

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2023-2-141-159

И.Н. Молчанов*

СТРАНОВОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ УКРЕПЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В изменяющейся действительности актуальной для исследования проблемой является выбор средств и инструментов управления национальной экономикой России за счет внутренних ресурсов развития. Оптимизация хозяйственной деятельности и выход на траекторию устойчивого роста могут быть достигнуты при сочетании рыночных правил и плановых начал, использование которых весьма успешно достигается посредством стратегических документов и государственных программ, а исторический опыт подтверждает высокую результативность такого подхода в ряде стран мира. Для решения поставленных исследовательских задач применяются методы анализа и синтеза, компаративного и контент-анализа, экспертных оценок. В статье на основе законодательной и нормативной правовой базы стратегического планирования, научных публикаций ученых проанализированы практика разработки и реализации государственных программ и национальных проектов, современное состояние программно-целевой деятельности, выявлены затрудняющие ее проблемы в контексте укрепления экономической безопасности Российского государства. Показано, что по мере эволюции методологических основ стратегического планирования на разных этапах экономического развития увеличивается его вклад в управление национальным хозяйством. Установлена ключевая роль координирующей функции в работе Правительства, направленной на упорядочение инструментария экономического программирования и применение инновационных методов и технологий при разработке и реализации документов программного характера. Выявлены определенные недостатки механизма стратегирования и сформулированы подходы к его совершенствованию. Обоснована целесообразность развития инструментария стратегического планирования в новой геополитической реальности. Доказана востребованность

* *Молчанов Игорь Николаевич* — доктор экономических наук, профессор экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; Департамент общественных финансов, финансовый факультет, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, РФ; *e-mail*: 9392940@gmail.com

изучения передовых отечественных и зарубежных практик в целях развития института ориентирного планирования как основы проектируемой системы стратегического управления в России.

Ключевые слова: национальные цели и стратегические приоритеты, экономическая безопасность, стратегическое планирование, мониторинг и контроль, пространственное стратегирование, эффективность и результативность управления.

In a changing reality, the topical problem for research is the choice of means and tools for managing the national economy of Russia at the expense of internal development resources. Optimization of economic activity and entering the trajectory of sustainable growth can be achieved with a combination of market rules and planning principles, the use of which is very successfully achieved through strategic documents and government programs, and historical experience confirms the high effectiveness of this approach in several countries around the world. To solve the set research tasks, methods of analysis and synthesis, comparative and content analysis, and expert assessments are used. Based on the legislative and regulatory framework of strategic planning, scientific publications of scientists, the article analyzes the practice of developing and implementing state programs and national projects, the current state of program-targeted activities, and identifies problems that hinder it in the context of strengthening the economic security of the Russian state. It is shown that as the methodological foundations of strategic planning evolve at different stages of economic development, its contribution to the management of the national economy increases. The key role of the coordinating function in the work of the Government aimed at streamlining the tools of economic programming and the application of innovative methods and technologies in the development and implementation of program documents has been established. Certain shortcomings of the strategy mechanism and formulated approaches to its improvement have been identified. The expediency of developing strategic planning tools in the new geopolitical reality is justified. The demand for studying advanced domestic and foreign practices to develop the institution of orientation planning as the basis of the planned strategic management system in Russia has been proven.

Key words: national goals and strategic priorities, economic security, strategic planning, monitoring and control, spatial strategy, efficiency and effectiveness of management.

Введение

Повышение макроэкономической результативности функционирования национальной хозяйственной системы входит в круг центральных задач органов государственной власти России. К планированию, как одной из центральных функций управления, приковано внимание ученых и практиков. Выработка нового видения стратегического планирования, позиционирование его задач и функций приобретает особую актуальность для современного

периода российской экономики, которая функционирует в сложных условиях глобальной неустойчивости. В отношении России со стороны ряда недружественных стран усиливается неблагоприятное санкционное давление. Это отрицательно влияет не только на экономическое и социальное положение европейских стран, но и на весь комплекс международных отношений, негативно проявляется в разных регионах мира.

Слаженная работа Правительства России способствовала преодолению последствий пандемии COVID-19. Однако в 2022 г. резко усилилось деструктивное воздействие внешних рисков и угроз со стороны коллективного Запада. Несмотря на это, стабилизации ситуации способствовали антикризисные меры, предпринятые органами публичной власти и менеджментом хозяйствующих субъектов, направленные на мобилизацию экономической деятельности. В 2023 г. положение в российских регионах и ключевых производственных отраслях существенно улучшилось, падение производства приостановилось, объемы выпуска продукции, имеющей приоритетное значение для жизнедеятельности населения и внутренних нужд, а также поставок на экспорт, достигли требуемого уровня.

Цель исследования состоит в выявлении особенностей стратегического программирования в изменяющейся геополитической реальности, задачи исследования — в раскрытии имеющих место отдельных несовершенств в принятом порядке разработки государственных программ и национальных проектов, обосновании механизмов для своевременной практической реализации документов стратегического программирования в свете усиливающихся требований по обеспечению национальной экономической безопасности Российской Федерации.

Обзор литературы

В научных публикациях представлены результаты исследований по актуальным вопросам согласования механизмов стратегического планирования с задачами обеспечения экономической безопасности России. Активно обсуждаются сценарии перехода к экономике «замкнутого цикла», либо к «мобилизационной модели» экономики: целесообразность введения, создание необходимых институтов, особенности рекомендуемых для применения организационно-экономических механизмов и состав элементов¹. Анализ

¹ Клейнер Г.Б. Инклюзивный рост в экономике замкнутого цикла // Экономическое возрождение России. 2022. № 3 (73). С. 37–44. DOI: 10.37930/1990-9780-2022-3-73-37-44; Городецкий А.Е. Советское мобилизационно-эвакуационное планиро-

практики советского планирования в предвоенный период, в годы Великой Отечественной войны и последующего восстановления народного хозяйства, а также результаты антикризисной политики Правительства в начале 2020-х гг. подтверждают высокий мобилизационный и человеческий потенциал Российского государства.

Детальная характеристика директивно устанавливаемых принципов и методов планирования в социалистической экономике позволяет выявить их положительные стороны, установить возможные направления использования в современных условиях². Получившая широкое распространение в 1960-х гг. в СССР практика применения экономико-математических методов и моделей продемонстрировала безграничные возможности кибернетики, но одновременно показала громоздкость информационной базы, технологические и ресурсные ограничения в условиях постоянно возрастающих объемов плановой информации³. Сравнение ролей рынка и централизованного планирования на основе веских аргументов обосновывает мнение в пользу последовательного увеличения роли планирования и постепенного снижения роли рыночного распределения, что доказательно подтверждает эффективность демократического типа планирования на основе участия, т.е. применение модели ДСП — «демократическое соучаствующее планирование»⁴.

Достоинства индикативного планирования, основанного на системе индикаторов и имеющего рекомендательный характер для хозяйствующих субъектов, детально раскрываются на материалах из отечественной практики и на примерах достигнутых успехов зарубежными странами по реализации государственных программ и планов⁵. Целесообразность формирования обновленной модели индикативного планирования обосновывается, с одной стороны, отсутствием системного научно-методического подхода, разно-

вание в годы войны и выводы для современности // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 53–66. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-53-66

² Молчанова Н.П. Достоинства и несовершенства директивного планирования // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 364–370.

³ Kurkovsky West D. Cybernetics for The Command Economy: Foregrounding Entropy in Late Soviet Planning / D. Kurkovsky West // History of the Human Sciences. 2020. Vol. 33 (1). P. 40. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952695119886520> (дата обращения: 21.12.2022).

⁴ Kotz David M., Fred Weir. Russia's Path from Gorbachev to Putin: The Demise of the Soviet System and the New Russia. L.; NY: Routledge, 2007.

⁵ Rosser J.B., Rosser M.V. Whither Indicative Planning, the Case of France // Comparative Economics in a Transforming World Economy / J.B. Rosser, M.V. Rosser. Cambridge, MA: MIT Press, 2004. P. 179–201.

образом мнений относительно релевантности источников его научных основ, а с другой — возрастанием роли индикативного планирования как инструмента проектного управления в системе мер обеспечения экономической безопасности⁶.

Обоснование объективного характера усиливающихся требований и необходимости соблюдения проектных принципов управления общественными финансами происходит на фоне возрастающих потребностей государственного сектора в финансовых ресурсах для решения первоочередных задач в согласовании с концепцией «надлежащего бюджетного управления» (“Good Budgetary Governance”). В странах мира распространение получила контрциклическая «надлежащая бюджетная политика» (“Good Budgetary Policy”). Внимание менеджмента при этом концентрируется на предотвращении возникающих макроэкономических рисков и рассмотрении государственных доходов и расходов как стабилизирующего фактора экономики. Изменение ситуации требует применения соответствующих особенностям текущего периода специальных методов и инструментов на селективной основе. Только такой подход способен предотвратить негативные тенденции и обеспечить своевременную мобилизацию и результативное применение государственных и муниципальных финансов согласно нуждам общества⁷.

На основе анализа сложного периода пандемического кризиса (2020–2021 гг.), который обострил внешние и внутренние угрозы и вызовы для отечественной экономики выявлены своевременность предпринятых шагов по минимизации его последствий для различных субъектов экономики, дана оценка действий Правительства по корректировке национальных целей и приоритетов развития; рассмотрены отдельные институциональные и административные несовершенства современной системы стратегического планирования⁸; сформулированы рекомендации по внедрению стратегического планирования в систему управления экономическим развитием⁹.

⁶ Смирнова О.О. Формирование отечественной модели индикативного планирования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 3. С. 266–279. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.3.266-279> (дата обращения 20.03.2023).

⁷ Draft Principles of Budgetary Governance. Paris: OECD, 2013.

⁸ Экономическая безопасность России в новой реальности: Коллективная монография / Под общ. ред. А.Е. Городецкого, И.В. Караваевой, М.Ю. Льва. М.: ИЭ РАН, 2021.

⁹ Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 14–19. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19

В научной литературе прослеживается понимание приоритетности пространственного стратегирования в системе стратегического планирования и его ключевая роль в комплексе инструментов обеспечения экономической безопасности. Территория России занимает 12,8% суши Земли, и необходимостью ее обустройства обусловлен интерес исследователей к пространственному аспекту стратегического планирования. Установлен «недоучет фактора рыночности экономики и его использования ... в системе государственных механизмов администрирования российской экономики»¹⁰. Концентрация усилий федеральных органов исполнительной власти на вопросах совершенствования управления развитием территорий (регионов и макрорегионов страны) активизировала работу Минэкономразвития по определению перечня перспективных экономических специализаций для субъектов Российской Федерации и подготовке соответствующего нормативного документа¹¹.

В зарубежных исследованиях отмечается возрастающее влияние органов исполнительной власти субнационального уровня по созданию благоприятных условий для хозяйствования и улучшения институциональной среды¹². Рекомендуется проведение политики по расширению возможностей и созданию стимулов для вложения средств инвесторов в отрасли региональной экономики. Предпринимаемые действия призваны отражать стремление органов власти территорий к созданию преференций для предпринимательской деятельности, минимизации административных и институциональных барьеров.

Методы исследования

Объектом исследования является теоретическо-методологический базис стратегического планирования. Предмет исследования — эволюция научных основ и практики разработки и реализации документов стратегического планирования. Исследование базировалось на диалектическом и цивилизационном подходах, методах анализа и синтеза, компаративного и контент-анализа,

¹⁰ Новая пространственная стратегия для России: Монография // Ответ. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.э.н., проф. А.В. Виленский. М.: Институт экономики РАН, 2020. С. 19–20.

¹¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 25.03.2023).

¹² *Marques P.* New Industrial Policy and the Role of Executive Agencies at the Subnational Level / P. Marques // INGENIO Working Paper Series. 2020. № 2. P. 14.

экспертных оценок. При рассмотрении современного состояния и обосновании перспектив развития стратегического планирования анализировались законодательные документы, информация Минэкономразвития и Минфина, литературные источники — научные публикации, статистические и аналитические материалы.

Анализ результатов исследования

Стратегическое планирование в исторической ретроспективе

Современный период характеризуется детально разработанными законодательными основами стратегического планирования и программирования¹³. На основе национальных целей и стратегических приоритетов¹⁴ сформулирована политика в сфере национальной безопасности¹⁵, реализация которой регламентируется специальными нормативными правовыми актами и доктринами. Однако до последнего времени в практике исполнения стратегических планов и госпрограмм выявлялись спорные вопросы организационного и методологического характера, затрудняющие применение системного подхода в стратегическом планировании.

Одно из направлений дискуссий было обусловлено чрезмерно большим числом действующих стратегических планов на разных

¹³ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 25.03.2023); Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации») (документ утратил силу с 1 января 2023 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=412775#hOrShWTUQwEt4YP41> (дата обращения 25.03.2023).

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056500> (дата обращения 25.03.2023); Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/00012020007210012> (дата обращения 25.03.2023).

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения 25.03.2023).

уровнях управления. При наличии общего алгоритма и последовательности действий не проводилась унификация методов и инструментов контроля за их исполнением. Например, к началу 2020-х гг. в общей сложности было «разработано и утверждено более 60 тыс. документов стратегического планирования, в том числе — более 100 федеральных и 2400 региональных»¹⁶. Было выявлено, что для более предметного наблюдения за их реализацией требуется включить процедуру стратегического целеполагания¹⁷ в процесс стратегического планирования.

Другое направление обсуждаемых проблем было связано с проблемами в действующем законодательстве, отсутствием актуальной нормативно-правовой регламентации, ведомственной разобщенностью исполнителей, организационными и методологическими несовершенствами в бюджетном прогнозировании и планировании отраслей и территорий. В частности, указывалось на отдельные несовершенства в регулировании работы корпоративного сектора. По этой причине не было достаточной увязки между планами развития организаций, отраслей и территорий на субфедеральном и общенациональном уровнях. В полной мере не соблюдался важный принцип синхронности во временном и пространственном аспектах, который призван охватывать этапы разработки, согласования и утверждения различных видов документов стратегического планирования. Не нашел должного распространения в процессе реализации стратегических планов и программ механизм государственно-частного партнерства. Для снятия противоречий между различными видами программных документов и более стройной реализации ключевых компонентов системного подхода в состав инструментов программно-целевого управления были введены национальные проекты.

Стратегическое планирование основывается на программно-целевом подходе, теоретические основы которого сформировались во времена СССР, а практическое применение началось в 1970-х гг. В переходный период (1990–2000 гг.) программно-целевой подход

¹⁶ Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. Т. 13. № 2. С. 24. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31

¹⁷ Целеполагание предполагает внедрение процессного подхода в организацию стратегического планирования, на основе которого формируется строгий перечень видов деятельности и регламент функциональных обязанностей, включающий процедуры, условия, нормы, правила, а также их согласование и увязку между сферами социально-экономического развития и обеспечения национальной экономической безопасности.

претерпел определенную трансформацию, но его роль в регулировании развития экономики сохранилась. С начала 2010-х гг. в разрабатываемых государственных программах и национальных проектах Российской Федерации отражаются ориентиры (национальные цели и стратегические приоритеты) экономического развития. Государственные программы стали «выполнять роль своего рода связующего звена между стратегическим и бюджетным планированием и главного инструмента реализации социально-экономической политики государства»¹⁸. Активизировалась разработка и практическая реализация обширного перечня стратегий, планов, программ, проектов. Однако, несмотря на достаточно развитую методологию формирования стратегических программных документов, периодически возникали определенные трудности в соблюдении сроков и полноты их исполнения.

В комплексе сдерживающих прогресс причин принципиально важным было то, что отдельные теоретические положения и компоненты программно-целевого подхода недостаточно увязывались с методологией и практикой стратегического планирования. Стратегическое целеполагание не применялось, финансовый механизм был недостаточно согласованным и подвергался периодическим бюджетным корректировкам, организационные процедуры разработки и исполнения программных и стратегических документов не были унифицированными; наблюдалось дублирование не только целей и задач, но и ряда инвестиционных проектов и мероприятий в разных государственных программах и национальных проектах. При этом имело место распределение схожих по целям и задачам мероприятий и проектов по разным направлениям программирования. Практиковалось распыление государственных и частных ресурсов по многим отраслевым (ведомственным) и территориальным проектам и программам. Вследствие этого контроль за реализацией приоритетных направлений программно-целевой деятельности, установленных в ряде документов стратегического характера, был затруднен. Данное заключение в полной мере относится и к наблюдению (мониторингу) за деятельностью исполнителей по вопросам своевременности, полноты получения средств и эффективности их использования.

¹⁸ Наумов С.Н., Гретченко А.А. Направления развития системы эффективного мониторинга реализации государственных программ и национальных проектов // Наука и практика Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2021. Т. 13. № 2 (42). С. 49.

Проектные принципы в управлении государственными программами

Обновленная технология работы с программными документами отражена в постановлении Правительства¹⁹, которым предусматривался перевод государственных программ на единые проектные принципы управления. Сформулированы рекомендации о повышении гибкости в принятии управленческих решений, поэтапном совершенствовании механизма целеполагания с ориентацией на достижение национальных целей развития. Необходимым элементом взаимодействия всех участников экономических отношений был признан цифровой формат, на который полностью переводятся процедуры разработки и реализации госпрограмм и их структурных составляющих. Такой подход объективно способствует спецификации инструментов контроля и мониторинга, позволяет более четко разграничивать полномочия участников проектной деятельности, предусматривает более гибкие формы взаимодействия и дифференциацию уровней принятия решений в зависимости от выбранного масштаба изменяемых параметров государственных программ.

В новой методологической конструкции проектная и процессная виды деятельности обособлены, структура государственных программ детализирована до конкретных, измеряемых результатов (мероприятий). Формат госпрограмм максимально упрощен, полномочия по управлению строго разграничены в зависимости от масштаба принимаемых решений. Важным составным элементом становится координация работы по достижению национальных целей и стратегических приоритетов на различных уровнях публичной власти. Данная задача реализуется посредством заключения нефинансовых соглашений, в которых фиксируются обязательства субъектов Российской Федерации по достижению целевых значений показателей. Строго регламентирован порядок перераспределения государственных ассигнований в ходе исполнения бюджетных планов. Такая возможность предоставляется исключительно по согласованию со специальной парламентской комиссией и только в объеме до 10% от установленных объемов финансирования.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (ред. от 28.12.2022) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения 20.03.2023).

Целесообразность введения механизма проектного управления во многом была обусловлена необходимостью усиления координации целеполагания на макро- и мезоуровне, повышения оперативности и гибкости экономического программирования. Принципиальное значение получили работы по уточнению критериев отнесения мероприятий и бюджетных расходов к проектным, а также определению подходов к формированию и реализации ведомственных программ. Важным элементом управленческой деятельности явилось создание информационной базы для месячного планирования и осуществления мониторинга исполнения плановых заданий.

Индикаторы, необходимые для мониторинга достижения показателей национальных проектов (программ) содержатся в табл. 1 и 2.

Таблица 1

Демографические и социально-экономические показатели развития Российской Федерации*

Показатели национальных проектов	2021 г.	2021 г. в % к 2018 г.
<i>Демография</i>		
Ожидаемая продолжительность жизни граждан в возрасте 55 лет, число лет	20,72	88,36
Смертность населения старше трудоспособного возраста**, число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего возраста	5366,9	142,43
<i>Здравоохранение</i>		
Смертность населения трудоспособного возраста***, число умерших на 100 000 чел. населения соответствующего возраста	604,6	125,43
<i>Жилье и городская среда</i>		
Объем жилищного строительства, млн кв. м общей площади жилых помещений	92,6	122,32
Ввод жилья в многоквартирных жилых домах, млн кв. м общей площади жилых помещений	43,5	100,46
Средняя стоимость 1 кв. м модельного жилья на первичном рынке, тыс. руб.	85,3	144,58

* Составлено по: Российский статистический ежегодник. 2022: Стат. сб. Росстат. М., 2022. С. 53; ** — женщины, достигшие возраста 55 лет и старше, мужчины, достигшие возраста 60 лет и старше; *** — женщины в возрасте 16–54 лет, мужчины в возрасте 16–59 лет.

**Показатели развития науки, цифровизации
и предпринимательской деятельности в Российской
Федерации***

Показатели национальных проектов	2021 г.	2021 г. в % к 2018 г.
<i>Наука</i>		
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей, процентов	43,9	100,0
Соотношение темпа роста внутренних затрат на исследования и разработки за счет всех источников к темпу роста ВВП	0,91	101,1
Внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников (в текущих ценах), млрд руб.	1301,5	126,58
<i>Цифровая экономика Российской Федерации</i>		
Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, процентов	82,6	112,8
Стоимостная доля покупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения, процентов	63,4	101,9
Стоимостная доля покупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения, процентов	68,2	104,6
<i>Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы</i>		
Доля малого и среднего предпринимательства в ВВП (в текущих ценах), процентов	20,3**	99,5

* Составлено по: Российский статистический ежегодник. 2022. Стат. сб. Росстат. М., 2022. С. 53.

Представленные показатели свидетельствуют о достаточно непростой ситуации, складывающейся под воздействием непредвиденных внешних шоков (табл. 1 и 2). Пандемический кризис негативно повлиял на продолжительность жизни и здоровье граждан России. Противоречивые тенденции наблюдаются в сфере жилищного строительства, что отражается на динамике жилищной обеспеченности населения и требует изменения подходов к фи-

нансированию строительной отрасли. Необходимы превентивные действия в целях достижения устойчивых положительных результатов в деятельности МСБ. Подтверждается острая необходимость в разработке комплекса мер для подготовки научных кадров и развития инновационной цифровой среды. Приоритетного внимания требует принятие мер для расширения производства качественного отечественного программного обеспечения в целях удовлетворения возрастающих потребностей отраслей национальной экономики в конкурентоспособной продукции и услугах.

В конце 2010-х гг. на различных уровнях публичного управления ускоряющимися темпами внедрялись цифровые технологии, которые обслуживали всю систему документов стратегического планирования. Этот процесс многократно повышает эффективность и результативность управленческой деятельности, однако он сопряжен с регулярным пересмотром специальной нормативной правовой документации и принятием мер по расширению подготовки специалистов для работы в постоянно изменяющейся цифровой среде. Решение данной задачи реализуется на программно-целевой основе²⁰.

Обсуждение результатов исследования

Новации в механизме управления государственными программами

К началу 2020-х гг. остро востребованным стал пересмотр правил разработки документов стратегического характера, включая принципы, методы, методику, технологию, логику их формирования. Сформировалось новое видение государственной политики в сфере стратегического планирования²¹ как явления многофакторного, многогранного, многофункционального. Пришло понимание

²⁰ Проект «Формирование цифровой платформы для взаимодействия в сфере стратегического управления в целях согласованности действий участников стратегического планирования на всех уровнях государственного управления в достижении стратегических приоритетов» включен в состав Федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7 // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f (дата обращения 24.02.2023).

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400057/ (дата обращения 25.03.2023).

того, что стратегию политики государства необходимо разрабатывать на научной основе, чтобы предвидеть долгосрочные перспективы развития страны, оказывать воздействие на различные сферы ее жизнедеятельности. Системное представление политики применительно к стратегическому планированию раскрывается через содержание ее базовых положений: сформулированные цели, задачи, основные направления, механизмы обеспечения реализации разработанных проектов.

В 2021 г. для большей ориентации на национальные цели развития была проведена работа по реформированию института государственных программ²². На основе усовершенствованной концепции развития согласован и утвержден систематизированный перечень обновленных государственных программ, который действует с начала 2022 г.²³ Вся совокупность документов программного характера представляется в составе трех крупных блоков:

1. *Государственные программы и федеральные проекты, принятые в рамках государственных программ.* По направлениям национальных целей развития Российской Федерации (их восемь) разработано и реализуется 58 государственных программ и 134 федеральных проекта.

2. *Национальные проекты (программы) и федеральные проекты, принятые в рамках национальных проектов.* По направлениям стратегического развития Российской Федерации (их 13) разработано и реализуется 13 национальных проектов, 90 федеральных проектов, 1 план, 1 программа.

3. *Приоритетные программы и проекты.* По приоритетным программам (их 11) реализуется 33 приоритетных проекта.

На практике применяются разные типы документов программного характера (национальные проекты, приоритетные программы и проекты, государственные программы и федеральные проекты) и, несмотря на накопленный опыт экономического программирования, они периодически корректируются и пролонгируются. При

²² Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (1 октября 2021 г.) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html (дата обращения 25.03.2023).

²³ «Перечень государственных программ, национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов в Российской Федерации». Справочная информация // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=310251#AafxIWTOWUjVtGrG> (дата обращения 19.02.2023).

некоторой схожести названий документов их содержательное наполнение различается, а ответственность за реализацию возложена, как правило, на разные министерства и ведомства. Очевидно, что существует потребность в дальнейшей систематизации и упорядочении работы в области программно-целевого управления.

Для более жесткой регламентации выполняемых функций в процесс программно-целевой деятельности внедряются рабочие планы, в которых детализируются до конечных объектов и исполнителей все планируемые существенные результаты стратегического программирования. Усиление контрольных функций проявляется путем рассмотрения изменений, вносимых в национальные (федеральные) проекты, специальными комиссиями Государственного Совета. Это необходимо в случаях выявления влияния деструктивных факторов на региональные проекты, их показатели, результаты и параметры финансового обеспечения. Новшеством является создание системы обособленного учета бюджетных ассигнований на финансирование *42 стратегических инициатив социально-экономического развития* и рассмотрение их в качестве отдельных федеральных проектов²⁴. Это необходимая мера для обеспечения прозрачности их реализации и мониторинга хода исполнения.

В свете изменившихся геополитических условий в 2022 г. приняты меры по упорядочению отдельных процедур управления государственными программами и национальными проектами²⁵. В частности, в целях расширения самостоятельности при принятии решений кураторам и руководителям государственных программ и национальных проектов делегированы полномочия по внесению

²⁴ Распоряжение от 6 октября 2021 г. № 2816-р // Правительство Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/43451/> (дата обращения 25.03.2023).

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № 583 «Об особенностях реализации государственных программ Российской Федерации (их структурных элементов) в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики и внесении изменений в положение о системе управления государственными программами Российской Федерации» // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=XC6Yag&base=LAW&n=436408#D3myIWTDXkLzCvF9> (дата обращения 19.03.2023); Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики» Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=XC6Yag&base=LAW&n=414294#LyG0JWtwZIAM2ubQ> (дата обращения 19.03.2023).

корректировок в параметры соответствующих документов стратегического планирования. Важным новшеством является введение автоматического режима для ежемесячного сбора ряда фактических данных в целях упрощения формирования ежеквартальной отчетности.

Требуют внимательного рассмотрения возможные направления развития методологических основ стратегического планирования. В целях дальнейшего совершенствования механизма программно-целевой деятельности в качестве приемлемого варианта при формировании пакета программно-плановых документов (в том числе и государственных программ) предлагается соблюдение следующего правила: по одному стратегическому направлению (национальному приоритету) целесообразно разрабатывать один документ стратегического целеполагания, в его рамках формулировать один программно-плановый документ (пакет государственных программ) и назначать одного (головного) ответственного исполнителя²⁶. В такой интерпретации создаются основания для «реформатирования» всей совокупности государственных программ в соответствии с национальными интересами и стратегическими приоритетами.

Основа стратегических планов — ориентирное планирование

В изменяющейся реальности весьма привлекательными выглядят преимущества развивающейся национальной системы стратегического управления, элементы которой применяются в современных рыночных условиях, характеризующихся высокой волатильностью мировых процессов и нарушением традиционных кооперационных и внешнеторговых связей. Сейчас в России реализуется обширный перечень документов программно-целевого планирования, формат которых предполагает использование как «жестких» директивных, так и «мягких» индикативных методов и средств экономического и финансового регулирования.

В эффективный инструмент превратились государственные программы вследствие заложенного в них механизма вариативности использования средств бюджета и наличия технологий по согласованию предпринимаемых действий с разработкой стимулов для бизнеса. Интерес специалистов к углубленной проработке методологии формирования различных видов документов стратегического планирования весьма высок. В действующей нормативной

²⁶ Афиногенов Д.А. Государственная политика в сфере стратегического планирования // Вестн. МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 4. С. 173.

правовой базе содержатся необходимые основания для применения инструментария стратегического планирования, предусматриваются методические и организационные возможности для экономического программирования.

По заключению академика РАН С.Ю. Глазьева, «мир сегодня переходит к новому хозяйственному укладу, в котором стратегическое планирование сочетается с рыночной конкуренцией». Российское государство «становится системным интегратором, потому что обеспечивает баланс интересов всех социальных групп на основе общего критерия — повышения общественного благосостояния и уровня жизни». Для реализации стратегических планов остро востребованы «новые практикующие экономисты, которые будут четко понимать, что такое планирование. Второй важный момент — механизм ответственности за выполнение задач, которого сейчас нет»²⁷.

Отличительной чертой различных видов современного планирования (директивного, индикативного, стратегического) является базирование на числовых количественных показателях (абсолютных и относительных). Предположительно, в будущем будет превалировать «ориентирное» планирование, основанное на человеческом потенциале. Формируется новый вектор развития методологии стратегического планирования в направлении повышения качественных характеристик самого процесса стратегирования. Центральное место в системе плановых показателей займут *ориентиры* — «неколичественные смысловые признаки», указывающие «общее направление движения». Существенное развитие получит экономико-математический («модельный») инструментарий стратегического управления. Расширится применение ресурсов, обладающих качественными характеристиками: «организационный капитал, интеллектуальный капитал, когнитивный капитал, институциональный капитал и т.п.»²⁸.

Острым вопросом в сфере государственного управления является поиск эффективных механизмов для развития и практического исполнения основных концептуальных положений в целях дальнейшего совершенствования системы стратегического планирования. Президент Российской Федерации В.В. Путин указывает

²⁷ Казакова Д. Олигархические группы очень даже эффективно планировали захват, переваривание госсобственности. 18 ноября 2022. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/572222> (дата обращения 19.03.2023).

²⁸ Клейнер Г.Б. Системно-ориентированное планирование: Россия XXI век // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 91.

на востребованность данной проблематики: «стратегическое планирование задает главные ориентиры и вектор движения в ключевых областях, причем на целые десятилетия вперед. Доктрины и долгосрочные программы развития, стратегии и основы государственной политики определяют важнейшие общенациональные приоритеты, которые направлены на достижение единых целей»²⁹.

Заключение

Последовательное применение элементов программно-целевого подхода позволяет проводить полноценную «перенастройку» российской экономики в направлении формирования системно-ориентированного планирования в России. Прогнозируется, что по мере роста сложности и фрагментированности национальной экономики «центр тяжести» стратегического планирования будет перенесен на системообразующий мезоэкономический уровень. Это позволит существенно повысить продуктивность функционирования всей системы стратегического планирования, укрепить ее целостность, преодолеть межуровневые методологические различия в планировании, нивелировать территориальную и отраслевую дифференциацию экономического пространства.

Литература

Афиногенов Д.А. Государственная политика в сфере стратегического планирования // Вестн. МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 4. С. 167–176.

Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. Т. 13. № 2. С. 23–31. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31

Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 14–19. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19

Гордецкий А.Е. Советское мобилизационно-эвакуационное планирование в годы войны и выводы для современности // Экономическое возрождение России. 2021. № 3 (69). С. 53–66. DOI: 10.37930/1990-9780-2021-3-69-53-66

Клейнер Г.Б. Системно-ориентированное планирование: Россия, XXI век // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 81–93.

Клейнер Г.Б. Инклюзивный рост в экономике замкнутого цикла // Экономическое возрождение России. 2022. № 3 (73). С. 37–44. DOI: 10.37930/1990-9780-2022-3-73-37-44

²⁹ Заседание Совета Безопасности. 27 сентября 2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/security-council/66777> (дата обращения 19.03.2023).

Молчанова Н.П. Достоинства и несовершенства директивного планирования // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог. 2021. С. 364–370.

Наумов С.Н., Гретченко А.А. Направления развития системы эффективного мониторинга реализации государственных программ и национальных проектов // Наука и практика Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2021. Т. 13. № 2 (42). С. 47–56.

Новая пространственная стратегия для России: Монография // Ответ. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.э.н., проф. А.В. Виленский. М.: Институт экономики РАН, 2020. 250 с. ISBN 978-5-9940-0667-2

Смирнова О.О. Формирование отечественной модели индикативного планирования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2020. Т. 11. № 3. С. 266–279. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2020.11.3.266-279>

Экономическая безопасность России в новой реальности: Коллективная монография / Под общ. ред. А.Е. Городецкого, И.В. Караваевой, М.Ю. Льва. М.: ИЭ РАН, 2021.

Draft Principles of Budgetary Governance. Paris: OECD, 2013.

Marques P. New Industrial Policy and the Role of Executive Agencies at the Subnational Level / P. Marques // INGENIO Working Paper Series. 2020. № 2. P. 1–29.

Kotz D.M., Fred W. Russia's Path from Gorbachev to Putin: The Demise of the Soviet System and the New Russia. L.; NY: Routledge, 2007.

Kurkovsky W.D. Cybernetics for The Command Economy: Foregrounding Entropy in Late Soviet Planning // History of the Human Sciences. 2020. Vol. 33 (1). P. 36–51. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952695119886520>

Rosser J.B., Rosser M.V. Whither Indicative Planning, the Case of France // Comparative Economics in a Transforming World Economy. Cambridge, MA: MIT Press, 2004. P. 179–201.

Статья поступила в редакцию 06.02.2023.