

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК МЕТОД РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ МЕЖУРОВНЕВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

МАКСИМ АЛЕКСАНДРОВИЧ РЫБАЧУК (ORCID 0000-0003-0788-5350)<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Центральный экономико-математический институт РАН,

<sup>2</sup>ФГБОУ ВО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации»

**Аннотация.** В работе проводится ретроспективный анализ документов, определяющих приоритеты социально-экономического развития России в долгосрочной и среднесрочной перспективе. Показано, что планы, заложенные в такие документы, могут дублироваться и не всегда успешно реализуются. Установлено, что в настоящий момент отсутствует единая программа социально-экономического развития России, которую бы разделяли как широкие круги общественности, так и эксперты. Одной из причин этого является проблема координации стратегических установок между уровнями экономического управления, которую в широком смысле можно понимать как проблему координации экономических агентов и систем. Для решения данной проблемы предложено использовать достижения системной экономической теории. Единая программа социально-экономического развития страны, разработанная на основе принципов стратегического планирования, организованного на базе системной экономической теории, позволит обеспечить межзональную, межпериодную и межуровневую координацию экономических систем.

**Ключевые слова:** координация экономических агентов и систем, системная координация, системная экономическая теория, социально-экономическое развитие, стратегия, экономическая политика.

В настоящий момент в России происходит поиск новых и пересмотр уже существующих стратегических направлений и ориентиров социально-экономического развития, позволяющих добиться инновационного, устойчивого и сбалансированного роста национальной экономики. Проводится активная подготовка, обсуждение и доработка документов, определяющих курс экономической политики страны. Данный процесс протекает непросто, сопровождается ошибками и длительными

**Abstract.** This paper analyzes the retrospective of documents determining the priorities of Russia's socio-economic development in the long and medium term. It is shown that the plans embodied in such materials can be duplicated and not always successfully implemented. It has been established that at present there is no unified program for the socio-economic development of Russia, which would be shared by both the general public and experts. One of the reasons for this is the problem of coordination of strategic goals between levels of economic management, which in a broad sense can be understood as a problem of coordination of economic agents and systems. It is proposed to use the achievements of the system economic theory to solve this problem. A unified program of socio-economic development of the country, developed by the principles of strategic planning, organized on the basis of system economic theory, will ensure inter-zone, inter-period and inter-level coordination of economic systems.

**Keywords:** coordination of economic agents and systems, system coordination, system economic theory, socio-economic development, strategy, economic policy.

согласованиями. Нередко в процессе разработки документов изменяются ответственные за результат лица и ведомства или уже подготовленные документы не находят своего применения. Особенно остро при этом стоит проблема межуровневой координации стратегических решений, принимаемых на всех уровнях экономики.

Для общей оценки сложившейся ситуации проведем ретроспективный анализ таких документов, представив их в хронологическом порядке согласно датам упо-

минания в официальных источниках.

Первым документом в данном перечне находится Концепция долгосрочного развития России до 2020 г. [1], утвержденная постановлением Правительства РФ 17 ноября 2008 г. и ее второго варианта [2], появившегося 13 марта 2012 г. Потребность в редакции исходного документа, который был разработан Министерством экономического развития РФ и другими ведомствами, была обусловлена невозможностью его реализации, вызванной, в частности, произошедшим мировым финансовым и экономическим кризисом 2008-2009 гг. Однако второй документ так и не был принят и утвержден Правительством РФ, поэтому формально Концепция долгосрочного развития России до 2020 г. остается действующей. Отметим, что критике подвергалась как первоначальная версия [3], так и ее редакция [4].

Следующей ключевой точкой являются «майские указы», представляющие собой серию из 11 указов, принятых 7 мая 2012 г. Президентом РФ В. В. Путиным. В данных указах было сформулировано 218 поручений Правительству РФ, установлены целевые ориентиры для ряда социально-экономических показателей. Но до сих пор плановые значения многих из них не были достигнуты, в частности, это касается повышения заработной платы работникам бюджетной сферы. Как отмечается в работе [5], повышение заработной платы не было подкреплено необходимым финансированием, что привело к увеличению нагрузки, прежде всего, на региональные бюджеты и стало источником их разбалансированности. См. также [6].

В связи с принятием 28 июня 2014 г. Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7] премьер-министр Д. А. Медведев 1 июля 2015 г. поручил министру РФ по вопросам открытого правительства М. А. Абызову сформировать рабочую группу для разработки «Стратегии социально-экономического развития России до 2030 г.». Несмотря на неоднократные обсуждения, в том числе 19 февраля 2016 г.

на пленарном заседании «Стратегия-2030. Образ будущего России» XIII Красноярского экономического форума, окончательный документ так и не был обнародован. В конце 2016 г. плановый горизонт стратегии был увеличен до 2035 г., изменены ответственные ведомства — за разработку стали отвечать Министерство экономического развития РФ и Центр стратегических разработок (ЦСР). Вплоть до сегодняшнего дня продолжают общественные консультации, посвященные обсуждению ключевых вопросов долгосрочного развития страны в рамках разработки данного документа.

7 мая 2018 г. был выпущен новый «майский указ» — Указ Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [8], базовым положением которого является обеспечение темпов роста экономики России выше среднемировых и ее вхождение в число пяти крупнейших экономик мира к 2024 г. Аналогичная задача была поставлена в рамках поручения № Пр-2346, п. 1 б) от 1 декабря 2016 г. по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. Несмотря на то, что темпы прироста ВВП страны в 2017-2018 гг. вышли из отрицательной зоны, до достижения установленной цели все еще далеко. Так, в работе [9] показано, что без кардинальных перемен в кабинете министров выполнение планов социально-экономического развития страны на ближайшие шесть лет представляется маловероятным. Тем не менее, 18 мая 2018 г. Президент РФ В. В. Путин подписал указы о назначениях новых вице-премьеров и министров Правительства РФ. Проведенные изменения сложно назвать существенными, но структура Правительства РФ, так или иначе, была обновлена. Однако пока что рано говорить о ее эффективности и готовности к реформам.

Представленные выше документы рассчитаны на долгосрочный период, при этом фактически реализуемыми и наиболее статусными из них являются «майские указы» Президента РФ, принятые 7 мая 2012 г.

и 7 мая 2018 г., что подкрепляется утвержденными 29 сентября 2018 г. «Основными направлениями деятельности правительства Российской Федерации на период до 2024 года». Вместе с тем, сейчас существует напряженная конкуренция между документами, определяющими приоритеты социально-экономического развития России в среднесрочной перспективе.

19 мая 2017 г. Премьер-министр Д.А. Медведев представил Президенту РФ В. В. Путину план Правительства по ускорению темпов роста экономики до 2025 года, но поддержки Президента документ не получил и был отправлен на доработку без официального обнародования.

30 мая 2017 г. глава Столыпинского клуба Б. Ю. Титов и глава ЦСР А. Л. Кудрин представили Президенту РФ программы социально-экономического развития России — среднесрочную программу социально-экономического развития страны до 2025 года «Стратегия Роста» [10] и «Стратегию развития страны 2018-2024» соответственно. Сравнение ключевых положений данных программ представлено в работе [11]. С критической оценкой стратегии ЦСР экспертами Финансового университета можно познакомиться в статье [12]. На этой встрече, согласно материалам ИТАР-ТАСС [13], Президент подчеркнул, что приоритетным стратегическим документом является план Правительства по ускорению темпов роста экономики до 2025 года, а предложения экспертных групп будут изучены и, возможно, в том или ином виде используются в объединенной программе.

Отметим, что первоначально на роль главенствующего документа претендовала «Стратегия-2035», разрабатываемая ЦСР в координации со «Стратегией развития страны 2018-2024», но варианты, предложенные А. Л. Кудриным Президенту РФ В. В. Путину, не были одобрены, и ее разработка продолжается.

Не подлежит сомнению, что рамочным и основополагающим документом, определяющим принципы, задачи и участников стратегического планирования в стране,

является уже упоминавшийся Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7]. Однако несмотря на то, что в законе указаны конкретные документы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, форма их подготовки определяется на местах. Более того, содержание данных документов в большинстве случаев не согласуется между собой. Другими словами, проявляется проблема согласования стратегических установок между уровнями экономического управления, которую в широком смысле можно понимать как проблему координации экономических агентов и систем. Также необходимо отметить, что в экономическом дискурсе используется иное деление экономики на уровни, отличное от уровней экономического управления.

Для решения этой проблемы мы предлагаем использовать достижения системной экономической теории [14, 15], которая представляет исследователю инструментарий для структурирования социально-экономических систем. Согласно ее положениям, на основе пространственно-временных характеристик можно выделить всего четыре базовых типа экономических систем: объектные, средовые, процессные и проектные. За счет выполнения своих функций и обмена ресурсами пространства и времени системы четырех базовых типов объединяются в устойчивые конфигурации (комплексы, паттерны), называемые тетрадами. Таким образом, любая экономическая система может рассматриваться как тетрада, поскольку включает в себя подсистемы четырех базовых типов, выраженные в различной степени, и как часть (подсистема) тетрады более высокого уровня.

Данный подход, с одной стороны, является менее затратным по сравнению с традиционным системным анализом, а с другой стороны, открывает широкие возможности для обеспечения координации экономических систем [16].

На основе проведенного ретроспективного анализа стратегических документов в области экономической политики страны

можно заключить, что на сегодняшний день отсутствует как консолидированная позиция, разделяемая органами государственной власти, академическим миром, бизнесом, представителями отраслей и гражданами, так и единая программа социально-экономического развития России. По нашему мнению, такой документ должен быть подготовлен на основе принципов стратегического планирования, организованного на базе системной экономической

теории, что позволит обеспечить не только межзональную (пространственную), межпериодную (временную), но и межуровневую координацию экономических систем. Межзональная координация призвана устранить дисбалансы территориального развития экономических систем, межпериодная — обеспечить преемственность их развития, а межуровневая — согласовать стратегические цели между экономическими системами различных уровней.

### Список источников

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008;47:ст. 5489.
2. Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года: в 2 кн. / под научн. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. 838 с.
3. Структурная модернизация финансовой системы России. Аналитический доклад. — Институт современного развития. — М.: 2010. 164 с.
4. Полтерович В.М. Перспективна ли «новая модель роста»? // Прямые инвестиции. 2012; 5(121):18-19.
5. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал НЭА. 2015;2(26):226–230.
6. Печенская М.А. Последствия роста социальных расходов региональных бюджетов в условиях бюджетного кризиса // Управленческие науки в современном мире. 2015;2(1):532-538.
7. Федеральный закон от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014;26:ст. 3378.
8. Указ Президента РФ от 7.05.2018 г. N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018;20:ст. 2817.
9. Ильин В.А., Морев М.В. Тревожное будущее 2024 года // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018;11(3): 9-24.
10. Алехнович А.О. Сравнение ключевых предложений по стимулированию экономики для достижения темпов роста ВВП России выше среднемировых // Вестник Финансового университета. 2017;3(99):25-44.
11. Титов Б.Ю., Широков А.А. Стратегия роста для России // Вопросы экономики. 2017;12:24-39.
12. Эскиндаров М.А. и др. Стратегия ЦСР 2018-2024 гг.: лозунги, мифы и реальность (позиция экспертов Финансового университета) // Финансы: теория и практика. 2017; 21(3):6-24.
13. Предложения по стратегии развития России будут сведены в объединенную программу // ИТАР-ТАСС. 30 мая 2017. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4294984> (дата обращения: 12.10.2018).
14. Клейнер Г.Б. Системная экономика как платформа развития современной экономической теории // Вопросы экономики. 2013;6:4-28.
15. Клейнер Г.Б., Рыбачук М.А. Системная сбалансированность экономики. — М.: Издательский дом «Научная библиотека», 2017. 320 с.
16. Клейнер Г.Б. Системная координация в экономике: к становлению общей теории координации // Новые исследования в гетеродоксальной экономике: российский вклад / Отв. ред. В.И. Маевский, С.Г. Кирдина. М.: ИЭ РАН, 2016. С. 177-194.