

© 2021

Игорь Балуик

доктор экономических наук,
доцент Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации (Москва)
(e-mail: balyuk@bk.ru)

Марина Балуик

кандидат экономических наук,
независимый эксперт
(e-mail: baljuk@bk.ru)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИКИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Авторы анализируют зарубежный опыт и российскую практику стратегического планирования, рассматривая его в качестве одного из главных инструментов повышения уровня эффективности национальной экономики. Авторы предлагают создать новый или наделить соответствующими полномочиями существующий федеральный орган исполнительной власти, который будет осуществлять разработку, координацию, контроль и мониторинг реализации стратегических планов, включая стратегию пространственного развития России.

Ключевые слова: стратегическое планирование, эффективность экономики, государственное регулирование экономики, социально-экономическая политика, стратегия пространственного развития.

DOI: 10.31857/S020736760013637-9

Стратегическое планирование является важным элементом системы управления как на микроуровне (на уровне отдельных экономических субъектов), так и на мезо- (на уровне отдельных регионов и отраслей) и макроуровне (на уровне экономики в целом). Оно заключается в определении ключевых целей и основных приоритетов развития, а также способов и средств, необходимых для их достижения. На уровне государственного управления стратегическое планирование позволяет сформировать механизмы, направляющие и корректирующие поведение экономических субъектов на микроуровне таким образом, чтобы обеспечить достижение целей, устанавливаемых на макроуровне. В конечном итоге стратегическое планирование призвано обеспечить повышение уровня эффективности экономики и стабильность развития страны, в том числе благодаря созданию условий для согласования интересов всех субъектов экономической деятельности.

В Федеральном законе от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под стратегическим планированием понимается «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, обеспечению 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» (ст. 3, п. 1) [1].

Принятие закона о стратегическом планировании стало важным шагом на пути цивилизованного институтированного развития системы государственного управления после длительного периода отрицания необходимости прямого участия государства в регулировании деятельности субъектов экономических отношений. Если в советское время применялись исключительно директивные методы управления экономикой и существовала система государственного планирования во главе с Госпланом СССР, то на постсоветском пространстве идея планирования была дискредитирована и существовавшая ранее система была полностью разрушена (Госплан был ликвидирован в 1991 г. вместе со всеми республиканскими, областными, районными и городскими плановыми комиссиями). Стало доминировать убеждение, что экономика не нуждается в регулировании, что только так называемая «невидимая рука рынка» [2] может обеспечить развитие и процветание. На практике это означало фактическое устранение государства от регулирования экономической деятельности в обществе.

В качестве обоснования необходимости устранения государственных органов от активного управления экономикой использовались ссылки на опыт стран с развитой рыночной экономикой, которые якобы обеспечили свой экономический рост и повышение уровня жизни населения за счет «освобождения от оков» государственного регулирования и применения исключительно рыночных методов управления. Распространению подобной точки зрения способствовал наблюдавшийся на рубеже XX-XXI вв. подъем мировой экономики, который происходил на фоне существенной либерализации государственного регулирования финансового рынка. Однако мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. еще раз наглядно продемонстрировал несостоятельность идей о самодостаточности рыночных механизмов и регуляторов и их способности обеспечивать сбалансированное, устойчивое развитие как экономики отдельно взятой страны, так и мировой экономики в целом.

Как показывает международная практика, страны с развитой рыночной экономикой применяли и в настоящее время достаточно активно применяют различные виды планирования (включая стратегическое планирование) и государственного регулирования. Разумеется, каждая страна, использующая в целях своего развития те или иные методы и принципы стратегического

планирования, отличается в этом смысле определенными национальными особенностями, которые были отражены в ряде научных публикаций. Изучением зарубежного опыта государственного стратегического планирования занимаются различные российские эксперты, среди которых А. Бойко, Д. Двинских, А. Клименко, В. Королев, А. Лагунов, И. Лебедева, Н. Невская, Л. Пахомова, А. Рассадина, Н. Рычкова, И. Сластихина, С. Холявко и др. Несмотря на отмеченные ими различия государственного регулирования экономики в отдельных странах мира, везде в той или иной мере применялись методы стратегического планирования, направленные на повышение социально-экономической эффективности и обеспечение стабильности их хозяйственных систем.

Степень государственного регулирования экономики, включая применение методов стратегического планирования, во многих развитых странах мира достаточно высока. Причем правительства экономически развитых стран, как отмечают некоторые исследователи, «при всемерном навязывании идеи свободного рынка за пределами своих границ и всяческом продвижении исключительно мер по либерализации экономики в качестве рецепта для развивающихся стран, сами активно использовали и используют промышленную политику и различные плановые методы экономического регулирования в качестве важнейшей составной части собственной стратегии развития» [3. С. 38].

Похожая позиция характерна и для некоторых международных финансово-кредитных организаций, в частности Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). В статье 1 Соглашения об учреждении Европейского банка реконструкции и развития сказано, что банк содействует переходу к открытой рыночной экономике стран Центральной и Восточной Европы, приверженных принципам многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики [4]. В то же время в своей повседневной деятельности банк активно использует сугубо административно-бюрократические, а не декларированные демократические принципы работы. Это касается как процедуры отбора, рассмотрения и одобрения отдельных национальных проектов для возможного финансирования, так и принятия различных решений по другим вопросам. В частности, летом 2014 г. ЕБРР по сути присоединился к антироссийским внешним санкциям, инициированным США и поддержанным их союзниками, прекратив рассмотрение и финансирование новых проектов в России, являющейся одним из акционеров банка.

Концепция усиления государственного вмешательства в экономику зародилась еще в 20-30-е годы XX в. в период глубокого экономического кризиса, вызвавшего разрушение финансовой системы, обвал производства, массовую безработицу. Как отмечает бельгийский экономист Г. Ван дер Вее (Herman Van der Wee), в этот период «оказались бессильными механизмы, корректирующие рынок, которые, согласно либеральной доктрине, должны были восстановить

равновесие в условиях свободного рынка. Другими словами, реальное поведение на микроэкономическом уровне перестало отражать настоящие принципы рыночной экономики и не обладало достаточной гибкостью для возвращения к процессу экономического роста на макроэкономическом уровне» [5]. Обширные исследования в области истории мировой экономики позволили Г. Ван дер Вее сделать вывод о том, что «смешанная экономика появилась во все не в форме единой системы, основанной на какой-то особой идеологии. Рождение ее состоялось в момент кризиса рыночной системы на Западе в межвоенный период».

Один из основоположников теории смешанной экономики британский экономист Д.М. Кейнс (J.M.Keynes) теоретически обосновал необходимость усиления регулирующей роли государства, поскольку рыночная экономика оказалась нестабильна по своей природе ввиду отсутствия какого-либо автоматического механизма, обеспечивающего равновесие между производством и потреблением и полную занятость [6]. При этом он подчеркивал, что не видит оснований для «системы государственного социализма, которая охватила бы большую часть экономической жизни общества», поскольку «не собственность на орудия производства существенна для государства. Если бы государство могло определять общий объем ресурсов, предназначенных для увеличения орудий производства и основных ставок вознаграждения владельцев этих ресурсов, этим было бы достигнуто все, что необходимо». Д.М. Кейнс предлагал существенно расширить традиционные функции правительства, сохранив при этом возможности для проявления частной инициативы. Иными словами, государство должно осуществлять комплекс корректирующих и ориентирующих экономику действий, направленных на процесс принятия решений на микроэкономическом уровне, чтобы таким образом помочь достижению целей на уровне макроэкономики.

Усиление роли стратегического государственного планирования началось после Второй мировой войны на фоне национализации многих отраслей экономики и роста государственного сектора в экономике некоторых стран мира. Пионером стратегического планирования стала Франция, за которой последовали Нидерланды, Швеция, Япония, Южная Корея, Великобритания, Германия, Норвегия, Канада, США и др. [7. С. 211]. Именно благодаря усилению государственного вмешательства многим странам удалось относительно быстро восстановить экономику, разрушенную в период Второй мировой войны. Первоочередной целью послевоенной экономической политики западных стран стало обеспечение и поддержка экономического роста [5]. Экономический рост стал рассматриваться как инструмент, позволяющий уменьшить неопределенность, связанную с экономической деятельностью, поскольку в результате роста повышается платежеспособный спрос, что, в свою очередь,

повышает стабильность экономической системы и создает условия для ее дальнейшего развития.

С момента своего основания в октябре 1949 г. на плановой основе развивается экономика КНР. Пятилетние планы социально-экономического развития и в настоящее время являются главным элементом системы стратегического планирования в Китае.

Следует отметить, что сначала государственное планирование в различных странах осуществлялось на базе министерств финансов, однако в 60-е годы XX в. стали создаваться специальные национальные плановые органы, в задачу которых входило среднесрочное планирование экономического развития. Постепенно в мире сформировались три основные системы государственного регулирования и стратегического планирования: североамериканская, европейская и азиатская. В настоящее время различные методы стратегического планирования с учетом особенностей исторического развития, национальных традиций и социально-экономической структуры в той или иной степени используются практически всеми наиболее развитыми странами мира, а также в региональном интеграционном объединении Европейском Союзе.

Анализ зарубежного опыта государственного стратегического планирования позволяет выделить ряд наиболее характерных особенностей и общих ключевых моментов. Одним из них является важное значение социального консенсуса в связи с намеченными целями и предлагаемыми средствами их достижения. Особенно важна поддержка планов правительства со стороны крупного национального бизнеса. Как правило, общий язык легко находится в тех случаях, когда национальным корпорациям требуется государственная поддержка для выхода и закрепления на международном рынке. По мере усиления международных позиций национального бизнеса он старается уменьшить воздействие государственного регулирования на свою деятельность и теряет заинтересованность в результатах стратегического планирования и контроля на макроуровне.

Эффективность стратегического планирования может снижаться по мере достижения поставленных целей. В этом случае требуется формулирование новых целей и задач, соответствующих текущему этапу развития национальной экономики и мировой экономики в целом. В настоящее время перспективы развития мировой экономики связаны в первую очередь с экономикой знаний, или наукоемкой экономикой, основанной на широком применении новых знаний и инновационных технологий. Для стран Юго-Восточной Азии, например, характерно признание определяющей роли государства в обеспечении условий инновационной деятельности. Там создаются центры ускоренного роста, инновационно-технические кластеры, особые экономические зоны, технопарки [6. С. 17]. В целях стимулирования внедрения

инноваций различные страны мира используют не только экономические способы, но и методы прямого административного принуждения.

Хотя планы стратегического социально-экономического развития принимаются на правительственном уровне, региональным и муниципальным органам власти отводится приоритетная роль в разработке местных планов развития, которые должны соответствовать главным целям и направлениям развития национальной экономики [9, 10]. Одной из форм обеспечения независимости и самостоятельности местных органов власти в области стратегического планирования и формулирования стратегических инициатив является их финансовая поддержка со стороны центрального правительства в виде грантов, предоставляемых на конкурсной основе.

На региональном и муниципальном уровнях планируется значительное количество мероприятий, направленных на создание современной социально-экономической инфраструктуры и повышение качества жизни населения. Национальные отраслевые планы развития, как правило, принимаются на основе соответствующих региональных планов.

Региональные и муниципальные планы публикуются в средствах массовой информации, и на их общественное изучение, обсуждение и корректировку с привлечением авторитетных ученых и различных экспертов отводится определенное время (2-3 месяца). Местные органы власти, как и центральное правительство страны, регулярно отчитываются о результатах реализации планов развития.

При организации процесса стратегического планирования на различных уровнях важно избежать возможной нестыковки планов и различий в методах и принципах планирования. Пересечение интересов центральных и местных органов власти может приводить к дублированию запланированных мероприятий и нерациональному расходованию различных видов ресурсов, необходимых для реализации намеченных планов [11. С. 142].

Одной из характерных особенностей стратегического планирования в большинстве стран мира в настоящее время является приоритетность краткосрочного планирования. Хотя срок реализации ряда стратегических программ, как правило, составляет от десяти до пятидесяти лет, достижение намеченных целей осуществляется на основе средне- (пятилетних) и краткосрочных (годовых) планов развития. При этом главную роль играет краткосрочный план, который конкретизирует текущие потребности и необходимые ресурсы на всех уровнях национального планирования.

Как показывает международная практика, степень государственного регулирования экономики и выбор формы стратегического планирования (директивная или индикативная) зависит как от внешних, так и от внутренних факторов. В условиях кризиса на международном и/или внутреннем рынке возникает потребность в усилении государственного регулирования экономики

и применении директивного стратегического планирования. При стабилизации финансово-экономической ситуации участники рынка проявляют заинтересованность в либерализации государственного регулирования, а правительство переходит к индикативной форме стратегического планирования. В условиях экономического подъема участники рынка заинтересованы в еще более высоком уровне либерализации регулирования, а целесообразность и необходимость стратегического планирования начинает все активнее подвергаться сомнению.

Степень государственного регулирования экономики и выбор формы стратегического планирования определяется также текущим состоянием национальной экономики, степенью зрелости внутреннего рынка и уровнем развития его инфраструктуры. По мере развития экономики, как правило, происходит переход от директивного к индикативному планированию и сокращается количество индикативных макропоказателей, которые включаются в стратегические планы развития. В этой ситуации государственное регулирование и планирование носят «точечный» характер, фокусируясь на достижении только ключевых целей и реализации самых приоритетных проектов [12. С. 52]. По нашему мнению, с преодолением кризисных явлений в экономике, а также с решением вопросов долгосрочного развития лучше справляются инструменты стратегического планирования и государственного регулирования, а с удовлетворением текущих каждодневных потребностей — рыночные механизмы. Следует подчеркнуть, что несмотря на вынужденно возросшую социальную ответственность бизнеса, он по-прежнему ориентирован прежде всего на максимизацию прибыли любой ценой, включая, например, искусственное формирование спроса на товары и услуги, которые удовлетворяют исключительно специально созданные для этого потребности. При этом расходуются совершенно реальные ресурсы (в том числе невозобновляемые).

Для финансового обеспечения практической реализации намеченных стратегических планов правительства различных стран мира традиционно используют госзаказ, субсидии из госбюджета, льготные кредиты, гранты, а также льготное налогообложение. Наряду с финансовыми применяются и административные стимулы в виде упрощения процедур подачи, рассмотрения и согласования необходимых документов, оформления соответствующих разрешений, осуществления мониторинга и контроля за выполнением стратегических планов.

В то же время правительства различных уровней не только всячески стимулируют процесс реализации стратегических планов, но и устанавливают определенные правила, нормы, стандарты и требования, направленные на эффективное использование имеющихся ресурсов, защиту окружающей среды, а также соблюдение гражданских прав. В случае необходимости соответствующие государственные органы энергично вмешиваются в процесс реализации

стратегических планов и применяют необходимые административные рычаги и методы воздействия для устранения выявленных нарушений и обеспечения нормальной деятельности.

Изучение зарубежного опыта стратегического планирования позволяет сделать вывод о том, что уровень его социально-экономической эффективности в значительной степени связан с правильным определением приоритетных перспективных целей развития (они зависят от текущего состояния экономики и существующих потребностей страны), которые не противоречат, а дополняют друг друга, а также имеют конкретные количественные и качественные индикаторы, которые можно измерить и сопоставить с другими показателями. В противном случае намеченные цели развития будут носить чисто декларативный и общетеоретический характер.

При этом важно, чтобы плановые показатели отражали реальное повышение эффективности. Иначе главная цель стратегического планирования не будет достигнута. В данном случае все сведется к достижению любой ценой плановых индикаторов без обеспечения ожидаемого социально-экономического эффекта. Кроме того, в целях повышения социально-экономической эффективности стратегического планирования необходимо создать механизм персональной ответственности соответствующих должностных лиц за достижение установленных плановых индикаторов.

Как показывает зарубежный опыт стратегического планирования, правильное целеполагание должно опираться на адекватную производственную и финансовую базу. Для достижения поставленных целей необходимо наличие соответствующих материальных и денежных ресурсов. В этой связи процесс стратегического планирования должен быть увязан с возможностями расходной части бюджетов различных уровней. Кроме этого, важна правильная оценка реального производственного потенциала страны, который будет обеспечивать выполнение стратегических планов. В противном случае намеченные цели развития так и останутся на бумаге.

Достижение целей стратегического планирования невозможно без соответствующего институционального обеспечения [6]. Как было отмечено выше, в международной практике достаточно широкое распространение получило учреждение специальных государственных органов, занимающихся разработкой и реализацией национальных стратегических планов. Они выступают драйверами процесса стратегического планирования и с учетом изменения ситуации внутри страны и за ее пределами вносят необходимые коррективы в реализацию намеченных планов. Подобные институты отвечают также за осуществление контроля и надзора за реализацией государственных планов. В случае необходимости правительство может вносить коррективы в их деятельность или же изменять существующую институциональную систему национального стратегического планирования.

Уровень социально-экономической эффективности стратегического планирования связан также с наличием необходимой законодательной базы и кадрового обеспечения. Без принятия законов и законодательных актов, детально описывающих и регулирующих процесс стратегического планирования, на каждом этапе будет возникать большое количество различных вопросов, необходимость решения которых будет существенно тормозить и затруднять своевременное достижение намеченных целей. Так же негативно будет сказываться и отсутствие профессиональных кадров и компетентных специалистов в области стратегического планирования. В результате это может привести к неправильному определению целей развития, неэффективному использованию ресурсов и, в конечном итоге, к невыполнению намеченных планов. В связи с этим многие экономически развитые страны мира выделяют необходимые денежные средства для подготовки специалистов в сфере государственного стратегического планирования.

Что касается российского опыта стратегического планирования, то следует отметить, что после разрушения советской системы плановой экономики концептуальные стратегические документы практически не разрабатывались. Хотя в 1994 г. и в 1996 г. были изданы указы Президента РФ, касающиеся обеспечения устойчивого развития страны [14, 15], однако проект государственной стратегии устойчивого развития, одобренный на заседании Правительства РФ в декабре 1997 г., так и не был утвержден после отставки Правительства в марте 1998 г.

Следующая попытка разработки стратегии развития Российской Федерации была предпринята в начале 2000 г. Вероятно, после глубокого экономического кризиса, кульминацией которого стал дефолт в августе 1998 г., в обществе постепенно начало происходить осознание того, что национальная экономика все-таки нуждается в определенных механизмах регулирования. Центром стратегических разработок (ЦСР) под руководством Г. Грефа были разработаны «Основные направления социально-экономической политики правительства на долгосрочную перспективу» (так называемая «Стратегия-2010») [16]. Предполагалось, что «Стратегия-2010» станет основой для последующих планов и программ Правительства РФ, поэтому в документе был сделан акцент на решение глобальных макроэкономических задач. В июне 2000 г. указанный документ в целом был одобрен Правительством страны, но в виде нормативного акта принят не был.

Первым официальным документом стратегического планирования в постсоветский период стала «Концепция долгосрочного развития России до 2020 г.» [17]. Этот документ в качестве приоритета предлагал инновационный и социально ориентированный путь развития с акцентом на многополярное развитие территории страны с формированием новых зон опережающего развития. В нем были определены основные направления экономического

развития отдельных территорий, предложены механизмы совершенствования системы государственного регионального управления, впервые было сформулировано понятие «геополитически приоритетных территорий» [17. С. 176], к которым была отнесена Калининградская область.

Практически сразу после официального одобрения многие положения документа потеряли свою актуальность из-за глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., поэтому в 2011 г. по поручению В. Путина была создана экспертная группа, которая в марте 2012 г. представила «Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года» [18]. В этом документе основной акцент был сделан на обоснование необходимости перехода России на постиндустриальную модель развития. Однако обновленная стратегия так и не была утверждена Правительством РФ.

После нескольких неудачных попыток формализации основных направлений стратегического развития страны принятие Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1] положило начало формированию правовой основы системы стратегического планирования. В частности, в статье 20 Закона определен порядок разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в порядке ее реализации предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации было утверждено Постановлением Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 [19], а основы государственной политики регионального развития РФ были утверждены Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [20]. Во исполнение Указа Президента РФ от 16.01.2017 № 13 была разработана и утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации № 207-р от 13.02.2019 «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [21] (далее – СПР-2025).

СПР-2025 стала первым комплексным системным документом, содержащим основные принципы пространственного развития страны, что особенно важно для России как для государства, имеющего обширную протяженную территорию (площадь – более 17 млн кв. км, протяженность с севера на юг – свыше 4 тыс. км, с запада на восток – свыше 10 тыс. км). В СПР-2025 дальнейшее развитие получила идея выделения «геополитически приоритетных территорий». Согласно новой концепции, часть регионов относятся к категории «геостратегических территорий», которые подразделяются на два типа –

приоритетные и приграничные. В отношении каждого типа геостратегических территорий сформулированы цели, задачи и основные направления развития. Под геостратегической территорией понимается «территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности».

Идея выделения территорий с особым статусом понятна, но в СПР-2025 на долю таких регионов приходится свыше $\frac{3}{4}$ площади страны, что, по нашему мнению, отражает определенный дисбаланс в подходах к стратегии пространственного развития. Следует также принять во внимание тот факт, что для региональных субъектов, не получивших статуса геостратегических, также характерно неравномерное экономическое развитие, отражающее исторически сложившуюся радиально-кольцевую территориальную структуру. Кроме того, именно в этих субъектах расположены многие регионы-доноры, которые формируют значительную часть доходной части бюджета РФ. Представляется логичной и целесообразной необходимость доработки и детализации предложенной в СПР-2025 типологии территорий с определением основных принципов стратегического пространственного развития для каждого типа.

Содержащаяся в СПР- 2025 концепция пространственного развития на основе формирования центров экономического роста (ЦЭР), по нашему мнению, также требует дальнейшей доработки, поскольку планируемая точечная концентрация ресурсов, направленная на ускоренный экономический рост выделенных центров, будет приводить к запустению остальной части территории, из которой эти ресурсы будут перетекать в центр формирующегося регионального ядра. Если учесть, что одной из приоритетных целей Государственной программы РФ «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной Постановлением Правительства РФ № 696 от 31.05.2019 в развитие соответствующих положений СПР-2025, определено сохранение доли сельского населения в общей численности населения РФ на уровне не менее 25,1% в 2025 г. (в базовом 2017 г. — 25,7%) [22], то становится очевидным, что в качестве основного источника трудовых ресурсов, необходимых для развития ЦЭР, рассматриваются малые и средние города России. При этом в СПР-2025 отсутствуют какие-либо положения, определяющие дальнейшую судьбу подобных территорий.

Существует вероятность того, что в отдаленной перспективе ядро начнет испытывать недостаток территориальных ресурсов для дальнейшего развития и поэтому будет вынуждено выйти за свои границы, вследствие чего начнет происходить постепенный волнообразный рост, который рано или поздно охватит все свободное пространство. Однако этот процесс потребует много

времени, а люди, проживающие на таких территориях и не планирующие ни переходить в разряд сельских жителей, ни перемещаться в ЦЭР, могут стать потенциальным источником роста социальной напряженности.

Схема размещения геостратегических территорий РФ в соответствии с СПР-2025 показана на рис. 1.

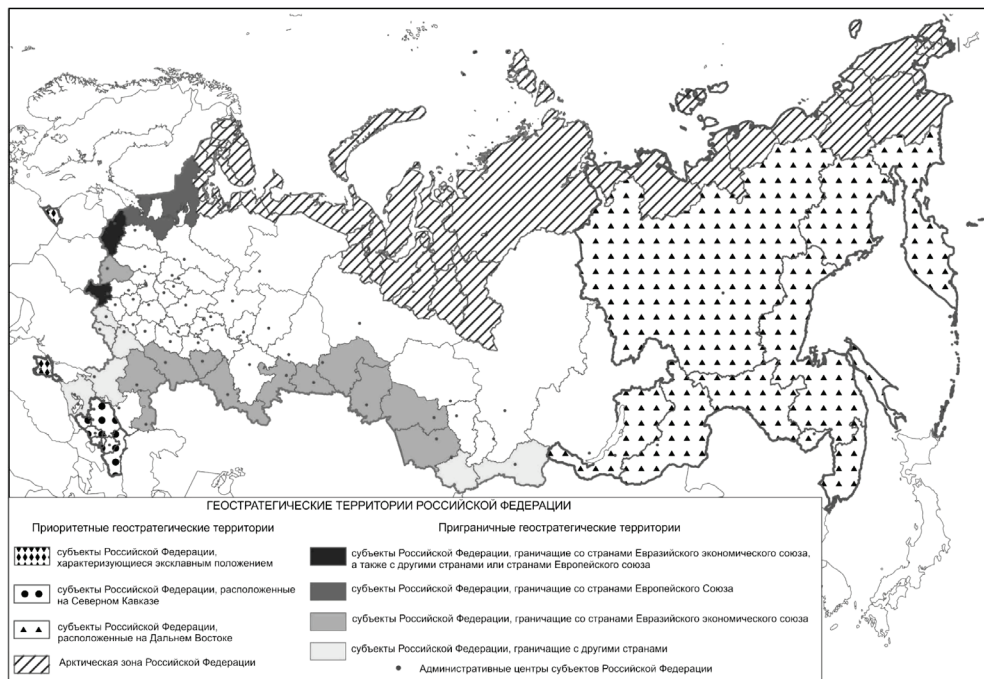


Рис. 1. Схема размещения геостратегических территорий Российской Федерации

Источник: Распоряжение Правительства РФ №207-р от 13.02.2019 [21].

Территория Российской Федерации характеризуется крайне неравномерным экономическим развитием, что в сочетании с большой площадью и протяженностью создает необходимость использования особых подходов к построению системы стратегического планирования. В таких условиях вопросы пространственного развития приобретают ключевое значение. На рис. 2 содержится иллюстративное подтверждение тезиса о неравномерности развития территории РФ. Как видно на диаграмме, величина валового регионального продукта (ВРП) на душу населения лидирующего по этому показателю Уральского федерального округа более чем в пять раз превышает аналогичный показатель Северо-Кавказского федерального округа (1 032 510,2 руб./чел. и 197 240,4 руб./чел. соответственно). Округами-лидерами являются Уральский, Центральный, Северо-Западный и Дальневосточный, а аутсайдерами – Сибирский, Приволжский, Южный и Северо-Кавказский федеральные округа.

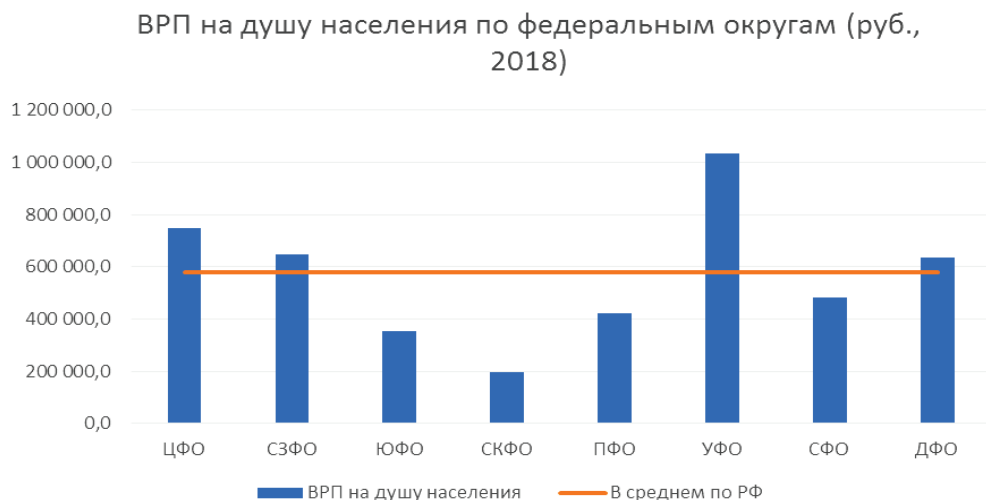


Рис. 2. ВРП на душу населения по федеральным округам (2018 г., руб.)

Источник: составлено авторами по данным Мордовиястат¹.

Аналогичная картина наблюдается и внутри федеральных округов, что можно видеть на рис. 3 на примере Центрального федерального округа.

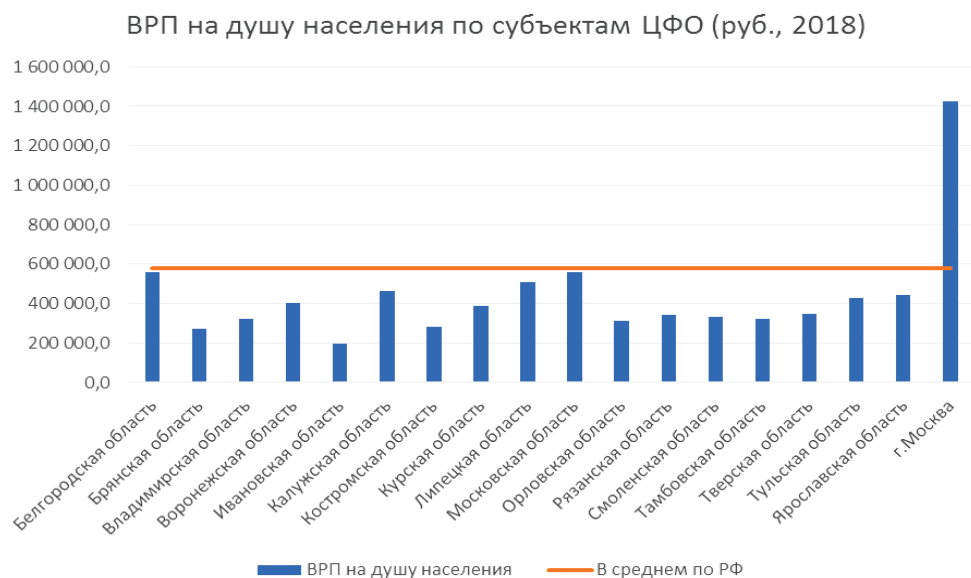


Рис. 3. ВРП на душу населения по субъектам ЦФО (2018 г., руб.)

Источник: составлено авторами по данным Мордовиястат².

¹ Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия URL: <https://mrd.gks.ru/folder/27963>

² Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Мордовия URL: <https://mrd.gks.ru/folder/27963>

Величина показателя ВРП на душу населения в пределах ЦФО варьируется от 195 994,9 руб./чел. в Ивановской области до 1 423 588,6 руб./чел. в Москве (разница составляет 7,26 раза). Следует отметить, что из 18 субъектов округа только Москва имеет показатель, превышающий общероссийский уровень, остальные 17 субъектов ЦФО имеют показатели более низкие, чем в среднем по РФ. Если говорить о территории РФ в целом, то по итогам 2018 г. дифференциация регионов по показателю величина ВРП на душу населения составила 61,75 раза (6 950 415,5 руб./чел. в Ненецком автономном округе и 112 553,4 руб./чел. в Республике Ингушетия).

Как показывает зарубежный опыт, эффективная система стратегического планирования должна иметь многоуровневый характер и соответствующее институциональное обеспечение. С этой точки зрения необходимо отметить, что раздел VI СПР-2025, содержащий информацию об основных направлениях пространственного развития Российской Федерации, нуждается в доработке с целью улучшения структурированности содержащейся в нем информации, что будет способствовать повышению уровня эффективности управления мероприятиями СПР-2025, позволит сформировать обоснованный перечень целевых показателей и обеспечит формирование механизмов для их успешной реализации.

На наш взгляд, направления пространственного развития целесообразно сгруппировать в соответствии с иерархией системы государственного управления. В одном подразделе должны быть сгруппированы направления, реализуемые в общегосударственных интересах, охватывающие территории нескольких крупных региональных образований (макрорегионов), поэтому требующие координации на федеральном уровне. В отдельном подразделе целесообразно сгруппировать направления, требующие координации на уровне макрорегионов. Следует отметить, что понятие макрорегиона сформулировано в СПР-2025 нечетко (в перечне используемых понятий объяснение термина «макрорегион» отсутствует), принципы выделения макрорегионов не определены. Отдельно следует выделить направления, требующие координации на уровне федеральных округов. Это позволит сформировать эффективную систему управления на уровне федеральных округов.

Несмотря на то, что СПР-2025 предусматривает проведение масштабных преобразований в сфере пространственного развития Российской Федерации, она является документом среднесрочного стратегического планирования (утверждена в 2019 г., охватывает период до 2025 г.), реализация которого предполагается в один этап. На наш взгляд, подобный документ, предусматривающий серьезные структурные преобразования и требующий использования значительных экономических ресурсов, должен иметь долгосрочный характер. Для каждого этапа реализации стратегии пространственного развития должны быть установлены свои приоритетные задачи и направления, а также

целевые ориентиры, что позволит отслеживать процесс пространственного развития и при необходимости вносить в него коррективы.

Кроме того, для повышения эффективности формируемой системы стратегического планирования целесообразно рассмотреть вопрос о создании нового или наделении соответствующими полномочиями существующего федерального органа исполнительной власти, ответственного за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, который должен стать центром, осуществляющим разработку, координацию, контроль и мониторинг реализации стратегических планов, включая стратегию пространственного развития. Наличие такого органа, обладающего соответствующими полномочиями, позволит не только избежать дублирования мер государственной поддержки, обеспечить учет стратегических интересов при формировании программ развития компаний с государственным участием, создать условия для оптимизации системы межбюджетных трансфертов, являющихся важным инструментом государственного регулирования экономики, но и будет способствовать повышению качества национального стратегического планирования и государственного регулирования, обеспечит согласованность всех документов стратегического планирования на всех уровнях системы государственного управления, что в конечном итоге приведет к росту эффективности экономики.

Такая структура может также иметь «надведомственный» характер. В этом случае ее можно создать, например, на базе Государственного Совета РФ в формате комиссии или рабочей группы, что целесообразно предусмотреть в федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» и в «Положении о Государственном Совете Российской Федерации». Подведомственная иерархическая структура, обеспечивающая решение задач стратегического планирования и государственного регулирования на местах, может быть сформирована в виде специально выделенных подразделений региональных администраций соответствующего уровня.

При этом, изучение особенностей и ключевых аспектов стратегического планирования и государственного регулирования экономики в зарубежных странах, особенно обладающих схожими с Россией экономико-географическими условиями, позволит повысить эффективность мер, связанных с практической реализацией федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Кроме того, анализ зарубежного опыта даст возможность избежать повторения типичных ошибок, которые были допущены различными странами мира в процессе формирования и развития систем национального стратегического управления.

Литература

1. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
2. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов // М.: Эксмо, 2016. 1056 с.
3. Рассадина А.К. Опыт индикативного планирования во Франции в свете задачи структурной трансформации российской экономики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. Том 9. Выпуск 1. С. 37–48.
4. Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development [Электронный ресурс] URL: <https://www.ebrd.com/news/publications/institutional-documents/basic-documents-of-the-ebrd.html>
5. Ван дер Вее Г. История мировой экономики. 1945–1990 (пер. с фр.) // М.: Наука, 1994. 413 с.
6. Кейнс Д.М. Общая теория занятости, процента и денег // М.: Гелиос АРВ, 2012. 352 с.
7. Невская Н.А. Формирование системы индикативного планирования в развитых европейских странах // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7. № 3(24). С. 210–м212.
8. Пахомова Л.Ф. Модели процветания (Сингапур, Малайзия, Таиланд, Индонезия) // М.: Институт востоковедения РАН, 2007. 256 с.
9. Холявко С.И. Шведская модель пространственного планирования: функции, проблемы и решения // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 7. С. 159–168.
10. Plain English Guide to the Planning System. Department for Communities and Local Government. January 2015. [Электронный ресурс] URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/391694/Plain_English_guide_to_the_planning_system.pdf.
11. Невская Н.А. Особенности индикативного планирования в Великобритании // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 5. С. 140–144.
12. Лебедева И.П. Япония: эволюция системы экономического планирования и прогнозирования // Восточная аналитика. Выпуск 3. 2016. Институт востоковедения РАН, Москва, 2017. С. 36–52.
13. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (в 2 частях) / А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских и др. // М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 108 с.
14. Указ Президента РФ № 236 от 04.02.1994 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/5422>
15. Указ Президента РФ № 440 от 01.04.1996 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/9017665>
16. Дмитриев М., Юртаев А. Стратегия-2010: итоги реализации 10 лет спустя // Экономическая политика. 2010. № 3. С. 107–114.
17. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM-99HEcyrgytfmGzrnAX.pdf>
18. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Стратегия-2020: Новая

модель роста — новая социальная политика [Электронный ресурс] URL: <https://www.hse.ru/data/2012/03/14/1265002218/itog.pdf>

19. Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 №8 70 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/docs/all/103174/>
20. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641>
21. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 207-р от 13.02.2019 «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» [Электронный ресурс] URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/>
22. Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/72260516/>

Igor Balyuk (e-mail: balyuk@bk.ru)

Grand Ph.D. in Economics, Associate Professor,

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Marina Balyuk (e-mail: baljuk@bk.ru)

Ph.D. in Economics, Independent Expert

STRATEGIC PLANNING AS A TOOL FOR INCREASING THE EFFICIENCY OF NATIONAL ECONOMY: FOREIGN EXPERIENCE AND RUSSIAN PRACTICE

The authors analyze foreign experience and Russian practice of strategic planning, the latter being considered as a major tool for increasing the efficiency of national economies.

The authors propose to establish a new federal executive body or to empower the existing one with the responsibility to develop, coordinate, control and monitor the implementation of strategic plans, including a strategy for the spatial development of Russia.

Keywords: strategic planning, efficiency of the economy, state regulation of the economy, social and economic policy, strategy for spatial development.

DOI: 10.31857/S020736760013637-9