2021 | 2022  | 2023  | 2024  | 2030  | 2035  |
| <b>Показатель достижения цели Стратегии</b>                     |  |   |      |       |       |       |       |       |
| 1.  | Индекс производства обрабатывающей промышленности, в % к базовому 2019 году  | 98,1  | 99,8 | 103,3 | 110,0 | 116,8 | 160,2 | 192,5 |
| <b>Показатели решения задач (достижения национальных целей)</b> |  |   |      |       |       |       |       |       |
| 2.  | Доля организаций обрабатывающей промышленности, осуществляющих технологические инновации, %  | 28  | 30   | 35    | 40    | 50    | 50    | 50    |
| 3.  | Индекс производства по высокотехнологичным обрабатывающим видам экономической деятельности, в % к базовому 2019 году   | 95  | 100  | 105   | 115   | 125   | 180   | 280   |
| 4.  | Внутренние затраты на развитие цифровой экономики, в % от валовой добавленной стоимости обрабатывающей промышленности  | 2,5   | 3    | 3,6   | 4,3   | 5,1   | 5,1   | 5,1   |
| 5.  | Индекс производительности труда обрабатывающих производств, в % к предыдущему году   | -1,5  | 1,3  | 2,8   | 5,1   | 5     | 4,3   | 3,6   |
| 6.  | Внутренние затраты на исследования и разработки в обрабатывающей промышленности, млрд рублей   | 520   | 565  | 620   | 680   | 740   | 1020  | 1270  |
| 7.  | Выполненный объём разработок, оканчивающихся изготовлением, предварительными и приёмочными испытаниями опытного образца (опытной партии), в обрабатывающей промышленности, млрд рублей | 495   | 540  | 590   | 650   | 700   | 970   | 1210  |
| 8.  | Объём экспорта промышленной продукции, млрд долларов США   | 142   | 153  | 168   | 185   | 205   | 260   | 290   |
| 9.  | Объём экспорта продукции машиностроения, млрд долларов США   | 39  | 43   | 48    | 53    | 60    | 80    | 95    |
| <b>Дополнительные показатели реализации мероприятий</b>         |  |   |      |       |       |       |       |       |
| 10.   | Соотношение инвестиций в основной капитал и валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств, %  | 20  | 21   | 23    | 25    | 25    | 26    | 27    |

| Наименование интегрального индикатора |   | Значения интегральных индикаторов по годам реализации Стратегии |      |      |      |      |      |      |
|---------------------------------------|---|---|------|------|------|------|------|------|
|                                       |   | 2020  | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2030 | 2035 |
| 11.                                   | Доля компаний, не испытывающих проблем с поиском квалифицированных работников, %            | 30  | 35   | 40   | 45   | 50   | 60   | 70   |
| 12.                                   | Соотношение импорта продукции и валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств, % | 47  | 46,5 | 46   | 45,5 | 45   | 42,5 | 40   |
| 13.                                   | Среднегодовая численность занятых в обрабатывающей промышленности, тыс. человек             | 10067   | 9804 | 9774 | 9730 | 9678 | 9335 | 8962 |

*Приложение 2*

**Структура валовой добавленной стоимости по отраслям экономики (в текущих основных ценах; в % к итогу)**

|                           |   | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|---------------------------|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Всего, в том числе</b> |   | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |
| <b>Разд. В</b>            | <b>Добыча полезных ископаемых</b>   | 9,1           | 9,8           | 9,6           | 10,9          | 13,2          |
| <b>Разд. С</b>            | <b>Обрабатывающие производства – по уровню технологичности</b>  | 13,10         | 13,80         | 13,00         | 13,70         | 14,30         |
| С (10–12)                 | Производство пищевых продуктов, напитков, табачных изделий – НТ   | 2,0           | 2,0           | 2,1           | 2,0           | 2,0           |
| С (13–15)                 | Производство текстильных изделий, одежды, кожи и изделий из кожи – НТ   | 0,2           | 0,2           | 0,2           | 0,3           | 0,2           |
| С 16                      | Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения – НТ | 0,3           | 0,3           | 0,3           | 0,2           | 0,3           |
| С 17                      | Производство бумаги и бумажных изделий – НТ   | 0,2           | 0,3           | 0,4           | 0,3           | 0,4           |
| С 18                      | Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации – НТ  | 0,1           | 0,1           | 0,1           | 0,1           | 0,1           |
| С 19                      | Производство кокса и нефтепродуктов – СТНУ  | 2,6           | 2,1           | 1,9           | 2,1           | 2,9           |
| С 20                      | Производство химических веществ и химических продуктов – СТВУ   | 0,8           | 1,2           | 1,0           | 1,0           | 1,1           |

|           |   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------|---|------|------|------|------|------|
| С 21      | Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях – ВТ | 0,2  | 0,2  | 0,2  | 0,3  | 0,3  |
| С 22      | Производство резиновых и пластмассовых изделий – СТНУ                                 | 0,2  | 0,3  | 0,3  | 0,3  | 0,3  |
| С 23      | Производство прочей неметаллической минеральной продукции – СТНУ                      | 0,6  | 0,6  | 0,5  | 0,5  | 0,5  |
| С 24      | Производство металлургическое – СТНУ  | 2,0  | 2,5  | 2,3  | 2,3  | 2,5  |
| С 25      | Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования – СТНУ         | 0,6  | 0,7  | 0,9  | 0,8  | 0,8  |
| С 26      | Производство компьютеров, электронных и оптических изделий – ВТ                       | 0,6  | 0,7  | 0,6  | 0,6  | 0,6  |
| С 27      | Производство электрического оборудования – СТВУ                                       | 0,3  | 0,3  | 0,2  | 0,3  | 0,3  |
| С 28      | Производство машин и оборудования, не включённых в другие группировки – СТВУ          | 0,5  | 0,5  | 0,4  | 0,4  | 0,4  |
| С 29      | Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов – СТВУ                 | 0,4  | 0,3  | 0,3  | 0,4  | 0,4  |
| С 30      | Производство прочих транспортных средств и оборудования – СТВУ                        | 0,9  | 1,1  | 0,6  | 0,9  | 0,8  |
| С (31–32) | Производство мебели, прочих готовых изделий – НТ                                      | 0,2  | 0,2  | 0,2  | 0,2  | 0,2  |
| С 33      | Ремонт и монтаж машин и оборудования – СТВУ   | 0,4  | 0,3  | 0,5  | 0,6  | 0,5  |



**Е. В. ПОПОВА,**  
*заместитель генерального директора МНИИПУ,  
канд. экон. наук, академик РАЕН*

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОЗДАНИЮ ЭФФЕКТИВНОГО МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ДОЛГОСРОЧНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ**

Сегодня России в сложной макроэкономической и геополитической обстановке требуются принципиально новые подходы к созданию эффективной долгосрочной социально-экономической стратегии развития.

В настоящее время Правительством России создана федеральная информационная система стратегического планирования посредством государственной информационной системы «Управление», продолжается сбор данных о реализации документов стратегического планирования.

Сегодня существуют тысячи документов стратегического планирования, однако до сих пор нет единого управления экономической системой страны на основе этих документов, у федерального правительства нет обратной связи от регионов и предприятий, что позволило бы скоординировать цели и задачи развития страны в целом и отдельных отраслей и регионов.

В этой связи особенно остро стоит вопрос разработки эффективных методов по переводу стратегического планирования и управления экономикой России в практическую плоскость – от суммы тысяч отдельных стратегий и планов к живой системе управления с обратными связями.

Использование инструментария межотраслевых и межрегиональных экономических балансов, транспортно-экономических и топливно-энергетических балансов в этой связи представляется одним из приоритетов.

Необходимо рассчитывать и финансовые, торговые, платёжные балансы, балансы трудовых ресурсов, которые всегда были и остаются необходимыми элементами прогнозирования и планирования экономики. Наряду с этим представляется целесообразным в целях анализа состояния и перспектив развития отдельных отраслей использовать балансовые методы в рамках одной отрасли, показывающие соотношения «затраты – выпуск», балансы основных фондов с учётом степени износа, уровня обновления, инвестиций.

Балансовый метод является одним из основных при разработке прогнозов развития экономики в целом и её отдельных отраслей. Применение балансового метода имеет длительную историю – начало ему положила Экономическая таблица Кенэ и теория общего равновесия, или, скорее, общей взаимозависимости, задачей которой является описание в сжатом виде структуры и функционирования не отдельно взятой фирмы, а всего народного хозяйства в целом.

В этой связи нобелевский лауреат В. В. Леонтьев писал в своей книге «Экономические эссе. Теории, исследования...»: «С точки зрения этой теории экономическую систему можно рассматривать как гигантскую вычислительную машину, которая неустанно трудится над решением бесконечного потока проблем количественного характера: проблем оптимального распределения трудовых природных ресурсов, капитала, обеспечения темпов сбалансированного роста производства и потребления тысяч наименований товаров, распределения потока выпускаемой продукции на потребление и инвестиции и многих других»<sup>1</sup>.

Экономический прогноз, по мнению В. В. Леонтьева, можно представить как численное решение конкретной системы уравнений общего равновесия. Неизвестными остаются выпуск и затраты товаров и услуг, произведённых и, соответственно, потреблённых в каждой отрасли экономики. В агрегированном виде число таких отраслей может быть небольшим – три или четыре. Детальный прогноз может составляться для двадцати, пятидесяти или даже нескольких сотен различных отраслей. В большинстве прогнозов находят своё отражение изменения величины каждой из этих переменных в течение последовательных периодов времени от настоящего к будущему.

Уравнения, из которых состоит данная аналитическая система, делятся на два вида: балансовые и структурные уравнения.

Балансовые уравнения показывают, что в каждый период времени для каждого продукта общий объём его производства и общий объём его потребления или общая величина предложения и спроса должны быть равны. Экспорт и импорт, равно как и увеличение или уменьшение запасов по сравнению с их объёмом на начало года, включаются в соответствующие балансовые уравнения.

Однако большая часть исходной информации, используемой для прогноза, содержится в структурных уравнениях, которые описывают количественные соотношения между затратами и выпуском каждой отрасли. На основе структурных уравнений В. В. Леонтьев построил свои знаменитые таблицы «затраты – выпуск», или таблицы межотраслевых потоков товаров и услуг. Первые такие таблицы для экономики США были составлены в се-

---

<sup>1</sup> Леонтьев В. В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты, политика. М., 1990. С. 230.

редине 1930-х годов. В настоящее время они используются более чем в сорока развитых и развивающихся странах.

Таблица «затраты – выпуск» показывает потоки товаров и услуг между различными отраслями экономики конкретной страны. Количество отраслей, на которые разбивается экономика, зависит от объёма и детальности информации, которая должна содержаться в таблице. Цифры группируются в таблицы, напоминающие шахматную доску. Каждая строка показывает распределение продукции, выпущенной отдельно отраслью, между всеми другими отраслями, а каждый столбец – затраты продукции всех других отраслей в данной отрасли. Так, например, в столбце, показывающем потоки товаров и услуг, поглощённых автомобильной промышленностью, один показатель представляет собой количество стали, полученной от сталелитейной промышленности, другой – количество электроэнергии, полученной из отрасли, производящей электроэнергию, третий – объём труда работника из специфической отрасли «домашние хозяйства». Разделив каждый из этих показателей на объём годового выпуска автомобилей, мы получим набор коэффициентов затрат, представляющих собой все то, что необходимо для выпуска единицы продукции автомобильной промышленности. Аналогичные наборы технологических коэффициентов можно получить из других столбцов таблицы «затраты – выпуск» для каждой отрасли народного хозяйства. Вместе взятые, эти коэффициенты образуют жёсткий каркас системы уравнений общего равновесия, которая может быть использована для того, чтобы конкретизировать прогнозируемую общую величину конечного продукта в детализированных оценках соответствующих количеств товаров и услуг, которые должны быть произведены и потреблены каждой отраслью, если следовать требованию сбалансированности между суммарным спросом на каждый продукт и суммарным объёмом его выпуска.

Таблица 1.

### Общая схема межотраслевого баланса

| Производящие отрасли (i) | Потребляющие отрасли (j) |     |     |     |     | Конечный продукт | Валовой продукт |
|--------------------------|--------------------------|-----|-----|-----|-----|------------------|-----------------|
|                          | 1                        | 2   | 3   | ... | n   |                  |                 |
| 1                        | x11                      | x12 | x13 | ... | x1n | y1               | x1              |
| 2                        | x21                      | x22 | x23 | ... | x2n | y2               | x2              |
| 3                        | x31                      | x32 | x33 | ... | x3n | y3               | x3              |
| ...                      | ...                      | ... | ... | ... | ... | ...              | ...             |
| n                        | xn1                      | xn2 | xn3 | ... | xnn | yn               | xn              |
| Амортизация              | c1                       | c2  | c3  | ... | cn  |                  |                 |
| Оплата труда             | v1                       | v2  | v3  | ... | vn  |                  |                 |
| Прибыль                  | m1                       | m2  | m3  | ... | mn  |                  |                 |

В данной схеме всё народное хозяйство представлено в виде совокупности n отраслей, при этом каждая отрасль фигурирует в балансе как производящая и как потребляющая. Первый квадрант МОБ – это шахматная таблица межотраслевых связей. Показатели, помещённые на пересечении строк и столбцов, представляют собой величины межотраслевых потоков продук-

ции и в общем виде обозначаются  $X_{ij}$ , где  $i$  и  $j$  – соответственно номера отраслей производящих и потребляющих. Во втором квадранте представлена конечная продукция всех отраслей производства. Третий квадрант МОБ также характеризует национальный доход, но со стороны его стоимостного состава (оплата труда + прибыль отраслей) и амортизации. Содержание четвёртого квадранта составляют данные конечного использования национального дохода. Столбец валовой продукции замыкает схему МОБ.

В. В. Леонтьев отмечал, что использование таблиц «затраты – выпуск» позволяет описать состояние экономики, в котором она была бы способна произвести конечный продукт заданного объёма и структуры.

Предполагаемые объёмы поставок отдельных видов продукции конечным потребителям, а также набор коэффициентов затрат по каждой отрасли входят в соответствующие уравнения как эмпирические константы. Численное решение такой большой системы уравнений может быть найдено только с помощью ЭВМ.

Результаты таких расчётов часто указывают на необходимость пересмотра начального прогноза конечного продукта, который служит для них отправным пунктом. Сравнивая нынешние объёмы производства отдельных товаров и услуг с их расчётными значениями в будущем, можно определить необходимые для обеспечения этих последних величины приростов мощностей, а также соответствующие изменения в объёме и составе трудовых ресурсов и объёмах первичных ресурсов. Если какие-либо из этих изменений представляются нереализуемыми или, по крайней мере, вероятность их осуществления мала, то исходный прогноз конечного продукта следует отвергнуть или, по меньшей мере, пересмотреть. В свою очередь новый прогноз должен быть разработан и исследован аналогичным образом.

Однако В. В. Леонтьев отмечал, что по мере развития научно-технического прогресса использование структурных коэффициентов, полученных из таблицы «затраты – выпуск» на данный год, для прогнозирования структуры выпуска в последующие годы приводит ко всё менее и менее точным результатам. Это объясняется тем, что введение новых способов производства неизбежно влечёт за собой постепенное изменение объёма и структуры затрат на единицу выпуска в каждой отрасли. Из-за того, что все элементы системы взаимосвязаны, изменение величины одного-единственного коэффициента затрат приводит к изменению всех межотраслевых потоков.

Общепринятая статистическая процедура экстраполяции тенденций, выявленных в прошлом, оказывается достаточно эффективной только в случае, когда ожидается, что будет проводиться медленное, но неуклонное совершенствование технологии, такое как постепенное, от года к году, сокращение количества угля, сжигаемого на тепловых электростанциях, приходящегося на один киловатт-час производимой электроэнергии.

В тех же случаях, когда новая технология способна быстро вытеснить старую (не говоря уже о скачкообразной замене), переход от одной структуры затрат к другой требует огромных и подробных математических вычислений с помощью мощных компьютеров.

В этой связи В. В. Леонтьев отмечал необходимость перехода к динамической теории общего равновесия. Однако он осознавал сложность таких расчётов, вызванных не только необходимостью развитого аналитического аппарата, но и неспособностью правительств различных стран

и статистических организаций обеспечить значительный объём необходимой информации.

Данные идеи Леонтьева получили развитие в разработке межотраслевого – межсекторного баланса (МОСБ) отечественным учёным экономистом-кибернетиком, академиком Н. И. Ведуты (табл. 2.).

Подход Н. И. Ведуты позволяет развить проводимую в настоящее время крупными российскими компаниями, например ОАО «РЖД», работу по межотраслевому балансу, усложнив структуру и содержание баланса – включив в него, в случае с ОАО «РЖД», все сопряжённые с железной дорогой виды транспорта, а также показатели импорта, валового накопления, доходов, налогов.

Таблица 2.

**Симметричная МОСБ в достоверных ценах**

| Отрасли  | СОВОКУПНЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПРОДУКТ (СОП) |                             |                             |                                    |                            |                            | Всего:<br>Выпуск<br>ВП <sub>i</sub> |                          |
|--|---------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
|  | Промежуточный продукт                 |                             | Конечный продукт            |                                    |                            |                            |                                     |                          |
|  | ПП                                    | Итого<br>ПП <sub>i</sub>    | Э<br>n + 1                  | КП <sub>ов</sub><br>n + 2          | КП <sub>ос</sub><br>n + 3  | КП <sub>зос</sub><br>n + 4 |                                     | Итого<br>КП <sub>i</sub> |
|  | 1, 2... j... n                        |                             |                             |                                    |                            |                            |                                     |                          |
| отрасль 1  | I квадрант<br>$X_{ij}$                | $\sum_{j=1}^n X_{ij}$       | II квадрант<br>$X_{ij}$     | $\sum_{j=n+1}^{n+4} X_{ij}$        | $X_i$                      |                            |                                     |                          |
| отрасль 2  |                                       |                             |                             |                                    |                            |                            |                                     |                          |
| .....  |                                       |                             |                             |                                    |                            |                            |                                     |                          |
| отрасль i  |                                       |                             |                             |                                    |                            |                            |                                     |                          |
| .....  |                                       |                             |                             |                                    |                            |                            |                                     |                          |
| отрасль n  | $\sum_{i=1}^n X_{ij}$                 | ПП                          | $\sum_{i=1}^n X_{ij}$       | КП                                 | ВП                         |                            |                                     |                          |
| Импорт (И)<br>Валовое накопление (ВН)<br>Доходы (ДД)<br>Налоги (Н) | III квадрант<br>$X_{ij}$              | $\sum_{j=n}^n X_{ij}$       | IV квадрант<br>$X_{ij}$     | $\sum_{j=n+1}^{n+4} X_{ij}$        | $X_i$                      |                            |                                     |                          |
| Итого  | $\sum_{i=n+1}^{n+4} X_{ij}$           | И + ВДС<br>произв.<br>сферы | $\sum_{i=n+1}^{n+4} X_{ij}$ | И +<br>ВДС не-<br>произв.<br>сферы | И +<br>ВДС                 |                            |                                     |                          |
| ВСЕГО<br>затраты   | $X_j$                                 | $\sum_{j=1}^n X_j$          | $X_j$                       | $\sum_{i=n+1}^{n+4} X_j$           | $\sum_{ij=1}^{n+4} X_{ij}$ |                            |                                     |                          |

Резюмируя данную часть статьи, посвящённую развитию балансового метода, хочется подчеркнуть, что необходимо разработать поправки в Федеральный закон «О стратегическом планировании» в части определения балансовых методов как необходимого средства реализации стратегии социально-экономического развития России.



Из важнейших механизмов реализации стратегического управления экономикой необходимо также выделить кибернетику, использование новых принципов моделирования.

Современные эконометрические модели прогнозирования не справляются с динамическими задачами в существующей экономике. Можно утверждать, что невозможно создать экономическую модель государства на основе эконометрических подходов.

Использование новых принципов моделирования, в частности, на основе нейронных сетей (используются в США и других развитых странах), и уникальной мультиагентной модели, разработанной в ЦЭМИ РАН, будет способствовать повышению точности прогноза и даст возможность обратной связи с предприятиями, регионами, различными видами транспорта, что позволит не просто иметь статичный результат, который описывает прошлое, а формировать и оптимизировать будущее, принимать и оперативно корректировать краткосрочные и долгосрочные решения.

Постоянные финансовые кризисы последних лет проверили на прочность существующие экономические модели, используемые в различных развитых странах, и подтвердили как наличие кризиса в экономической теории, так и кризиса в государственных системах управления, планирования и прогнозирования, не отвечающих современным требованиям реагирования на быстро меняющийся мир.

Экономика России, как и других стран, оказалась совершенно незащищённой как от мощных финансовых манипуляций на фондовых рынках, так и от отсутствия возможности просчитать последствия управленческих решений и новых технологических решений. В этой связи необходим новый современный математический инструментарий для экономических моделей, позволяющий производить вычисления в режиме реального времени с учётом всех динамических изменений в экономике. Сегодня Россия нуждается в новой экономической модели, способной в существующих условиях обеспечить эффективное социально-экономическое развитие.

Проблема эконометрических уравнений (моделей), которые применялись активно до 1970-х годов, заключалась в сложности написания полного комплекса уравнений для взаимосвязей всех параметров экономической модели, что приводило к созданию агрегированных показателей и естественному снижению качества результатов, так как сам процесс агрегации показателей носит экспертный оттенок.

Развитие кибернетики привело к созданию более совершенных эконометрических моделей, суть которых заключалась в том, что появились обратные связи, без которых кибернетика не воспринимает управление сложными процессами, к которым относятся экономические модели государства. Данные модели использовали метод векторной авторегрессии (VAR – 70-е годы XX столетия и Sims в 80-х годах).

В 90-х годах уже стали использовать векторные модели коррекции ошибок, что позволяло установить взаимосвязь и для нестационарных процессов в долгосрочной перспективе.

Невозможность линейными уравнениями описать такой сложный объект, как экономика государств, привела к созданию структурных моделей, т. е. разделению общей системы экономических взаимосвязей в государстве на десятки взаимосвязанных структур. Это, естественно, упростило написание урав-

нений – гибридных моделей, состоящих из эконометрических и структурных моделей (VAR и VMEC) и структурно-балансовых моделей (DGE-модели).

Развитие DGE-моделей получило широкое распространение в банковской сфере, где с учётом банковской тематики был включён дополнительный элемент – источник отклонений и флуктуаций от долгосрочных трендов с анализом формирования «разрывов» (GAPS). Данные модели получили название «динамические стохастические модели общего равновесия» (DSGE-модели).

Параллельно в других отраслях стали развиваться самообучающиеся интеллектуальные модели. Толчком к их развитию было изучение работы биологической клетки, в которой ежеминутно совершаются миллионы химических реакций. В результате во второй половине XX века были созданы основы для самообучающихся интеллектуальных сетей на основе нейронных сетей, которые имитировали работу нейронных сетей биологических организмов. Модели на основе нейронных сетей в последней четверти XX века получили широкое применение в создании химических технологий для производства материалов с заданными свойствами, а также в прогнозных системах рынков, оптимизации товарных и денежных потоков, оптимизации производственных процессов; системах маркетинговых исследований; банковских системах прогнозирования поведения клиента, оценки риска предстоящей сделки, возможных мошеннических действий, остатков средств на корреспондентских счетах банка, движения наличности, объёмов оборотных средств, экономических параметров и фондовых индексов; системах планирования работы предприятий; аналитических системах и системах поддержки принятия решений; системах оценки активов, включая оценки недвижимости; системах оптимизации сетей электроснабжения и др.

Из вышеизложенного видно, что нейронные сети могут быть использованы в любых задачах, где есть наличие данных на определённом участке временного интервала и они не ограничены количеством переменных данных, т. е. их можно и нужно применять в экономических моделях государства. Отличие нейронных сетей от традиционных моделей прогнозирования состоит в возможности учёта количества информации (тысячи и десятки тысяч данных за много лет), что и повышает точность прогноза, которая может составлять более 90 %.

Необходимо отметить важнейшую разработку последних лет – мультиагентную модель ЦЭМИ РАН, ядром которой является демографическая составляющая вплоть до конкретных индивидов. Агенты размещаются на карте, на которой расположены все возможные варианты транспортной инфраструктуры – авто- и железные дороги, морские и речные пути, транспортные хабы, включая вокзалы и аэропорты. Далее планируется загрузить в модель всевозможные виды производства, услуг, сельского хозяйства и др.

Ключевым вопросом использования модели является насыщение её реальной информацией и далее погружение модели в постоянно действующий институт сети ситуационных центров. Тогда можно будет оперативно использовать и мониторить новую информацию.

Компьютерная модель позволяет просчитывать самые разнообразные варианты пространственного развития страны. Параметрами вариантов могут быть:

1. Общие и местные цели и критерии, по которым оцениваются варианты.

2. Сроки и последовательность исполнения различных локальных проектов.

3. Мировая политическая и экономическая конъюнктура.

4. Множество конкретных параметров, которые могут меняться в зависимости от научно-технического или социального развития в конкретной области, например скорость движения, грузоподъёмность, фертильность, мобильность, 3D-технология и пр.

В целях создания эффективной системы стратегического управления экономикой России, осуществления постоянной связи с основными предприятиями и регионами страны, мониторинга в онлайн-режиме экономических показателей их развития, возможности моделирования общеэкономических задач развития страны и поиска оптимальных решений с опорой на реальную информационную базу «цифровой» экономики предлагается создать Ситуационный кибернетический центр в структуре Минэкономразвития России. Центр целесообразно создать совместно с Центральным экономико-математическим институтом РАН (ЦЭМИ РАН), суперкомпьютерным центром РАН, Институтом системного анализа РАН и региональными ситуационными центрами ФСО России.

Кратко можно описать основную задачу Центра следующим образом. Центр должен внедрить экономическую модель развития государства, ядром которой должна быть интеллектуальная самообучающаяся распределённая многоуровневая система на основе нейронных сетей, обеспечивающая все необходимые вычисления при изменении целей социально-экономического развития, возникающих международных и внутренних вызовов; внедрение инновационных технологий с учётом достойного качества жизни населения. При этом система должна обеспечить возможность оценивать в режиме реального времени экономическую и социальную эффективность принимаемых государственными органами решений, государственным и отраслевым программам предприятий с государственным участием, а также реальных действий крупных частных компаний; анализировать все взаимосвязи субъектов экономики государства. Новые модели, основанные на передовых знаниях современной кибернетики, используемые Центром, позволят увязать в единое целое пространственное развитие России, исходным ядром которого является транспортная инфраструктура, прежде всего железные дороги, с демографической составляющей, размещением производительных сил, обеспечением безопасности страны.

Мировой опыт показывает, что неправильный выбор приоритетов, порядка и сроков осуществления локальных проектов приводит к суммарной неудаче. Поэтому важен детальный просчёт всех вариантов развития, что становится возможным благодаря использованию кибернетических методов, а также суперкомпьютеров.

Важно отметить, что аналогичные ситуационные центры (или Situation Room) функционируют в настоящее время как в правительственных органах, так и на уровне крупных корпораций (в США, странах Евросоюза и т. д.)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Справочно:* В Китае консорциум, в который входят Национальный суперкомпьютерный центр, ряд университетов и Министерство финансов КНР, постоянно развивает симулятор (созданный на базе агентного подхода) для имитации экономических войн, включающий в себя несколько сот миллионов агентов, представляющих 150 основных стран мира.



**В. И. МУНТИАН,**  
*советник Института госкорпорации «Банк развития  
и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»,  
д-р экон. наук, профессор, член-корреспондент НАНУ*

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ**

Сегодня, когда мир быстро трансформируется, встречая на своём пути каскад преград из неопределённости, неустойчивости, турбулентности и хаоса, продолжают возникать новые препятствия в форме угроз и опасностей планетарного масштаба. Всё это и мотивация к выживанию толкают нас на поиск механизмов и инструментов, способных кардинальным образом повысить качество и эффективность системы управления нации и государства. Исходя из вышеизложенного, мы считаем, что данную функцию может выполнить адаптивная к условиям современности система стратегического планирования.

Проблема заключается в том, что, несмотря на проделанную существенную работу в данном направлении, в России система стратегического планирования как целостный организм пока не создана, соответственно, она не может отвечать требованиям современности и обеспечить должное качество и эффективность стратегического управления. Кроме того, даже в научных кругах ещё не достигли по данной проблематике этимологической определённости. Продолжаются дискуссии по поводу роли, значения и даже целесообразности внедрения стратегического планирования в государстве с рыночной экономикой.

Мы полагаем, что следует провести соответствующую информационную, разъяснительную и образовательную работу о том, что против страны ведётся

информационная война (например, о ненужности планирования в условиях рынка), тогда как в реальности планирование – это объективная потребность системы управления (в том числе в условиях рыночного хозяйства).

Также нет полной ясности и чистоты в категориальном и понятийном аппарате, что усложняет взаимосогласованность и взаимодополняемость субъектов управленческой деятельности и в целом снижает результативность системы управления.

Во исполнение Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях утверждено более 50 тысяч документов стратегического планирования, в том числе более 100 на федеральном уровне. Само по себе принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», безусловно, является положительным вкладом в копилку создания системы стратегического планирования. Касательно количественных оценок также прослеживаются положительные тенденции, а качественные оценки сигнализируют, что данная система не отвечает вызовам современности. И то, что утверждено 50 тысяч или 100 тысяч документов, на повышение эффективности стратегического управления и перспектив развития страны сильно не повлияет. Поэтому необходимо прежде всего сменить существующие методологические подходы к системе стратегического планирования для того, чтобы можно было апеллировать не количеством утверждённых документов, а управлять параметрами системы в соответствии с заданной миссией.

Ведь анализ существующих на сегодня методологических подходов в стратегическом планировании свидетельствует о том, что пока не существует целостного системного понимания сущности происходящих процессов и явлений, системы смыслов, системы ценностей, единого стратегического замысла и стратегического плана, базирующихся на мировоззренческих основах и учитывающих специфику развития России в условиях новой глобальной реальности. Всё это пока не позволяет формализовать миссию России, определить её уникальность, идентифицировать её в новой системе глобальных координат и точно указать оптимальный вектор стратегического развития державы. А это очень сложные, фундаментальные задачи, реализации которых мировые центры силы будут оказывать сильное противодействие.

Роль и значение стратегического планирования на современном этапе будет только возрастать. Это объясняется следующими основными факторами:

1. Рост неопределённости, неустойчивости, турбулентности и хаотизации мировой хозяйственной системы.

2. Механизм свободного рынка. В его уникальных способностях по регулированию кризисных противоречий нас убеждали на протяжении последних 30 лет. На практике оказалось, что он неспособен обеспечить макроэкономическую устойчивость национальной экономики и преодолеть системные кризисы.

3. Появились более сложные формы взаимодействия хозяйствующих субъектов и целых секторов экономики в результате трансформационных преобразований и новых интеграционных процессов.

4. Произошло кардинальное обострение глобальных проблем современности, что объективно обуславливает возникшую объективную потребность общества и государства, да и человечества в целом, в прогнозировании своего будущего и последующих поколений, а также в познании сценариев, моделей и общественно-экономических формаций долгосрочного развития.

5. Участилась негативная динамика и увеличились масштабы возникновения глобальных угроз и опасностей, а также непредвиденных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций (пандемия, рецессия мировой экономики, войны и военные конфликты, системный кризис капиталистической системы, потеря мирового господства США и Западом в целом, планетарные климатические изменения, стихийные бедствия, природные и техногенные катастрофы, экологические опасности и острая необходимость ликвидации их последствий). И этот ком проблем будет только нарастать, на фоне ускорения времени и сжатия пространства, при отсутствии консолидации стран и народов против общих угроз и опасностей, при отсутствии необходимых мощностей и соответствующих технологий.

Всё это и другие жизненно важные потребности и интересы, связанные с нарастанием динамизма социально-экономических процессов, а также с необходимостью обеспечения безопасности и стабильного развития Российской Федерации, определяет жизненно важную потребность в создании новой парадигмы развития и необходимости комплексного внедрения и обеспечения эффективного функционирования системы стратегического планирования в современных условиях.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определено понятие, что «стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

Вместе с тем обращаем внимание на то, что в данном категориальном вопросе существует определённая развилка, являющаяся, по сути, вызовом и риском правильного развития системы стратегического развития в России.

Риск от первого направления развилки заключается в существовании определённого рода подмены этимологии стратегического планирования, которая существенно сужает глубину и масштаб данной системы.

Риск от второго направления развилки заключается в возможности внедрения в систему стратегического планирования России троянского коня через навязывание её элите ложных теорий и неправильных практик, тупиковых моделей развития и бесперспективных технологий.

Риск от третьего направления развилки заключается в искажении объективности ситуации, подмены фактов и недостоверности информации за счёт внутренних негативных факторов влияния.

Таким образом, к познанию и строительству системы стратегического планирования необходимо подходить прежде всего с позиций системного подхода, тогда данная система откроется как многофункциональная и многоуровневая. Ведь по своей сути стратегическое планирование должно выступать в своём многогранном аспекте: как функция государственного управления, как важнейший инструмент регулирования социально-экономических процессов в рыночном хозяйстве, а также как методология, как способ, как форма, как механизм реализации государственной политики и соответ-

ствующих субъектов управления. Кроме того, стратегическое планирование выступает как наука, которая изучает возможности использования в практической деятельности людей объективных законов для решения многообразных социально-экономических проблем и вопросов национальной безопасности государства.

Главным подходом к формированию конструкции системы стратегического планирования должно стать такое построение такого взаимодействия взаимосвязанных между собой прямыми и обратными связями множественности элементов и подсистем, которые в своей совокупности будут способны обеспечить целостность и живучесть системы в условиях воздействия внутренних и внешних факторов негативного воздействия.

### **Основные подходы стратегического планирования:**

1. Системно-комплексный подход – охват всех элементов социально-экономических систем, рассмотрение их как целостных образований. Выявление элементов, подсистем, прямых и обратных их связей, составляющих исследуемую систему, а также явлений и процессов, закономерностей, зависимостей, интересов людей, их сообществ, социально-экономических систем.

2. Системно-структурный подход – построение стратегий развития с учётом всего комплекса взаимосвязей и взаимозависимостей элементов социально-экономической системы, внутренних и внешних связей. Выделение элементов структуры, преобразование которых вызывает наибольшие изменения в развитии сообществ, а также тех, которые требуют преобразования, прогнозирование изменения которых имеет смысл.

3. Системно-функциональный подход – выявление и определение всех функций, которые должны быть реализованы, развиты, гармонизированы для устойчивого развития социально-экономических систем и сообществ. Определение замысла формирования функциональных сред, в которых возможна реализация творческого потенциала человека, эффективное использование им технологий обеспечения взаимодействия с другими людьми по вопросам производства, распределения и обмена продукцией и услугами.

4. Системно-целевой подход – формулирование системы целей развития, построение дерева целей на основе мировоззренческих основ развития с опорой на сформулированный образ будущего и его показатели. Консолидация, синхронизация замыслов и смыслов развития социально-экономических систем и сообществ путём использования методов оптимального регулирования и саморегулирования на всех уровнях иерархии этих систем и сообществ.

5. Системно-ресурсный подход – определение перечня необходимых ресурсов и их источников для практической реализации целей развития систем. Обеспечение сбалансированности поставленных целей и задач и наличных ресурсов. Новые источники ресурсов и их структура должны привлекаться с опорой на немонетарные методы хозяйствования. Варианты экономических моделей, применимых и развиваемых в социально-экономических системах, должны отвечать мировоззренческим критериям их целесообразного функционирования.

6. Системно-интеграционный подход – интеграция всех элементов систем, механизмов и инструментария, источников ресурсов для обеспечения целостного и гармоничного развития социально-экономической системы. Исследование возможностей интеграции и консолидации основных показателей развития и элементов стратегий систем на всех уровнях их иерархии.

7. Системно-коммуникационный подход – формирование основ коммуникационной модели обеспечения взаимодействия всех элементов социально-экономических систем как по вертикали, так и по горизонтали. Обязательным является выявление, стабилизация и оптимизация внутренних и внешних коммуникаций проектируемых систем. Коммуникационная модель, как модель синхронизации комплекса мер по развитию всех элементов социально-экономических систем, создаётся путём использования принципов оптимального регулирования и саморегулирования.

8. Системно-исторический подход – выявление причинно-следственных связей, исторических трендов и особенностей развития сообществ и систем, а также прогноз их будущего состояния с учётом закономерных изменений климата и других внешних условий. Учёт исторического опыта, традиций и особенностей развития сообществ, отраслей, территорий и государств, народа, цивилизации в условиях ритмично изменяющихся параметров внешней среды.

Мы считаем, что краеугольным камнем основ государственной политики должны стать современные теоретико-методологические основы стратегического планирования.

Поэтому первым этапом формирования основ государственной политики должны стать современная научно-обоснованная и целостная мировоззренческая, идеологическая и методологическая базы принятия стратегических решений на основе чётко формализованной системы ценностей, системы смыслов и системы национальных интересов.

Мы понимаем методологию стратегического планирования как единую научную основу разработки стратегических прогнозов, стратегий, проектов, программ, планов и бюджетов, направленную на обеспечение устойчивого социо-эколого-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации; органическое единство общемировоззренческих, общеметодологических принципов, общенаучных методов и способов познания; комплекс согласованных и взаимозависимых по целям и задачам системных мероприятий, реализуемых за единым стратегическим замыслом и планом; единство логики разработки стратегических документов; систему показателей, используемых в процессе стратегического планирования.

Под принципом стратегического планирования следует понимать основу, начало, первоначало, исходное положение, научные теории и законы как объективную категорию науки стратегического планирования, выступающую в качестве отправного основополагающего утверждения закономерности, выражающего совокупное действие в форме органического единства общемировоззренческих законов развития как объекта планирования, так и самой практики планирования, и определяющего задачи, логику, направление и характер составления, возможности выполнения плановых заданий, а также проверки их выполнения.

Мы считаем, что методология стратегического планирования должна соответствовать следующим основополагающим принципам:

1. Принцип целостности.
2. Принцип научности.
3. Принцип сочетания общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого ранга и стимулирования личной и коллективной заинтересованности в выполнении управленческих решений.
4. Принцип единства экономики и политики при приоритете политики.
5. Принцип единства централизма и самостоятельности.



6. Обеспечение оптимальной пропорциональности на основе выделения ведущих звеньев.

7. Принцип единства и комплексности прогнозов, стратегических программ и планов.

8. Принцип единства процесса разработки, обеспечения возможности выполнения и проверки выполнения программ и планов.

9. Принцип комплексности.

10. Принцип системности.

11. Принцип иерархичности.

12. Сетевой принцип построения стратегий, основанных на научном предвидении, прогнозировании и стратегическом планировании.

13. Принцип измеряемости целей.

14. Принцип сбалансированности системы стратегического планирования.

15. Принцип прозрачности.

16. Принцип реалистичности.

17. Принцип преемственности и непрерывности.

18. Принцип разграничения полномочий.

19. Принцип оптимизации процедур взаимодействия участников процессов стратегического планирования.

20. Принцип ответственности участников стратегического планирования.

21. Принцип целенаправленности.

22. Принцип ресурсной обеспеченности.

23. Принцип соответствия показателей целям.

Разрабатываемые стратегические управленческие решения должны быть направлены исключительно на создание условий для гармоничного духовно-нравственного и социально-экономического развития человека, общества, государства, а предлагаемые социально-экономические модели развития должны быть гармонизированы на системном уровне и должны учитывать определённое влияние цикличности на происходящие процессы.

Основные задачи стратегического планирования по достижению стратегических целей государственной политики:

1. Поиск оптимальных путей достижения стратегических целей государственной политики в разных сферах жизнеобеспечения общества и государства через систему стратегического планирования, направленную на обеспечение суверенитета, самодостаточности, целостности, благополучия и процветания Российской Федерации, обеспечение национальной безопасности страны, сохранение национальной идентичности и природного богатства России для будущих поколений.

2. Формирование системы смыслов, системы принципов, мировоззренческих и методологических подходов, критериев и ограничений в принятии стратегических решений на всех уровнях государственной, региональной и отраслевой иерархии в Российской Федерации.

3. Определение и проведение стратегического анализа внешних и внутренних угроз Российской Федерации как ключевого элемента системы стратегического планирования.

4. Определение основных направлений и приоритетов государственной политики в сфере стратегического планирования и её реализации в системе государственного управления.

5. Разработка порядка осуществления стратегического планирования, предусматривающего формирование единого управленческого цикла стратегического планирования.

6. Обеспечение взаимосвязи между стратегическим планированием в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития, отраслевым и территориальным (региональным) планированием, а также интересами государства и задачами развития государственных корпораций и бизнеса.

7. Обоснование рекомендаций по определению иерархии документов стратегического планирования, сроков, последовательности их разработки, корректировки, рассмотрения и утверждения, увязки стратегического планирования и бюджетного процесса в целях сбалансированного ресурсного обеспечения ключевых мероприятий.

8. Подготовка квалифицированных кадров для системы стратегического планирования.

9. Совершенствование системы стратегического планирования и обеспечение надёжной криптозащиты.

10. Создание необходимых условий для неукоснительного использования положений Основ государственной политики в деятельности субъектов стратегического планирования в Российской Федерации.

11. Создание эффективной системы организации мониторинга и контроля реализации процессов стратегического планирования на всех иерархических уровнях.

В системе государственного управления стратегическое планирование, как главная его подсистема, должно выступать, прежде всего, в качестве таких основных функциональных проявлений, как:

1. Ключевой способ преодоления неопределённости.

2. Главный инструмент реализации государственной политики и регулирования социально-экономических процессов в рыночной хозяйственной системе.

3. Главный гарант обеспечения стабильности, законности, социальной защищённости и справедливости в стране.

4. Важнейший механизм реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности России.

5. Ключевая функция стратегического управления, обеспечивающая устойчивое и прогрессивное развитие общества и государства.

6. Методология, форма, механизм, инструмент реализации политики соответствующих субъектов управления не только на макро-, но и на микроуровнях.

Стратегическое планирование, безусловно, должно играть ключевую роль в системе государственного стратегического управления. Данная ключевая роль стратегического планирования обусловлена следующими определёнными функциями, потребностями, интересами и логикой:

1. Разработкой стратегических ориентиров, целевых установок, парадигм, концепций, стратегий, программ и проектов развития.

2. Обобщением мировоззренческих оснований, научно-методологических принципов, социально-политических установок, экономических потребностей, общих подходов и методов формирования стратегий развития для обеспечения их целостности, смыслового наполнения, социальных стандартов.

3. Созданием оснований для разработки методических материалов и программ развития, систем управления и реализации стратегий и программ, построением хозяйственного механизма, органически соответствующего целям и задачам социального, демократического, правового государства.

4. Формированием целесообразного подхода, консолидации потенциала и синхронизации действия механизмов, инструментария и институтов

реализации стратегий развития, разрабатываемых в Российской Федерации, и выбора оптимального пути развития.

5. Формированием принципиальных основ для правильного, рационального и эффективного взаимодействия субъектов стратегического управления.

Следует учесть, что стратегическое планирование играет важную роль в регулировании социально-экономических процессов на макроуровне. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2030 года чётко определено, что «главными стратегическими угрозами национальной безопасности в области экономики являются её низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, незащищённость национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала, уязвимость её информационной инфраструктуры, несбалансированность национальной бюджетной системы, регистрация прав собственности в отношении значительной части организаций в иностранных юрисдикциях, ухудшение состояния и истощение сырьевой базы, сокращение добычи и запасов стратегически важных полезных ископаемых, прогрессирующая трудонедостаточность, сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, незаконной миграции, неравномерное развитие регионов, снижение устойчивости национальной системы расселения».

Таким образом, противостоять вышеприведённым стратегическим угрозам в области экономики, а также обеспечить их нейтрализацию и ликвидацию их последствий возможно с помощью эффективно функционирующей системы стратегического планирования. Особое значение в создавшихся условиях в государственной политике должно быть уделено вопросам обеспечения экономической безопасности страны.

При разработке и реализации государственной политики также следует учитывать, что, кроме важной функции регулирования стратегического планирования по решению экономических и социальных проблем общества, такую же важную функцию стратегическое планирование должно выполнять и на микроуровне. Поэтому политика государства должна обеспечивать гармонизацию процессов стратегического планирования на макро- и микроуровне, не допуская их разнонаправленности, противостояния и конфликтности, чтобы в конечном итоге эти процессы были направлены на единый вектор экономического роста, на обеспечение благосостояния граждан и национальной безопасности страны.

Поскольку в настоящее время необходима чёткая, научно обоснованная, планомерная и скоординированная организация совершенствования социально-экономической системы, системы национальной безопасности и обороны страны, других систем жизнеобеспечения и развития гражданского общества, государства и государственного управления и регулирования через систему стратегического планирования, объединяющую макро- и микроуровень как по вертикали, так и по горизонтали, с помощью прямых и обратных связей, предлагается увязка всех направлений государственной политики в единый стратегический замысел и план. Это обеспечит эффективное функционирование национальной экономики в целом, составляющих её подсистем и хозяйствующих субъектов.



**Ю. С. ПЛЕТНЕВА,**  
*заместитель директора Фонда развития квалификаций ТПП РФ,  
евразийский комиссар ЕОЭС по вопросам рынка недвижимости,  
канд. юрид. наук*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЫНКА НЕДВИЖИМОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рынок недвижимости является сложной системой взаимоотношений субъекта и объекта государственного регулирования. Рынок недвижимости цикличен, поэтому при планировании нужно определить первоочередные стратегические приоритеты государственной политики в сфере регулирования рынка недвижимости.

Определение концептуальных подходов к стратегическому планированию развития рынка недвижимости заключается в необходимости определения видения будущего, миссии, цели, осуществления оценки и анализа внешней среды, оценки внутренних возможностей и угроз, проведения анализа стратегических альтернатив, выбора концептуальных подходов, формулировки стратегических направлений и практических мероприятий, направленных на реализацию концепции.

Миссия концепции стратегического планирования развития рынка недвижимости заключается в выработке подходов к развитию механизмов государственного регулирования рынка недвижимости и формированию на их основе концептуальных направлений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование государственного регулирования рынка, определение ответственных за внедрение, определение финансовых потребностей, необходимых для реализации концепции.

Цель концепции стратегического планирования развития рынка недвижимости заключается в определении подходов и направлений развития механизмов государственного регулирования рынка недвижимости, практическое внедрение которых будет способствовать развитию рынка недвижимости в Российской Федерации.

Далее необходимо осуществить оценку и анализ внешней среды, которые имеют прямое влияние на функционирование и развитие рынка недвижимости. И поскольку основными составляющими внешней среды являются политическая, экономическая, социальная и технологическая, то в качестве инструмента выбираем PEST-анализ как инструмент, который даст возможность определить внешние условия, сформулировать подходы и спрогнозировать возможности государственного регулирования развития рынка недвижимости в России.

PEST-анализ состоит в выявлении и оценке влияния факторов макросреды на результаты текущей и будущей деятельности предприятия. Выделяют четыре группы факторов, наиболее существенных для стратегии предприятия: политико-правовые, экономические, социокультурные и технологические.

Экономическое и социальное состояние общества требует от государства принятия мер и предложений по поддержанию существующих и созданию новых стимулирующих рынок недвижимости мероприятий, созданию прозрачных условий для инвестирования, внедрению эффективных путей экономического и социального развития. Современное состояние технологического развития должно быть оптимально применено к концепции стратегического развития рынка недвижимости, вместе с тем целесообразным остаётся применение государством политики нормативных запретов и строгого контроля с повышением ответственности за вред, причинённый экологии и окружающей среде.

Наиболее угрожающим для развития рынка недвижимости является экономический фактор, так как наблюдается общемировая просадка цен на недвижимость. Учитывая спад экономики, развитию рынка недвижимости на данном этапе будут способствовать механизмы государственного регулирования и стимулирования.

Для определения концептуальных подходов к государственному регулированию развития рынка недвижимости нами осуществлён PEST-анализ факторов, влияющих на рынок недвижимости и возможность его развития. По результатам проведённого анализа приоритетным является развитие правового и административно-организационного направлений. Вместе с тем следует учесть и другие не менее важные направления – информационное и финансовое.

Далее сформулируем проблемы, на решение которых должна быть направлена концепция направления стратегического планирования развития рынка недвижимости. Рынок недвижимости в России развивается быстрыми темпами, внедрение экономических реформ позволило усовершенствовать систему государственного регулирования рынка. Вместе с тем рыночный механизм пока недостаточно действен в плане улучшения темпов развития рынка и увеличения темпов строительства как жилой, так и коммерческой недвижимости. Государством недостаточно урегулирована процедура предоставления риэлторских услуг, имеет место ряд проблем

в функционировании правового механизма государственного регулирования рынка, недостаточно развит административно-организационный механизм. Система налогообложения недвижимости и операций с ней подлежит пересмотру, имеются потери бюджета от уплаты налогов в полном объёме.

Кроме того, недостаточно эффективно работает механизм стимулирования создания жилой недвижимости, критерии участия в программах для подавляющего большинства граждан являются завышенными, низкий уровень мотивации служащих органов власти и местного самоуправления, имеющих отношение к реализации политики в сфере недвижимости и оказанию услуг для субъектов рынка, порождает коррупционные проявления. Имеют место рейдерские захваты недвижимости и мошенничество на рынке недвижимости, эти явления происходят благодаря ненадлежащему регулированию процессов на рынке. Внедрение системы независимой оценки квалификации специалистов в сфере недвижимости и жёстких санкций за установленные нарушения нормативно-правовых актов и предоставление услуг ненадлежащего качества позволяют усилить контроль за деятельностью риэлторских организаций. Внедрение электронных баз данных реестров и кадастров требует обновления технического оборудования и создания надёжной системы защиты баз данных для противодействия нарушениям в этой сфере.

На основе вышеизложенного определяем оптимальный вариант решения проблем на основе сравнительного анализа возможных вариантов. На наш взгляд, возможны три варианта решения проблемы.

Первый – оставить без изменений государственную политику в сфере регулирования и стимулирования развития рынка недвижимости, что обусловит сохранение существующей системы управления на рынке недвижимости, ненадлежащее состояние предоставления услуг на рынке недвижимости, будет способствовать рейдерству и мошенничеству в этой сфере, будет способствовать обострению экономических и социальных проблем в этом сегменте рынка.

Второй – осуществить частичные изменения в системе государственного регулирования рынка недвижимости: усовершенствовать правовой и административно-организационный механизм государственного регулирования; постепенно увеличить финансирование из государственного бюджета мероприятий по совершенствованию государственного регулирования развития рынка недвижимости. Это позволит частично стабилизировать отношения на рынке недвижимости, но не обеспечит существенных сдвигов в развитии рынка, создании условий, стимулирующих развитие рынка недвижимости.

Третий – разработать и утвердить Стратегию развития рынка недвижимости Российской Федерации, которая даст возможность решить большинство проблем, сдерживающих дальнейшее развитие, а также создаст стабильные и действенные механизмы государственного регулирования рынка недвижимости, обеспечит создание равных условий для участников рынка, уменьшит уровень преступлений в сфере недвижимости, будет способствовать выходу из тени арендного сегмента рынка, совершенствованию экономических и правовых отношений собственности, стимулированию развития рынка недвижимости путём увеличения объектов недвижимости

и улучшения доступности финансовых инструментов на приобретение недвижимости. Считаем третий вариант оптимальным для внедрения.

Далее определяем концептуальные подходы к стратегическому планированию развития рынка недвижимости Российской Федерации. Так, решение проблем в сфере государственного регулирования рынка недвижимости должно происходить с помощью комплексного подхода по развитию правового, административно-организационного механизмов государственного регулирования рынка недвижимости с учётом финансового и информационного факторов, которые заключаются во внедрении комплекса мероприятий по улучшению механизмов государственного регулирования рынка недвижимости, в том числе правового, административно-организационного, финансового и информационного характера. Стоит также обязательно предусмотреть меры стимулирования развития рынка недвижимости.

В итоге переходим к формулировке стратегических целей, на достижение которых направлены концептуальные подходы развития рынка недвижимости.

1. Усовершенствование рынка недвижимости путём создания прозрачных условий функционирования рынка недвижимости с помощью эффективного государственного регулирования и развития рыночных механизмов.

2. Создание эффективной системы государственного регулирования развития рынка недвижимости путём улучшения механизмов государственного регулирования и совершенствования механизмов стимулирования развития рынка недвижимости.

3. Развитие правового механизма государственного регулирования рынка недвижимости путём внесения изменений в существующие правовые акты, разработка и принятие новых нормативно-правовых актов относительно регулирования деятельности по оказанию государственных услуг, в корреляции с майскими указами Президента России, трудовым правом, внедрением независимой оценки квалификации специалистов по операциям с недвижимостью, предоставление вспомогательных услуг субъектами хозяйствования, контроль за которыми осуществляется государством, оказание риэлторских услуг, налогообложение недвижимости и сделок с ней, стимулирование развития рынка недвижимости, развитие инвестиционной привлекательности.

4. Улучшение и упрощение процедуры оформления права собственности на недвижимость.

5. Развитие административно-организационного механизма путём урегулирования действий должностных лиц, предоставляющих административные услуги на рынке недвижимости, нормирование услуг, оказываемых вспомогательными субъектами хозяйствования, введение системы контроля за предоставлением услуг на рынке недвижимости.

6. Снижение уровня рейдерских захватов недвижимости путём принятия соответствующих нормативно-правовых актов и функционирования органа по вопросам противодействия рейдерству.

7. Введение ответственности за нарушение действующих порядков в сфере предоставления услуг на рынке недвижимости.

8. Повышение ответственности за правонарушения в сфере охраны земель и вред, причинённый окружающей природной среде.

9. Повышение ответственности за неэффективное использование и содержание в неудовлетворительном состоянии объектов культурного наследия, повышение уровня ответственности за разрушение такой недвижимости, с одной стороны, и упрощение процедуры приобретения субъектами предпринимательства и восстановления подобных объектов, с другой стороны.

10. Пересмотр системы налогообложения недвижимости и сделок с ней.

11. Внедрение мероприятий по защите электронных информационных систем с повышением уровня ответственности за несанкционированный доступ, изменение и распространение информации из реестровых и кадастровых систем.

12. Усовершенствование и создание государственных программ, с помощью которых осуществляется стимулирование рынка недвижимости.

13. Внедрение эффективных инструментов, направленных на привлечение инвестиций в недвижимость.

14. Развитие перспективных сегментов рынка недвижимости.

15. Развитие института защиты добросовестного приобретателя недвижимости и ответственности регистрирующих органов за законность регистрации прав собственности, в том числе на законодательном уровне.

Разработка концепции стратегического планирования развития рынка недвижимости с учётом внешних и внутренних факторов позволит решить проблемы, сдерживающие развитие рынка недвижимости, урегулировать противоречия в законодательстве, будет способствовать свободному развитию рынка и эффективному противодействию правонарушениям, а также снижению преступных проявлений и предупреждению других негативных последствий.





**О. Н. РЫБКОВСКАЯ,**  
*доцент Московского государственного гуманитарно-  
экономического университета и РГГУ, канд. экон. наук*

## **ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В НЕКОТОРЫХ ВЕДУЩИХ СТРАНАХ ЗАПАДА**

В условиях начала обрушения всей мировой экономики в новый мировой финансово-экономический кризис, ускоренный воздействием коронавирусной инфекции, который по своей глубине может превзойти Великую депрессию 1929–1933 годов, постсоветская Россия с марта 2020 года вступила в стадию экономической и социальной турбулентности. Прежние, навязанные России Западом в 90-е годы прошлого столетия «драйверы» слабого экономического роста – иностранные инвестиции, развитие сферы услуг и нефтегазовые доходы – в ситуации внезапного искусственного резкого торможения экономики как в российском, так и мировом масштабе со всей очевидностью проявили в нашей стране свою несостоятельность. В связи с этим возникла острая необходимость резкой смены курса социально-экономического развития России в сторону реиндустриализации и модернизации производства, т. е. ускоренного возрождения и развития производительного (реального) сектора экономики. В этой ситуации просматривается определённая аналогия с 1929 годом, когда в странах Запада обрушилась экономика и социальная сфера, а СССР, правопреемницей которого в поправках к российской Конституции законодательно признаётся нынешняя Россия, приступил именно в данный, наиболее подходящий момент крайнего ослабления Запада, к реализации прямо противоположного сценария – широкомасштабной индустриализации.

6 июня 2020 года новое, возглавляемое теперь уже государственниками российское правительство М. В. Мишустина – А. Р. Белоусова издало распоряжение № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года», которая фактически представляет собой большую часть грандиозного замысла по реиндустриализации России. В качестве целей рассматриваются ускорение технологического развития России, внедрение цифровых технологий в производство и рост конкурентоспособности экспортной продукции. Эта Сводная стратегия крайне амбициозна, и ставка в ней сделана в основном на обрабатывающую промышленность и соответствующие интенсивные источники роста: к 2024 году предусматривается достижение таких показателей, как увеличение количества компаний отраслей, осуществляющих инновации, – до 50 % от их общего числа; рост производительности труда на средних и крупных предприятиях – не ниже 5 % в год; в итоге рост индекса производства обрабатывающей промышленности к 2035 году должен составить 192 %<sup>1</sup>.

Вслед за этим для обеспечения возрождения и модернизации обрабатывающей промышленности 10 июня 2020 года была утверждена Энергетическая стратегия России на тот же период – до 2035 года. В настоящее время предстоит рассмотрение и утверждение трёх ведомственных программ – генеральных схем развития нефтяной, газовой отраслей и размещения объектов электрогенерации.

Обе эти стратегии – Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации и Энергетическая стратегия России – разработаны в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и подлежат дальнейшей конкретизации.

Если в СССР плановое развитие экономики было стабильным процессом и осуществлялось на основе директивного планирования, т. е. план имел силу закона, то в условиях постсоветской многоукладной России данный вид планирования представляется невозможным. В силу этого особую актуальность приобретает опыт индикативного планирования на макроэкономическом уровне в других странах, в том числе в ведущих странах Запада, к которому они были вынуждены прибегнуть в послевоенный период, чтобы не отстать в экономическом соревновании от Советского Союза, динамично развивавшегося примерно до начала 60-х годов прошлого столетия.

Индикативное планирование означает, что принимаемые на любом уровне планы не носят обязательный характер, т. е. не являются законами, а лишь содержат прогнозы и рекомендации, которые служат источниками информации и мотивации, а также ориентирами для хозяйствующих субъектов. При государственном индикативном планировании происходит вовлечение частных предприятий в решение общенациональных задач, которые ставит государство.

В качестве индикаторов используются, в частности, индекс общей экономической активности, индекс банковских кредитов, индекс цен стоимости

---

<sup>1</sup> Мишустин утвердил стратегию развития обрабатывающей промышленности до 2024 года. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4374015>. – Дата обращения: 21.06.2020.

ценных бумаг на бирже, изменения нормы процента. Часто применяются системы индикаторов и программы.

Индикативное планирование, по сути, имеет более чем вековую историю. Страной-первопроходцем в этой области считают Японию, которая уже в конце XIX – начале XX века использовала некоторые элементы индикативного планирования в целях ускоренной модернизации экономики с учётом специфики японской культуры, которая издавна характеризовалась ведущей ролью государства. К особенностям макроэкономического прогнозирования и планирования в Японии с 60-х годов прошлого века относится система социально-экономических прогнозов, планов и научно-технологических программ, разрабатываемых центральным правительством при участии предпринимательских и других общественных союзов и ассоциаций и при условии достижения общенационального консенсуса. В Японии разрабатывались как долгосрочные планы на 9–10 лет, так и среднесрочные, рассчитанные примерно на 4–5 лет планы. В результате экономика Японии развивалась ускоренными темпами.

Среди стран, применяющих индикативное планирование, особо выделяется Франция со своим «государственным дирижи́змом». Наиболее яркими проявлениями экономической политики «государственного дирижи́зма» стали экономическое поощрение тех предприятий, которые следуют целям индикативного планирования, непосредственный контроль государства над ценами, который осуществлялся с 1947-го по 1985 год, причём с использованием принципа их блокировки, регулирование инвестиций государством на общенациональном уровне, а также валютные ограничения и количественные ограничения в сфере торговли и материального производства. Во Франции разрабатывались и реализовывались общенациональные планы модернизации экономики. При этом некоторые стратегические отрасли даже жёстко контролировались государством. К ним относились угольная промышленность, металлургические заводы, электростанции и железные дороги. Уделялось также большое внимание развитию наукоёмких отраслей.

Основными направлениями политики «государственного дирижи́зма» являлись реализация крупных инфраструктурных проектов, проведение промышленной и инновационной политики, а также развитие регионов.

Основу индикативного планирования во Франции с точки зрения методологии составляли агрегированные динамические модели долгосрочного прогнозирования и статистическая концепция национальных счетов, что повышало объективность планирования.

Идеи дирижи́зма в их общем виде по-прежнему используются во Франции на макроэкономическом уровне. С начала 90-х годов во Франции развивается стратегическое планирование, которое учитывает сближение национального рынка с рынками стран Запада. Основным приоритетом этого сближения стало содействие развитию наукоёмких инноваций и технологий.

Совсем иначе складывалась судьба государственного индикативного планирования в Германии. Впервые общенациональное индикативное планирование появилось в гитлеровской Германии, где стали разрабатываться пятилетние планы развития экономики.

Разработка и реализация общенациональных планов развития экономики во многом осуществлялась при активном, инициативном участии предпринимательских союзов во главе с Имперским союзом промышленности (RDI = Reichsverband der Deutschen Industrie) и входящими в его состав отраслевыми

промышленными союзами, объединёнными в Имперскую группу промышленности (RGI). Предпринимательские союзы были фактически огосударствлены в самом начале правления А. Гитлера (Gleichschaltung der Verbände) с целью их подчинения экспансионистским планам нацистского руководства по завоеванию новых земель в Европе, и прежде всего на Востоке.

Однако общенациональное планирование, которое носило индикативный характер, далеко не во всех случаях оказывалось эффективным, так как вскоре после назначения А. Гитлера рейхсканцлером была проведена широкая приватизация германских предприятий, и впоследствии далеко не во всех случаях частные предприниматели покорно выполняли предусмотренные планами военные заказы рейхсвера.

В результате индикативное планирование экономики нацистской Германии не смогло конкурировать с директивным централизованным планированием в СССР, где план имел силу закона и которое оказалось более эффективным в условиях военного времени, так как обеспечило быструю концентрацию всех сил и ресурсов на решающих направлениях военной экономики и экономики тыла, что в итоге сыграло важную роль в разгроме гитлеровской Германии и её европейских сателлитов.

Управление экономикой Германии в период её восстановления и начального этапа развития после окончания Второй мировой войны формально осуществлялось с либеральных позиций «социальной рыночной экономики», однако в действительности государство выполняло роль дирижёра, хотя это и не было выражено столь явно и часто, как во Франции.

Однако впоследствии сфера официально допустимого вмешательства государства в рыночную экономику ФРГ в форме индикативного планирования была, по-видимому, под давлением США, а также из соображений политкорректности, а именно необходимости твёрдо стоять на позициях социальной рыночной экономики, была официально ограничена территориальным планированием, которое осуществлялось и осуществляется после объединения Германии на трёх уровнях – федеральном, федеральных земель и их частей – регионов, а также на местном уровне.

В настоящее время правовую основу территориального планирования составляют Федеральный закон о территориальном планировании в редакции 2008 года (das Raumordnungsgesetz des Bundes = ROG), законы о планировании территорий на уровне федеральных земель (Landesplanungsgesetze der Länder), планы и программы планирования территорий (Pläne und Programme der Landesplanung), а также различные специальные законы и правовые и административные нормы.

В соответствии с Федеральным законом о территориальном планировании, документы по планированию разрабатываются в Германии на уровне федеральных земель и входящих в их состав регионов. Это позволяет увязывать планирование на федеральном и земельном уровне с проектными планами на муниципальном уровне.

Для всей территории Германии разрабатывается стратегическая программа, которая содержит рекомендации для территориального планирования на уровне федеральных земель.

Задачи регионального планирования аналогичны друг другу во всех федеральных землях. Основными инструментами регионального планирования являются планы и программы, в которых органы регионального планирования детально конкретизируют в привязке к конкретной территории и сфере

планирования принципы и цели территориального планирования Федерации и соответствующей федеральной земли при участии субъектов муниципального планирования. Это позволяет разрабатывать концепцию развития соответствующего региона (например, определение приоритетных территорий). Однако, несмотря на широкие полномочия в сфере планирования, органы регионального планирования не наделены полномочиями по проведению в жизнь соответствующих плановых документов. Реализация этих документов осуществляется посредством того, что общины при планировании на своём муниципальном уровне согласно абзацу 4 параграфа 1 Строительного кодекса обязаны учитывать цели территориального устройства и территориального планирования<sup>1</sup>.

В каждой федеральной земле полномочия по региональному планированию осуществляют разные государственные органы, что объясняется различными историческими традициями, сформировавшимися ещё в условиях существования отдельных германских государств. Разнообразию субъектов регионального планирования в федеральных землях представлено в таблице 1.

Опыт индикативного планирования взял на вооружение и частный бизнес. Стратегическим планированием занимаются в большей мере крупные предприятия. Согласно результатам опроса, проведённого консалтингово-аудиторской компанией Pricewaterhouse Coopers среди 423 руководителей немецких предприятий, от больших компаний с численностью занятых не менее 5000 человек и до более мелких предприятий, на которых занято менее 1000 человек, успешными предприятиями стали прежде всего те, которые занимались стратегическим планированием. Однако до сих пор большинство немецких предприятий уделяет больше внимания оперативному планированию, особенно в преддверии мирового финансово-экономического кризиса, наступление которого было ускорено коронавирусной инфекцией.

В настоящее время в условиях стремительного роста безработицы в странах Запада не исключено, что их руководству придётся вернуться к полезным наработкам прошлого и вновь прибегнуть к общенациональному индикативному планированию с целью недопущения/прекращения социальных волнений и падения темпов экономического развития. К тому же быстро меняется мировая финансовая архитектура вследствие практически неконтролируемой эмиссии мировых резервных валют и прежде всего доллара США, с помощью которой денежные власти ведущих стран Запада пытаются «залить» пожар кризисных явлений в экономике и социальной сфере. Однако это означает в ближайшем будущем потерю этими валютами своих привилегированных позиций в мировом масштабе, что повлечёт за собой образование крупных макрорегионов со своими валютными зонами.

В этих условиях Россия может успешно использовать наработанный ранее странами Запада опыт общенационального индикативного планирования, так как необходимо будет увязать в единое целое и документы стратегического планирования, и программы, в частности, развития обрабатывающей промышленности, энергетики, и многие другие планы, отраслевые и территориальные. Представляется, что для России как страны с традиционно централизованным государственным управлением и довольно большим государственным сектором был бы предпочтительнее дирижизм в планировании, чем методы косвенного воздействия на рынок и цены.

---

<sup>1</sup> Regionalplanung. [https://universal\\_lexikon.deacademic.com/290782/Regionalplanung](https://universal_lexikon.deacademic.com/290782/Regionalplanung)

**Перечень организационных форм  
регионального планирования в Германии**

| <b>Федеральная земля</b> | <b>Число и названия регионов, где осуществляется планирование</b>   | <b>Субъекты регионального планирования</b>  | <b>Планы</b>  |
|--------------------------|---|---|---|
| Баден-Вюртемберг         | 12 регионов   | Региональные союзы  | Региональные планы  |
| Бавария                  | 18 регионов   | Региональные плановые союзы: общины, районы, секретариат вышестоящих земельных плановых органов                         | Региональные планы  |
| Бранденбург              | 5 региональных территорий, охватываемых планированием: Хафельланд-Флеминг, Пригнитц-Оберхафель, Уккермарк-Барним, Одерланд-Шпрее и Лаузитц-Шпреевальд | Региональные плановые сообщества  | Региональные планы  |
| Гессен                   | 3 административных округа: Дармштадт, Гиссен, Кассель   | Региональные собрания при окружных администрациях   | Региональные планы  |
| Мекленбург-Фор-поммерн   | 4 региона, где осуществляется планирование  | Региональные плановые союзы (секретариат служб территориального планирования и земельного планирования на уровне земли) | Региональные программы развития территорий                  |
| Нижняя Саксония          | 34 района   | Районы  | Региональные программы территориального планирования (RROP) |

| Федеральная земля       | Число и названия регионов, где осуществляется планирование                       | Субъекты регионального планирования  | Планы   |
|-------------------------|--|--|---|
| Северный Рейн-Вестфалия | 5 административных округов, региональные планы частично составляются по разделам | Региональный совет (секретариат при окружных правительствах)   | Региональные планы  |
| Рейнланд-Пфальц         | 5 регионов   | Плановые сообщества (члены, не входящие в районы города и районы), секретариат при высших органах планирования земель (структурные управления и управления по выдаче разрешений) | Региональные планы территориального планирования                    |
| Саксония                | 4 региона, где осуществляется планирование                                       | Региональные плановые союзы  | Региональные планы  |
| Саксония-Ангальт        | 5 регионов, где осуществляется планирование                                      | Районы и не входящие в районы города, объединенные в региональные плановые сообщества (целевые союзы)  | Планы развития регионов и планы развития частей территории регионов |
| Шлезвиг-Гольштейн       | 3 территории, на которых осуществляется планирование                             | Земельный плановый орган (министерство внутренних дел)   | Региональные планы  |
| Тюрингия                | 4 региона, где осуществляется планирование                                       | Региональные плановые сообщества (секретариат при земельном административном ведомстве)  | Региональные планы  |

*Составлено автором по законам федеральных земель о планировании, а также сайтам земельных плановых органов и субъектов регионального планирования по состоянию на август 2007 года.*

При этом представляется целесообразным использовать следующий опыт ряда ведущих стран Запада. Прежде всего было бы целесообразно обеспечить проведение фундаментальных исследований для выявления потребности государственного и частного секторов экономики в инвестициях, а населения – в потребительских товарах.

Затем можно было бы выявить необходимость и условия создания новой системы регулирования цен, в том числе принять закон против произвольного повышения цен; математически обосновать уровень цен на социально значимые товары и товары широкого потребления; составлять и принимать общенациональные планы модернизации экономики; разрабатывать социально-экономические прогнозы планов и научно-технологических программ; ввести долгосрочное (на 9–10 лет) и среднесрочное (на 4–5 лет) планирование; достигать общенационального консенсуса с участием союзов, представляющих различные интересы, при принятии стратегических программ различного рода, причём идею социального консенсуса следовало бы ставить выше интересов частного сектора экономики; реализовывать крупные инфраструктурные проекты в рамках долгосрочного и среднесрочного планирования; экономически поощрять предприятия, следующие целям индикативного планирования, и вводить санкции для тех, кто этого не делает; осуществлять контроль за выполнением планов в стратегически важных отраслях; обеспечивать непосредственный контроль государства над ценами в частном секторе с использованием принципа их блокировки в случае превышения допустимых значений, что уже стало реализовываться буквально на днях в Беларуси; вводить количественные ограничения в торговле и материальном производстве, а также валютные ограничения; осуществлять планирование развития субъектов Федерации и регионов. Для контроля за выполнением планов следовало бы сделать экономику более прозрачной, что в настоящее время стало возможным путём использования технологии «блокчейн», т. е. создание соответствующего инвестиционного контура, используемого в первую очередь при целевой эмиссии.

Для всей территории России можно было бы разработать стратегическую программу с рекомендациями для территориального планирования на уровне субъектов Федерации и регионов и на их основе разрабатывать концепции развития регионов.

Реализация этих мер обеспечила бы привлекательность самой России как носителя нового лево-консервативного проекта с многоукладной экономикой, что позволило бы создать вокруг России передовой, притягательный для других стран и конкурентоспособный в масштабе всей новой мировой экономики мегарегион на базе стран ЕАЭС и других стран постсоветского пространства. В этом мегарегионе Евразийская экономическая комиссия уже готовит карту индустриализации ЕАЭС для координации действий по импортозамещению. Индустриализация предусматривает 178 инвестиционных проектов на сумму 14,5 млрд долларов в 18 отраслях, а также 555 технологических направлений по 29 отраслям, что позволит совместно осуществлять импортозамещение<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Евразийский союз анонсировал проекты индустриализации на \$194,5 млрд. – Режим доступа: <https://zen.yandex.ru/media/eurazia/evraziiskii-soiuz-anonsiroval-proekty-industrializacii-na-1945-mlrd-5f070c2264586372b0fcf577>. – Дата обращения: 11.07.2020.



Государственное  
стратегическое планирование:  
состояние, перспективы  
и пути развития

*Сборник Сборник аналитических материалов  
фракции Политической партии  
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации*

Редактор В. В. Нарбут  
Корректор Т. Д. Романосова, Н. В. Чусовлянова  
Компьютерная вёрстка Л. А. Дерр

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

---

Подписано в печать 20.08.2020  
Формат 60x90/16. Печ. л. 5,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 2600

---

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Агентство МИГ»  
140002, Московская область, г. Люберцы, Октябрьский просп., 18