

Государственное регулирование экономики

О ЕДИНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ И СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Борис ТИХОМИРОВ, Александр ФРЕНКЕЛЬ

Борис Иванович Тихомиров —
кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник.
E-mail: bit169@mail.ru

Александр Адольфович Френкель —
доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник.
E-mail: ie_901@inecon.ru

Центр макроэкономического анализа и прогнозирования
Института экономики РАН (117218, Москва, Нахимовский просп., д. 32).

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы, сдерживающие ускорение социально-экономического развития, и предложен ряд подходов к их решению. Предложена оценка состояния государственного управления, и обосновывается необходимость перехода к системе стратегического планирования. Составными элементами новой системы управления должны стать разработка и законодательное утверждение единой социально-экономической политики на долгосрочный период, механизмов диверсификации экономики, востребованности инноваций, создания конкурентной среды и других факторов обеспечения экономического роста и социального прогресса. Отмечается необходимость разработки стратегического прогноза Российской Федерации, предусматривающего в соответствии с законом о стратегическом планировании формирование оптимального сценария преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности. Рассмотрены наиболее значимые проблемы разработки единой социально-экономической политики. В работе обосновывается вывод о том, что в целях обеспечения реализации закона о стратегическом планировании на основе единой социально-экономической политики и обновленной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации должны быть уточнены концептуальные положения и действующие нормативно-правовые документы по вопросам стратегического планирования. Предлагается разработать национальную программу структурной перестройки экономики и социального прогресса на долгосрочный период. Авторы рекомендуют включить в закон о стратегическом планировании документы по вопросам управления социально-экономическим развитием в рамках краткосрочного периода, и прежде всего краткосрочных (годовых) прогнозов и бюджетов. Обосновываются пути преодоления искусственно созданных трудностей в реализации принципа непрерывности государственного управления. Для построения новой системы государственного управления предлагается обеспечить активное участие в ее создании и функционировании научных и общественных организаций. Показана необходимость разработки эффективного инструментария, базирующегося на использовании современных достижений науки в области подготовки и реализации оптимальных сценариев социально-экономического развития и позволяющего на этой основе формировать систему взаимосвязанных документов стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, социально-экономическая политика, прогноз, оптимальный сценарий, импортозамещение, инновации.

JEL: E20, E22, E26, E27.

Введение

Глубокий структурный кризис в российской экономике стал главной причиной падения валового внутреннего продукта (ВВП), роста инфляции и бюджетного дефицита, обесценения доходов хозяйствующих субъектов и рублевых сбережений населения, снижения уровня жизни и других негативных процессов в реальном секторе и социальной сфере. Действующая система управления, теряющая доверие населения и бизнеса, оказалась неспособной своевременно и эффективно реагировать на новые вызовы и угрозы, связанные с падением цен на энергетические и другие сырьевые ресурсы, со смещением мирового спроса с сырья на непрерывно обновляемые высокотехнологичные товары и услуги.

В начале XXI века большинство индустриально развитых стран мира в значительной мере преодолело кризисные процессы (имеющие, как правило, многоаспектный характер) путем модернизации производства, изменения структуры инвестиций, стимулирования роста потребления новых товаров и услуг, совершенствования финансовых, кредитных и других механизмов ускорения социально-экономического развития [Гурвич, 2013; Май, 2015]. В отличие от них Россия, не использовавшая инструменты структурной перестройки при сравнительно благоприятных внешних факторах развития, существенно отстала от передовых стран по уровню основных макроэкономических показателей, включая темпы роста экономики, производительности труда, эффективности производства, динамику развития несырьевого экспорта, малого и среднего предпринимательства (МСП). Относительная стабильность в условиях кризиса была обеспечена государством лишь банковскому сектору, прежде всего так называемым системообразующим кредитным организациям, которым предоставлялась приоритетная финансовая и административная поддержка. Существенная поддержка и высокие доходы банковскому сектору были обеспечены также и за счет введения Банком России необоснованно высокой ключевой ставки (17%), которая продолжает до сих пор оставаться на высоком уровне (9,0%), что не способствует выходу из кризиса реального сектора экономики и социальной сферы.

Всё это свидетельствует о том, что эффективность управления существенно снизилась: отсутствует единая социально-экономическая политика, ориентированная на долгосрочный период, не реализуется переход на систему стратегического планирования, предусмотренного законодательством. Правительство РФ на Сочинском (2016 год) инвестиционном форуме¹ вынуждено было признать факт резкого

¹ Информацию о XV Международном инвестиционном форуме «Сочи—2016», 30 сентября 2016 года, Сочи, Краснодарский край, см.: government.ru/news/24729.

снижения эффективности управления и уровня доверия бизнеса к государственным и муниципальным органам власти.

Это в первую очередь касается формирования долгосрочных и среднесрочных концепций, стратегий, прогнозов, государственных программ, приоритетных проектов и других инструментов развития страны, которые становятся всё менее надежными и не оказывают определяющего воздействия на формирование бюджетов всех уровней. Так, разработка прогнозов ведется в условиях отсутствия концепции единой социально-экономической политики, рассчитанной на долгосрочный период, а также стратегических документов на долгосрочную и среднесрочную перспективу параллельно с бюджетным процессом, с подготовкой новых государственных программ, что превращает эти прогнозы в неэффективные, постоянно пересматриваемые рекомендательные документы. Бюджетная политика довлеет над экономической, что ярко проявилось при разработке и реализации бюджетов на 2015–2017 годы и особенно на 2016-й и на 2017–2019 годы. Результаты социально-экономического развития страны в 2014–2016 годах показали несостоятельность и бесперспективность такой политики: ВВП в этот период неуклонно падал, бюджетный дефицит в 2016 году вырос до 3,4% ВВП (самый большой дефицит с 2010 года), реальные доходы населения снижались, резко сокращались сальдо внешнеторгового платежного баланса и объемы экспорта и импорта товаров и услуг, инвестиции в основной капитал² [Френкель и др., 2016]. Серьезное беспокойство у аналитиков вызывали уже итоги 2013 года [Стародубровский, 2014]. Критическая ситуация сложилась с государственными внебюджетными фондами, объемы которых в 2015–2016 годах резко сократились: Резервный фонд будет исчерпан уже в 2017 году. Его пополнение, которое Правительство РФ и Банк России связывают в 2017 году прежде всего с ростом нефтегазовых доходов и со снижением стоимости национальной валюты, будет осуществлено лишь в 2018 году.

Утверждаемые в 2015–2017 годы Правительством РФ ежегодные планы мероприятий, направленные на обеспечение социальной стабильности и создание предпосылок для экономического роста («антикризисные планы»), также оказались неэффективными, поскольку у государства не нашлось для их реализации необходимых ресурсов: формирование этих планов осуществлялось по остаточному принципу, а фактическое финансирование мероприятий — от достигнутого уровня экономического развития, который неуклонно снижался, за исключением более благоприятной ситуации с доходами бюджета в первой половине 2017 года. Действующая система управления, как всегда, уповает на изменение в ближайшее время к лучшему

² Социально-экономическое положение России в 2015 году. Росстат, 2016 (gks.ru). Социально-экономическое положение России в 2016 году. Росстат, 2017 (gks.ru).

внешних факторов развития, включая дальнейший рост мировых цен на энергоресурсы, отмену экономических санкций, предоставление доступа к дешевым кредитным ресурсам, рост иностранных инвестиций и укрепление доллара. Однако достаточных оснований для такого оптимизма пока нет: отмеченные выше угрозы сохраняются, а действенных мер по преодолению структурного кризиса, рассчитанных на долгосрочную перспективу, до сих пор не выработано.

В определенной мере в 2017 году действие ряда из перечисленных выше негативных факторов развития, зависящих от России, будет, возможно, приостановлено за счет мобилизации накануне президентских выборов 2018 года всех внутренних резервов и ресурсов (финансовых, денежно-кредитных, материально-технических, информационных, административных и других), что обеспечит временную стабилизацию социально-экономической ситуации. Однако в 2018 году и особенно в перспективе действие негативных факторов снова усилится, если в ближайшее время не будет принята национальная программа структурной перестройки экономики и социального прогресса, рассчитанная на долгосрочный период и Правительство РФ не приступит к ее реализации.

1. Основные недостатки действующей системы управления экономикой

Прошло три года со времени принятия в самой начальной фазе обострения социально-экономического кризиса закона о стратегическом планировании³. Закон практически не реализуется и теряет свою актуальность, что является, на наш взгляд, наиболее существенным недостатком действующей системы управления. До настоящего времени не разработаны и не утверждены предусмотренные этим законом основополагающие документы стратегического развития — стратегия социально-экономического развития страны, долгосрочный и среднесрочный прогнозы. Лишь во второй половине 2015 года постановлениями Правительства РФ были утверждены правила их разработки⁴. При этом через 6 месяцев после принятия данных

³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (kremlin.ru/acts/bank/38630).

⁴ Правила разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 823 (government.ru/docs/19290; government.ru/docs/all/104049). Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1218 (government.ru/docs/20525). Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2015 № 1234 (government.ru/docs/20606).

правительственных решений Минэкономразвития было поручено разработать и утвердить организационно-методические нормативные правовые акты, необходимые для реализации долгосрочного и среднесрочного прогнозов. Однако эти документы в установленный Правительством РФ срок так и не появились. Пришлось через два года, по предложению Правительства РФ, вносить поправки в закон⁵. Этими поправками были установлены новые, более поздние сроки подготовки основополагающих документов стратегического развития, предусматривающие, в частности, разработку до 1 января 2017 года стратегического прогноза Российской Федерации (на 12 и более лет), до 1 января 2018 года — стратегии социально-экономического развития и до 1 января 2019 года — других документов стратегического планирования, учитывающих положения стратегического прогноза и стратегии социально-экономического развития. Однако ни стратегический прогноз, ни организационно-методические документы для разработки системы прогнозов до 1 января 2017 года так и не были подготовлены. Эти документы вряд ли появятся и в 2017 году, поскольку их разработка, согласование, общественное обсуждение и утверждение Правительством РФ, если исходить из действующей практики и установленного порядка, потребуют как минимум еще год, то есть в лучшем случае как нормативные правовые акты они могут появиться в 2018 году.

Что касается стратегического прогноза, который в соответствии с законом о стратегическом планировании должен содержать систему научно обоснованных представлений о стратегических рисках социально-экономического развития и об угрозах национальной безопасности страны, то Правительством РФ до сих пор не принято никаких нормативных документов в части обеспечения его подготовки. Однако именно этот прогноз должен играть главную роль при формировании как стратегии социально-экономического развития, так и долгосрочного и среднесрочного прогнозов, поскольку в соответствии с требованиями закона о стратегическом планировании стратегический прогноз должен содержать оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз и оценку конкурентных преимуществ России. Прежде всего это касается обеспечения экономического, промышленного, оборонного, финансового, научно-технологического, технологического и других приоритетов обеспечения национального суверенитета страны, некоторые из которых находятся в настоящее время в критическом состоянии.

Кроме того, в принятых правилах разработки и реализации стратегии и прогнозов социально-экономического развития на долго-

⁵ Федеральный закон от 23.06.2016 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (kremlin.ru/acts/news/52225; kremlin.ru/acts/bank/40910).

срочный и среднесрочный периоды отсутствует четкая взаимоувязка горизонтов прогнозирования. Так, предусмотрено, что стратегия социально-экономического развития страны разрабатывается каждые 6 лет на период, не превышающий периода долгосрочного прогноза. При этом продолжительность прогнозируемого периода для стратегии не установлена. Стратегия, соответствующая положениям закона о стратегическом планировании, будет разрабатываться на период до 2025 года. Однако долгосрочный прогноз в соответствии с утвержденными правилами должен разрабатываться каждые 6 лет на 18 лет. Согласно простейшим арифметическим выкладкам это должен быть прогноз как минимум до 2035 года, и, следовательно, совпадения горизонтов прогнозирования в указанных документах не будет. Наряду с этим утвержденный порядок предусматривает, что долгосрочный прогноз должен разрабатываться с учетом стратегического прогноза. Однако вопрос о том, как будет разрабатываться на практике долгосрочный прогноз при отсутствии не только самого стратегического прогноза, но и необходимых организационно-методических документов для его подготовки, до сих пор остается открытым.

Среднесрочный прогноз ежегодно разрабатывается в соответствии с принятыми правилами на предстоящий финансовый год и следующий за ним плановый период: по действующей практике, скорее всего, он будет формироваться на 3 года, что явно недостаточно для горизонта среднесрочного развития, причем формирование в 2017 году прогноза на 2018–2020 годы (как и прогноза на 2017–2019 годы) будет осуществляться без опоры на стратегию социально-экономического развития и долгосрочный прогноз, которые к началу формирования среднесрочного прогноза как нормативные документы еще не будут приняты.

Этот просчет частично мог бы быть преодолен на основе использования подготавливаемого в соответствии с Посланием Президента РФ Федеральному собранию комплексного плана действий Правительства РФ на 2017–2025 годы, предусматривающего достижение не позднее 2019–2020 годов темпов роста отечественной экономики, превышающих среднемировые⁶. Комплексный план действий может стать основой для разработки долгосрочной национальной программы структурной перестройки экономики и социального прогресса (антикризисной программы), поскольку предусматривает комплекс мер (1) по улучшению делового климата; (2) повышению результативности крупных инвестиционных

⁶ Перечень поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 01.12.2016 (Пр-2346 от 05.12.2016; п. 16 комплексного плана) (kremlin.ru/acts/assignments/orders/53425).

проектов; (3) наращиванию объема несырьевого экспорта; (4) развитию малого и среднего предпринимательства; (5) повышению эффективности государственной поддержки отраслей экономики, а также послужить базой для разработки очередных среднесрочных прогнозов и бюджетов. Срок утверждения Правительством РФ комплексного плана действий определен Президентом РФ до 30 мая 2017 года. Однако с учетом практики несвоевременного исполнения (точнее неисполнения) принятых решений, а также установленного Правительством РФ порядка обсуждения проектов документов стратегического планирования⁷ заданный срок его утверждения как нормативного документа вряд ли будет соблюден: еще хуже будет ситуация, если в этот документ не войдут предложения экспертного сообщества по радикальному реформированию экономики и социальной сферы и он будет принят без широкого и гласного обсуждения. Кроме того, этим же решением Президента РФ⁸ Правительству РФ поручено до 31 декабря 2017 года решить вопрос о повышении устойчивости всех компонентов бюджетной системы в целях исполнения всех обязательств государства при изменении внешних конъюнктурных факторов, в том числе при изменении мировых цен на нефть. Очевидно, что без проработки указанных вопросов качество среднесрочных прогнозов и бюджетов останется на существующем низком уровне. Таким образом, в лучшем случае переход на новую технологию среднесрочного прогнозирования и бюджетирования может быть осуществлен не ранее 2019 года: при сохранении действующего порядка среднесрочного прогнозирования и бюджетирования, то есть на 2019 год и плановый период 2020–2021 годов.

Таким образом, внесенные в закон о стратегическом планировании поправки, а также утвержденные Правительством РФ акты по вопросам стратегического планирования свидетельствуют о том, что, по существу, в последние годы мы наблюдаем лишь имитацию реализации закона о стратегическом планировании. Принимаются отдельные процедурные решения по организации перехода к стратегическому планированию во всё более далеком будущем вместо разработки и реализации документов по изменению структуры экономики и переводу ее на новые приоритетные направления развития, ориентированные на достижение целевых показателей социально-экономического развития страны. Видимо, в период обострения структурного кризиса просто не до перспективного планирования. Приоритетными стали инструменты «ручного управления» в рамках

⁷ Правила общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.12.2016 № 1559 (government.ru/docs/25974).

⁸ См.: kremlin.ru/acts/assignments/orders/53425.

краткосрочного периода: ужесточение фискальных мер (отмена льгот, явное и скрытое увеличение налоговой нагрузки на бизнес и население, рост акцизов), «оптимизация» бюджетных расходов, снижение стоимости национальной валюты в целях обеспечения сбалансированности бюджета и сокращения инфляции до 4%.

Не лучше обстоит дело с разработкой и реализацией государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ (ФЦП), федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), а также инфраструктурных, инвестиционных и других масштабных проектов. Их формирование осуществляется в основном с теми же недостатками, которые присущи подготовке стратегий и прогнозов социально-экономического развития. Зачастую выделяются бюджетные средства на строительство объектов капитального строительства, не имеющих утвержденной проектной документации, а также на реализацию укрупненных инвестиционных проектов, требующих пообъектной детализации в части обоснования необходимых бюджетных ассигнований на их осуществление. Для многих программ характерно хроническое затягивание сроков выполнения включенных в них мероприятий, особенно по вводу в действие объектов капитального строительства.

Несмотря на то что затраты на реализацию программ и приоритетных проектов составляют основную часть бюджетных расходов, декларируемые в основных направлениях деятельности Правительства РФ программно-целевой и проектный принципы не стали основой государственного управления⁹ (прогнозирования, планирования и бюджетирования), что не обеспечивает должной эффективности и роста экономики. Разработка программ и проектов ведется практически автономно и без итеративного процесса согласования и учета суммарных ограничений затрат ресурсов (финансовых, материально-технических, трудовых, интеллектуальных, природных), необходимых для их реализации в соответствующий календарный период. При таком подходе задача обеспечения сбалансированности между потребностью в ресурсах на реализацию программ и проектов и ресурсными возможностями страны становится практически неразрешимой. Поэтому утвержденные программы и проекты постоянно пересматриваются, сроки и эффективность достижения конечных их результатов корректируются, причем, как правило, в худшую сторону. Так, Правительством РФ в I квартале 2017 года вновь были пересмотрены почти все государственные программы, что нарушает стабильность и предсказуемость законодательства в данной сфере. Причем в качестве аргумента используется необоснованная с научной

⁹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 14 мая 2015 года (government.ru/news/18119).

точки зрения посылка: параметры финансирования государственных программ должны формироваться в соответствии с расходами федерального бюджета. Таким образом, главными, а не производными в системе государственного управления становятся финансовые инструменты, а не стратегические целевые программы и приоритетные проекты. При таком подходе отпадает необходимость в стратегическом планировании.

Главная причина создавшейся ситуации заключается в том, что расчет эффективности реализации государственных программ и проектов не основан на применении научно обоснованных методов и моделей, направленных на рациональное использование ресурсов.

Таким образом, научное фундирование готовящихся и принимаемых прогнозов, программ и формируемых на их основе бюджетов отсутствует. Ряд методик их формирования не обнародован, и их «научный инструментарий» состоит в сведении воедино и в «волевой» корректировке предложений, представляемых министерствами, ведомствами, субъектами Федерации, Банком России и другими государственными органами.

Не реализован также эффективный механизм государственной поддержки важнейших отраслевых инвестиционных проектов, включая создание стабильных и прозрачных условий государственного кредитования, гарантий по кредитам, привлекаемым для их реализации, а также по механизмам проектного планирования и финансирования. Механизм доступа к этим стимулам для предприятий — непосредственных исполнителей работ по проектам искусственно усложнен. Финансовые и иные посредники, получающие бюджетные средства для реализации проектов, в течение длительного времени используют их не по прямому назначению, а для пополнения своих доходов — как правило, за счет спекуляций на валютном рынке и размещения выделенных авансом бюджетных средств на депозитах в коммерческих банках. Волатильность рубля с трендом падения его курса выгодны Минфину и Банку России, поскольку позволяют более эффективно осуществлять валютные интервенции и за счет этого решать проблемы снижения бюджетного дефицита и уровня инфляции: буквально — «делать деньги из воздуха».

При формировании стратегий, прогнозов социально-экономического развития, государственных программ и проектов не соблюдаются в должной мере нормы парламентского и общественного обсуждения и контроля, предусмотренные законодательством. Разработанные проекты этих документов рассматриваются лишь в недрах министерств и ведомств и на заседаниях Правительства РФ среди, как правило, не менее десятка других вопросов, без заслушивания мнения представителей экспертного сообщества и без

принятия развернутых решений по их доработке. В результате дополнительные полномочия, предоставленные законодательством Федеральному собранию¹⁰ при рассмотрении проекта закона о федеральном бюджете, в должной мере не реализуются. Кроме того, порядок обсуждения проектов документов стратегического планирования с использованием его федеральной информационной системы¹¹, утвержденный Правительством РФ лишь через 2,5 года после принятия соответствующего закона, практически не соблюдается.

Не сформированы до сих пор и информационные ресурсы, необходимые для практической реализации стратегического планирования, в том числе в составе его федеральной информационной системы и других государственных и ведомственных информационных систем. Пока Правительством РФ приняты в основном решения о правилах формирования этих ресурсов, государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, порядке обсуждения проектов документов стратегического планирования, которые когда-нибудь будут подготовлены¹².

Практически отсутствует скоординированное взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с бизнесом, Российской академией наук, общественными академиями и другими научными и общественными организациями при разработке стратегий, прогнозов и бюджетов развития страны.

Как отмечается в Стратегии научно-технологического развития¹³, научные исследования и разработки слабо связаны с реальным сектором экономики, отсутствует передача знаний и технологий между оборонным и гражданским секторами экономики (прежде всего технологий двойного назначения). В результате доля инновационной продукции в общем выпуске составляет 8–9%, доля экспорта российской высокотехнологичной продукции в мировом объеме экспорта — всего около 0,4%.

Сформировавшиеся негативные факторы и тенденции создают риски отставания России от мировых стран — лидеров в области науки

¹⁰ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (kremlin.ru/acts/bank/37214).

¹¹ См.: government.ru/docs/25974.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (kremlin.ru/acts/bank/35263). Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 № 631 (government.ru/docs/18655; government.ru/docs/25974).

¹³ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642 (kremlin.ru/acts/bank/41449).

и технологий и обесценивания внутренних инвестиций в эту сферу, снижают конкурентоспособность России в мире, ставят под угрозу обеспечение национальной безопасности страны.

2. Формирование единой социально-экономической политики как основы перехода к стратегическому планированию

Отмеченные недостатки действующей системы управления являются прежде всего следствием отсутствия законодательно закреплённой единой социально-экономической политики на долгосрочный период, соответствующей требованиям закона о стратегическом планировании.

Майскими (2012 года) указами Президента РФ предусмотрена разработка комплекса мер по формированию и реализации долгосрочной государственной экономической политики¹⁴, государственной социальной политики¹⁵, государственной политики в области образования и науки¹⁶ и других политик. Однако из-за отсутствия единой социально-экономической политики значительное количество предусмотренных этими указами мер по формированию и реализации указанных политик в условиях глубокого экономического кризиса до сих пор не реализовано. Достижение важнейших целевых показателей социально-экономического развития (выход на темпы развития не ниже среднемировых, рост производительности труда, создание высокопроизводительных рабочих мест, повышение реальных денежных доходов населения) сдвигается на более поздние сроки.

В настоящее время в связи с отсутствием законодательно утверждённой единой социально-экономической политики на долгосрочный период каждая из сфер жизнедеятельности регулируется самостоятельным органом управления, который, исходя из возложенных на него полномочий, осуществляет разработку и реализацию в своих ведомственных интересах соответствующей политики, не имеющей, как правило, нормативно-правового статуса. Поэтому практические решения по реализации таких политик зачастую противоречат друг другу. Так, проводимая Минэкономики экономическая политика вступает в противоречие с социальной политикой и интересами развития частного предпринимательства. Бюджетная, налоговая, таможенно-тарифная и денежно-кредитная политики Минфина и Банка России противоречат промышленной, структурной и научно-технической политикам.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (kremlin.ru/acts/bank/35260).

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (kremlin.ru/acts/bank/35261).

¹⁶ См.: kremlin.ru/acts/bank/35263.

Проблемы выработки ключевых ориентиров экономической политики и направлений стратегического развития были рассмотрены на заседании президиума Экономического совета¹⁷. Обсуждались основные факторы роста экономики и развития социальной сферы: формирования нового облика социальной сферы, включая здравоохранение, образование, систему ЖКХ; технологического обновления национальной экономики; улучшения делового климата; совершенствования системы государственного управления и другие факторы роста российской экономики в перспективе до 2025 года. Как неоднократно отмечал Президент РФ, в том числе и на данном заседании, «резервы и ресурсы, которые в начале двухтысячных двигали нашу экономику вперед, не работают так, как прежде», и, если не будут найдены новые источники роста, динамика ВВП будет колебаться около нулевой отметки. Это существенно повлияет на «наши возможности в социальной сфере, в области национальной обороны и безопасности, в решении других задач».

Единая социально-экономическая политика и входящие в ее состав политики по соответствующим направлениям должны отражать и интегрировать наиболее важные взаимозависимости, объективно существующие между отраслями и сферами жизнедеятельности в составе единого национального хозяйства страны. Она должна определять направления и приоритеты развития единого национального хозяйства, пути его структурной перестройки, научно-технического и технологического прогресса, обеспечения свободы предпринимательства и конкуренции. В ее составе необходимо также сформировать систему взаимоувязанных стимулов, методов и моделей совершенствования управления экономикой и социальной сферой страны, регионов, муниципальных образований, территорий опережающего развития, моногородов, комплексов отраслей, государственных программ, приоритетных проектов и других структурных элементов национального хозяйства.

К наиболее важным проблемам разработки единой социально-экономической политики, направленной на реализацию системы стратегического планирования, относятся:

- разработка и утверждение концепции формирования единой социально-экономической политики как исходный этап ее формирования;
- определение основных направлений, состава и структуры единой социально-экономической политики, а также состава целевых

¹⁷ Информацию о заседании президиума Экономического совета 25 мая 2016 года см.: kremlin.ru/events/president/news/51996.

показателей и уровня поэтапного достижения важнейших целей социально-экономического развития;

- формирование социальной политики и приоритетов развития социальной сферы, направленных на повышение уровня и качества жизни населения, эффективности образования, науки, здравоохранения, культуры, государственных и муниципальных услуг как целевых ориентиров для развития государственного и частного секторов экономики;
- разработка политики в области модернизации экономики и социальной сферы, их перевода на инновационный путь развития на основе реализации стратегии научно-технологического развития¹⁸ и других стратегических решений по обеспечению достижений науки, техники и технологий;
- разработка политики государственного регулирования рынка, развития государственно-частного партнерства (ГЧП), механизмов согласованного воздействия государства и бизнеса на развитие экономики и социальной сферы, формирование инвестиционной и потребительской активности;
- разработка направлений и приоритетов устойчивого роста реального сектора экономики и входящих в него отраслей (промышленности, капитального строительства, сельского хозяйства, транспорта и других);
- определение мер по обеспечению реализации закона о промышленной политике на основе установления приоритетов и целевых ориентиров развития промышленности и входящих в нее комплексов отраслей (машиностроительного, топливно-энергетического, металлургического, лесного, оборонно-промышленного и других промышленных комплексов);
- разработка приоритетов реализации государственных программ, ФЦП, ФАИП, инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением бюджетных средств на всех уровнях управления;
- разработка мер по обеспечению национальной безопасности, реализации Стратегии национальной безопасности¹⁹, включая сохранение экономического, оборонного, научно-технического и других национальных суверенитетов страны, охраны здоровья и личной безопасности граждан, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и других угроз;
- формирование единой политики импортозамещения, включая определение приоритетов импортозамещения товаров и услуг, оказывающих наибольшее влияние на развитие страны;

¹⁸ См.: kremlin.ru/acts/bank/41449.

¹⁹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 (kremlin.ru/acts/bank/40391).

- разработка политики территориального и пространственного развития, создания особых экономических зон (ОЭЗ), территорий опережающего развития и моногородов;
- формирование направлений национальной политики, совершенствования организационных и правовых основ национальных отношений, миграционной политики;
- разработка политики в сфере внешнеэкономической деятельности и внешней торговли, защитных мер во внешней торговле, а также развитие международного экономического, финансового, военно-технического и гуманитарного сотрудничества.

Рассмотрим отдельные положения, связанные с разработкой и реализацией единой социально-экономической политики, которые должны стать инструментами обоснования реального экономического роста и социального прогресса.

3. Проблемы реализации единой социально-экономической политики

В единой социально-экономической политике необходимо на основе концепции ее создания прежде всего определить систему научно обоснованных долгосрочных целей и поэтапного достижения целевых показателей развития.

Для решения этой задачи необходимо использовать многовариантные расчеты на основе балансовых, оптимизационных, статистических и других методов и моделей планирования и прогнозирования. При разработке и реализации крупномасштабных программ и приоритетных проектов, оценке ожидаемой их эффективности значительная роль должна отводиться программно-целевым методам планирования, ориентированным на преодоление технологической отсталости на основе инфраструктурных изменений и инновационного развития. При этом следует учесть опыт стран — лидеров в области технологического развития, обеспечивших переход к новому, постиндустриальному технологическому укладу, основанному на инновациях и постоянном обновлении гаммы высокотехнологичных услуг и товаров, ориентированных на массовое потребление.

Одной из главных задач формирования единой социально-экономической политики должен быть выбор приоритетных программ и проектов, направленных на осуществление структурных сдвигов в экономике. Важнейшими из них должны быть проекты, реализуемые в отраслях и сферах национального хозяйства, которые в перспективе должны стать технологической основой экономического роста. К ним прежде всего относятся приоритетные проекты

в сфере науки и образования, инновационных технологий, а также инфраструктурные проекты и проекты опережающего социально-экономического развития отдельных территорий с законодательно установленными налоговыми, административными и иными стимулами/льготами. Нельзя добиться экономического роста и за счет дальнейшего снижения уровня жизни населения, прежде всего малообеспеченных граждан, так как это не только противоречит социальному прогрессу и принципам социальной справедливости, но и является сдерживающим фактором экономического роста. Так, по данным МВФ, повышение среднегодовых доходов малообеспеченных граждан на 1% приводит к росту ВВП на 0,4%, поскольку именно они формируют реальный потребительский спрос. Наша статистика также подтверждает эту закономерность: даже разовая выплата по 5000 руб. в начале 2017 года более чем 40 млн российским пенсионерам привела к росту уже в январе объема розничного товарооборота на 2,0% и платных услуг населению на 1,4%, что стало основным фактором повышения потребительской активности со времени начала кризиса.

В новой социально-экономической политике должны быть определены экономические инструменты роста инвестиционной активности в отраслях и производствах, ориентированных прежде всего на обеспечение здоровья нации, экономическую, продовольственную и экологическую безопасность, импортозамещение, экспорт высокотехнологичной продукции, создание высокотехнологичных рабочих мест, увеличение заказов для смежных отраслей. Необходимо предусмотреть разработку и реализацию комплекса фундаментальных мер системообразующего характера, формирующих базовую институциональную основу реализации инвестиционного потенциала экономического роста. Для этого следует более активно использовать средства Фонда национального благосостояния на инвестирование приоритетных проектов и программ, чему будет способствовать его объединение с Резервным фондом, объем которого, по данным Минфина, может обнулиться уже в 2017 году. Весьма актуален также выбор приоритетных направлений расширенного воспроизводства за счет роста инвестиций в отраслях, где воспроизводственные инвестиционные циклы достаточно продолжительны и дают результаты с временным лагом в 5–7 лет. Для этих целей государство должно осуществлять льготную налогово-кредитную политику, используя инструменты проектного финансирования, и реализовать комплекс мер для роста производства и экспорта высокотехнологичной продукции и более глубокой переработки сырья. Особенно остро ощущается необходимость в дополнительных мерах по предоставлению государственных гарантий реализации инвестиционных проектов социальной сферы, прежде всего в области доступного и комфорт-

ного жилья, а также проектов развития депрессивных регионов и моногородов.

В условиях ожидаемого длительного сохранения ограничений доступа на международные рынки капитала и высокотехнологичных товаров (даже при появлении определенных внутренних источников для инвестиций) бизнес не имеет необходимых и достаточных стимулов для наращивания инвестиционной активности. При ключевой процентной ставке Банка России, установленной в настоящее время на уровне 9%, банковские кредиты (не ниже 11–16% годовых) остаются слишком дорогими, особенно для субъектов малого и среднего бизнеса и ипотечного кредитования населения. Однако банковскому сектору такая политика обеспечивает дополнительные возможности увеличения прибыли. Так, для Сбербанка годы кризиса стали наиболее удачными, особенно 2016 год. По информации президента банка²⁰, за всю историю Сбербанка это был самый удачный год: банк заработал по российским стандартам финансовой отчетности 517 млрд руб. чистой прибыли. Самый лучший показатель был в 2013 году — 360 млрд руб. Сбербанк выдал корпоративным и розничным клиентам более 9,0 и 1,6 трлн руб. соответственно. Эти объемы оценивались банком как минимальные (в связи с укреплением рубля, что для банковской системы явно нежелательно). В частности, максимальная ставка по кредиту малому бизнесу в I квартале 2017 года составляла 15–16%, минимальная — 11,5% (раньше минимальная ставка была на уровне 15%).

В соответствии с внесенными изменениями в федеральный закон о федеральном бюджете на 2016 год²¹ почти до 80 млрд руб. выросли ассигнования на повышение конкурентоспособности отечественной продукции и импортозамещение, содействие малому и среднему предпринимательству, ипотечное жилищное кредитование и другие общеэкономические проблемы, что дало определенный эффект уже в первой половине 2017 года. Поэтому у Правительства РФ возникло желание в 2017 году сэкономить на финансировании этих направлений. В условиях отмены с 2017 года программы государственной поддержки ипотеки и сокращения программ льготного кредитования (МСП, лизинг, автокредитование), а также сложностей с получением льготных кредитов вновь появились угрозы сокращения потребительской активности по этим направлениям.

Таким образом, необходимо дальнейшее смягчение денежно-кредитной и налоговой политики, включая снижение ключевой

²⁰ Встреча Президента Российской Федерации с президентом Сбербанка России 22 февраля 2017 года (kremlin.ru/events/president/news/53917).

²¹ Федеральный закон от 22.11.2016 № 397-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2016 год”» (kremlin.ru/acts/bank/41416; kremlin.ru/acts/news/53312).

ставки и реальное снижение процентных ставок по банковским кредитам, разработку новых, более масштабных программ государственной поддержки и увеличение объемов финансирования действующих программ поддержки приоритетных направлений развития экономики, а также более равномерное и своевременное предоставление этих средств — а не в конце года, как это реализуется на практике.

В единой социально-экономической политике должны быть разработаны решения по модернизации материального производства, сферы услуг и созданию на этой основе высокотехнологичных рабочих мест, что является материальной базой повышения производительности труда. В этих целях планом мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест²² предусмотрено, что в рамках создаваемого механизма проектного финансирования будут предоставлены до 2018 года кредиты в 500 млрд руб. Однако этот план явно нереален в условиях постоянно возрастающего бюджетного дефицита. В качестве выхода из создавшегося положения Правительство РФ предлагает осуществить рост масштабов профессионального образования, переподготовки кадров, рекламы престижа рабочих профессий, что, безусловно, необходимо и не требует столь значительных финансовых средств. Однако эти мероприятия проблему технологического отставания страны не решают.

Основное влияние на модернизацию всех отраслей экономики должно оказать создание приоритетных условий инвестирования в повышение технологического уровня машиностроительного и оборонно-промышленного комплексов, в том числе за счет средств Фонда развития промышленности (ФРП) и Российского фонда технологического развития (РФТР). Это потребует реализации дополнительных мер по привлечению частных и государственных инвестиций, а также субсидий, что должно обеспечить опережающее развитие научно-технических разработок машиностроительного комплекса как важнейшего фактора оживления инновационного экономического роста и возрождения технологической конкурентоспособности машиностроения. Увеличение объемов субсидий могло бы реально способствовать сокращению зависимости российских предприятий машиностроительного и оборонно-промышленного комплексов от поставки зарубежных технологических средств и позволило бы обеспечить технологическое перевооружение российских машиностроительных предприятий на основе импортозаме-

²² План мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.07.2014 № 1250-р (government.ru/docs/all/92114).

щения, ориентированного на структурную перестройку экономики и ее модернизацию, с учетом того, что конкурентные производства в настоящее время в основном сосредоточены в сырьевом, добывающем и оборонном секторах экономики. При этом следует определить долгосрочные приоритеты в направлениях импортозамещения, обратив особое внимание на товары и услуги, оказывающие наибольшее влияние на состояние здоровья нации и национальную безопасность, включая производство медикаментов и других изделий медицинской промышленности, продуктов питания, отдельные отрасли оборонно-промышленного и агропромышленного комплексов, наиболее существенно зависящих от поставок импортных компонентов. Следующий уровень приоритетов должен принадлежать высокотехнологичным экспортно ориентированным несырьевым производствам, в том числе создаваемым на базе совместных предприятий. Далее — группа приоритетов для отраслей, перерабатывающих отечественное сырье и производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью (нефтепереработка, деревообработка, рыбная промышленность и др.).

Импортозамещение — комплексная межотраслевая научно-техническая, экономическая и организационно-правовая проблема, решение которой требует существенных финансовых затрат, привлечения дополнительных материальных, производственных и трудовых ресурсов, обеспечения высокого уровня развития технологий, техники и научных разработок и других компонентов в составе жизненного цикла импортозамещаемых товаров и услуг.

В стране созданы определенные предпосылки для решения этой проблемы: ряд отечественных предприятий имеет высокие достижения в производстве импортозамещаемой продукции; утверждено более 20 соответствующих отраслевых программ, охватывающих свыше 2 тысяч продуктов и технологий; определены приоритетные отрасли и производства, на которые распространяются законодательно установленные налоговые льготы и стимулы для реализации начиная с 2016 года. Образованы ФРП, Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства и Российский экспортный центр. Функционирует правительственная комиссия по импортозамещению, наделенная широкими полномочиями²³. Проблема импортозамещения обсуждалась на заседании президиума Госсовета²⁴, на бизнес-форуме «Деловой России» и на дру-

²³ Положение о Правительственной комиссии по импортозамещению, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 04.08.2015 № 785 (government.ru/docs/all/102958).

²⁴ Информацию о заседании 25 ноября 2015 года Президиума Государственного совета по вопросу реализации государственной политики в сфере импортозамещения в субъектах Российской Федерации см.: kremlin.ru/events/president/news/50781.

гих представительных форумах. Однако пока бизнес не доверяет проводимой государством политике и еще не «проникся» импортозамещением как национальной идеей. Конкурсные процедуры с провозглашенными стимулами усложнены; законодательная база несовершенна, и нет надежных гарантий ее стабильности. Условия заимствования финансовых средств у государственных и коммерческих кредитных организаций постоянно ужесточаются. По оценке бизнес-сообщества, большинство руководителей промышленных предприятий считают, что недоступные кредиты являются главным препятствием для расширения производства и освоения новой продукции и технологий. Для малого и среднего предпринимательства кредиты даже на уровне ключевой ставки не обеспечивают выживания в условиях кризиса. Вследствие этого цены на продукцию (товары и услуги) импортозамещения оказываются, как правило, выше, чем на замещаемые зарубежные аналоги. В результате до настоящего времени данная проблема не нашла эффективного решения. В связи с этим необходимо предусмотреть в составе политики импортозамещения разработку научно обоснованной долгосрочной государственной программы, содержащей поэтапное решение всего комплекса проблем, включая научно-техническое, технологическое, финансовое правовое, организационно-структурное, кадровое, информационное и другие виды обеспечения ее реализации как на федеральном, так и на региональном уровне по каждому структурному элементу импортозамещения (отрасль, продукция, услуга, логистическая инфраструктура и т. п.). Важной частью программы должно стать дальнейшее развитие законодательства. Здесь необходимы дополнительные решения по налоговым льготам, льготным кредитам, государственным гарантиям и другим стимулам как для отечественных, так и для зарубежных участников. Так, например, рабочая группа Госсовета предложила установить пониженную ставку НДС в размере 10% на те товары, которые произведены для замещения наиболее значимых, критически важных видов продукции, обеспечить гарантии неизменности принятых нормативных актов и других решений хотя бы на период окупаемости инвестиционных проектов.

4. Угрозы реализации единой социально-экономической политики

В единой социально-экономической политике должны найти свое отражение вопросы формирования экономических инструментов борьбы с коррупцией и теневой экономикой. Россия, по оценке Международного движения по противодействию коррупции *Transparency International*, заняла в 2016 году 131 место из 176 по

«Индексу восприятия коррупции» (ИВК); в 2015 году Россия занимала 119 место среди 168 стран — участниц рейтинга. Снижение ИВК со 119-го до 131 места связано с тем, что в 2016 году в рейтинге участвовало большее количество стран.

Наиболее коррупционными сферами являются (1) капитальное строительство; (2) деятельность по заключению договоров на поставки продукции; (3) управление государственным имуществом; (4) реализация масштабных государственных программ и проектов; (5) распределение и использование государственных средств, выделяемых на обеспечение государственной поддержки экономического роста и финансовой стабильности; (6) создание и управление функционированием ОЭЗ.

Не лучше обстоит дело и с теневой экономикой, которая наносит прямой ущерб добросовестным товаропроизводителям, вкладывающим средства в развитие производства и его модернизацию. Потери для бюджета достигают сотен миллиардов рублей ежегодно. Так, по данным экспертов, 30% алкогольной продукции составляют нелегальные крепкие напитки, произведенные на заводах — изготовителях сертифицированной продукции, и до 50% — низкокачественная контрафактная продукция (технические, парфюмерные и лекарственные жидкости — заменители алкоголя и другая суррогатная спиртосодержащая продукция). При этом фактическая загрузка производственных мощностей достигает 100%, что подтверждается данными о расходе электроэнергии, воды и затратами предприятий на транспортировку продукции, а отчетная — на уровне 50–60%.

Значительная доля теневого бизнеса приходится на МСП, выступая одним из способов ухода от постоянно растущего бремени налогов, бюрократической волокиты чиновников при сравнительно мягком наказании в случае официального признания нарушений законодательства. Минтруд оценивает ежегодные потери пенсионного и страховых фондов от теневой экономики в 500 млрд руб.

В настоящее время исключительно актуальными являются вопросы выработки и практической реализации новой единой политики в сфере социально-экономического развития регионов, включая урегулирование межбюджетных отношений, софинансирование государственных программ, привлечение инвестиций из резервных фондов, получение бюджетных кредитов и погашение долговых обязательств регионов [Смирнов и др., 2016]. Так, в связи с передачей регионам ряда полномочий в сфере управления развитием территорий, не обеспеченных, как правило, необходимыми финансовыми ресурсами, Правительством РФ проводится работа по подготовке новой региональной политики. Как отмечалось на заседании прези-

диума Совета по стратегическому развитию²⁵, стратегия региональной политики, действующая с 1996 года, совершенно не соответствует реалиям. Большинство регионов оказалось в «долговой яме», выбраться из которой самостоятельно они не в состоянии. Суммарный государственный долг субъектов Федерации, по данным Минфина, на начало второго полугодия 2016 года составлял 2,3 трлн руб. (прирост долга только за первое полугодие превысил 100 млрд руб.), что превышает остаток средств федерального Резервного фонда на середину 2016 года. По данным Счетной палаты, по состоянию на конец 2015 года дефицитными были 54 региона России из 85, и их количество продолжает увеличиваться. Объем финансовой поддержки регионов из федерального бюджета, несмотря на его непрерывный рост, не в состоянии компенсировать возрастающие год от года долги. Так, в 2017 году законом о федеральном бюджете предусмотрено предоставление субъектам Федерации из фонда финансовой поддержки регионов бюджетных ассигнований около 600 млрд руб. и 20 млрд руб. на увеличение грантов на поощрение регионов, что составляет лишь около 25% их совокупного долга.

На федеральном уровне необходимо выработать и принять решения по вопросам политики государственно-частного и муниципально-частного партнерства, направленные на повышение активности частного бизнеса, увеличение финансирования развития человеческого капитала, расширение возможностей кредитного финансирования частного предпринимательства, и, как следствие, на повышение национального рейтинга инвестиционного климата. Так, в целях совершенствования взаимодействия государства и бизнеса Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов реализуются дорожные карты «Национальная предпринимательская инициатива по улучшению инвестиционного климата в РФ», «Национальная технологическая инициатива» и «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса»²⁶.

Мероприятия этих дорожных карт направлены на создание нормативно-правовой базы с целью снижения издержек на ведение предпринимательской деятельности, связанных с избыточной отчетностью и с внесением информации в государственные реестры и регистры.

В области формирования единой политики капитального строительства и капитальных вложений целесообразно, используя данные

²⁵ Информацию о заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 1 октября 2016 года, г. Сочи, см.: government.ru/news/24842.

²⁶ План мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.06.2013 № 953-р (см.: government.ru/docs/2367).

капиталоемких программ и проектов, исследовать тренды в соотношении государственных и частных инвестиций, незавершенного строительства (его объем составляет уже почти 2 трлн руб.) и технической готовности строящихся объектов. Необходимо выработать более эффективные механизмы осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности за счет бюджетных средств, и прежде всего разработать практические рекомендации по достижению этих показателей. В связи с этим необходимо создать систему единого технического заказчика, централизовать работу по выбору подрядчиков, подготовке типовых проектов и строительной документации, включая СНИПы.

Долгосрочный прогноз структурных изменений в демографии, национальном составе и расселении населения по территории страны требует принятия в рамках единой социальной политики комплекса мер по предотвращению ожидаемых негативных последствий этих процессов, мер по обеспечению стабилизации демографического развития, выработке новой миграционной политики. Так, если сейчас в России количество пенсионеров достигло почти 40 млн человек, то в перспективе при росте средней продолжительности жизни и сохранении действующей пенсионной политики на каждого пенсионера будет приходиться лишь не более 1,4–1,5 работающих граждан. В связи с такой демографической перспективой необходимо последовательное увеличение пенсионного возраста, а также сокращение оттока трудовых мигрантов. Однако ужесточение миграционного законодательства в условиях экономического кризиса уже привело к значительному (почти на 10% ежегодно) снижению числа мигрантов. Так, численность иностранных граждан, пребывающих на территории России, сократилась почти на 1,1 млн человек и составляет около 10 млн человек, или около 7% от численности населения страны, в то время как в мире численность международных мигрантов не превышает 3% населения [Саламатов и др., 2015]. Жесткая миграционная политика привела к отказу во въезде в Россию в 2016 году более чем 1,6 млн иностранцам, что способствовало улучшению криминогенной обстановки и снижению угроз терроризма. Улучшение работы силовых ведомств с учетом передачи функций в области миграционной политики МВД, а также более эффективная реализация государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в страну соотечественников, проживающих за рубежом, должны способствовать формированию более благоприятной ситуации в этой сфере.

Во внешнеэкономической деятельности в новой социально-экономической политике следует отразить влияние на макроэкономические показатели следующих факторов:

- формирование защитных мер во внешней торговле;
- развитие международного экономического, финансового, военно-технического и гуманитарного сотрудничества и международной торговли с государствами — участниками СНГ, Евразийского экономического союза, объединения БРИКС, Шанхайской организации сотрудничества, Азиатско-Тихоокеанского содружества и другими объединениями стран и входящими в них государствами;
- реализация комплекса мер по повышению рейтинга России по таким направлениям, как инвестиционная привлекательность, улучшение условий ведения бизнеса, и другим международным рейтингам, направленным на максимальное привлечение иностранных инвестиций;
- выработка механизмов поддержки отечественных товаропроизводителей в условиях действия международных санкций и ответных российских контрсанкций, а также мер по предотвращению реэкспорта из третьих стран товаров, запрещенных к ввозу в Россию из Европейского союза и других стран;
- осуществление мер по предотвращению утечки финансового («де-офшоризация») и человеческого («утечка мозгов») капиталов.

Таким образом, для преодоления негативных процессов в управлении социально-экономическим развитием наряду с реализацией мер, предусмотренных законом о стратегическом планировании, необходимо осуществить разработку единой социально-экономической политики как основы перехода к стратегическому планированию.

5. Оптимальные сценарии как важнейший инструмент реализации единой социально-экономической политики

Одним из наиболее значимых положений закона о стратегическом планировании является требование разработки оптимального сценария преодоления рисков и угроз в составе стратегического прогноза Российской Федерации с учетом решения задач национальной безопасности²⁷. По нашему мнению, именно на основе этого сценария должны формироваться оптимальные сценарии реализации как стратегии социально-экономического развития страны, так и долгосрочного и среднесрочного прогнозов. Однако в соответствии с утвержденными правилами^{28, 29, 30} предусмотрена разработка лишь базового, консервативного и целевого вариантов долгосрочных и среднесрочных прогнозов, учитывающих в той или иной мере достижение целей

²⁷ См.: kremlin.ru/acts/bank/40391.

²⁸ См.: government.ru/docs/19290; government.ru/docs/all/104049.

²⁹ См.: government.ru/docs/20525.

³⁰ См.: government.ru/docs/20606.

и задач стратегического планирования. При этом за основу формирования бюджета принимается базовый вариант прогноза: возможность решения задач стратегического развития через целевой вариант, который в принципе мог бы рассматриваться с учетом его доработки как аналог оптимального сценария, не предусматривается.

Оптимальный сценарий — это научно обоснованный сценарий разработки и достижения в прогнозируемом периоде важнейших целей единой социально-экономической политики, выраженных в величине конкретных интегральных индикаторов (целевых показателей), характеризующих оптимальный вектор развития. Состав и уровни поэтапного достижения важнейших показателей определяются единой социально-экономической политикой, стратегией и основными направлениями социально-экономического развития страны. К их числу следует отнести такие показатели, как средняя продолжительность жизни, производительность труда, объем ВВП, его энергоемкость, динамика импортозамещения, объемы производства и экспорта высокотехнологичной продукции, доля инноваций и новых технологий в ВВП и другие показатели, характеризующие структурные сдвиги в экономике. Оптимальный сценарий должен также содержать необходимые для достижения целевых показателей количественные значения других параметров, которые необходимо принять для проведения преобразований структурного и институционального характера, обеспечения рыночного регулирования соответствующих видов деятельности. Важнейшими из них являются объемы инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, реальные располагаемые денежные доходы населения, среднегодовой размер пенсии, государственные гарантии по кредитам, нормы амортизации и налоговых платежей в бюджет, уровень тарифов, акцизов, защитных мер во внешней торговле и т. д. Степень детализации показателей зависит от планового горизонта, на который разрабатывается оптимальный сценарий.

Представляется целесообразным, как и в стратегическом прогнозе, осуществлять разработку оптимальных сценариев социально-экономического развития в составе долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного прогнозов.

Отказ от разработки и реализации таких сценариев лишает систему управления возможности определения оптимального пути социально-экономического развития и препятствует переходу к целевому принципу управления, предусмотренному законом о стратегическом планировании, Майскими (2012 года) указами Президента РФ, основными направлениями деятельности Правительства РФ и другими нормативно-правовыми актами.

С содержательной точки зрения важнейшими условиями успеха разработки и реализации оптимальных сценариев должны быть вы-

бор приоритетных целевых ориентиров (критериев оптимальности) социально-экономического развития, разработка научно обоснованной методологии их формирования и надежных источников исходной информации.

Оптимальный сценарий должен опираться на применение научно обоснованных методов и моделей (оптимизационных, балансовых, статистических, программно-целевых и других). Эти модели достаточно широко внедрялись в период советской плановой экономики при проведении многовариантных расчетов по определению потребности в ресурсах и обеспечению их сбалансированности, а также для рационализации транспортных перевозок, загрузки производственных мощностей и решения других задач на уровне хозяйствующих субъектов. Так, при решении ряда задач рационального использования ресурсов известный советский ученый, академик Леонид Канторович, разработал методы, заложившие основы линейного и динамического программирования [Канторович, 1959], открытые в США лишь спустя десятилетие. За вклад в теорию и практику оптимального распределения ресурсов он был удостоен Нобелевской премии по экономике. Несмотря на то что оптимизационные модели и методы в период советской плановой экономики не нашли должного применения на народнохозяйственном уровне, они способствовали совершенствованию народнохозяйственного, отраслевого и территориального планирования, формированию системы научно обоснованных норм и нормативов для проведения плановых расчетов. При этом государство ежегодно устанавливало для важнейших стратегических или остродефицитных ресурсов дифференцированные по отраслям и производствам задания по снижению соответствующих норм и нормативов, под которые выделялись необходимые средства на модернизацию производства и обеспечение роста производительности труда.

В середине 1990-х годов в составе Администрации Президента РФ функционировали Аналитическое управление и Информационно-технический центр, которые совместно с Научным центром по разработке моделей динамики социально-экономического развития («ДИН-прогноз») осуществляли многовариантные расчеты на основе многофакторных динамических моделей для формирования различных сценариев развития и выбора из них оптимального. Сейчас такого рода оптимизационные расчеты и балансовые модели практически не используются. Действующая система «оптимизации» бюджетных расходов строится на привилегированном для отдельных бюджетополучателей выделении финансовых средств и уравнительном принципе ежегодного снижения лимитов выделяемых бюджетных средств для всех остальных участников бюджетного процесса, что не имеет ничего общего с методологией оптимального планирования.

Проверить обоснованность заявленных объемов финансовых средств как в процессе формирования прогнозов и бюджета, так и на стадии заключения договоров (заказов) на поставки товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд по всем программам и проектам практически невозможно. Это лишь частично удастся сделать Контрольному управлению Президента РФ, Счетной палате, Росфинмониторингу, ФАС и другим контрольно-надзорным органам при проведении выборочных проверок, где выясняются размеры нецелевого использования бюджетных средств или так называемой административной ренты.

Почти в два раза выросла за 2016 год сумма выявленных Счетной палатой нарушений в использовании средств федерального бюджета, достигшая более 950 млрд руб. Большинство из них связано с коррупцией, прежде всего в сфере закупок товаров и услуг для государственных нужд. Отчеты федеральных органов государственной власти, по мнению Счетной палаты, изобилуют недостоверной информацией (особенно в капитальном строительстве), необоснованно высокими зарплатами чиновников высокого ранга и бонусами «эффективных» государственных топ-менеджеров. Только по результатам выборочных проверок Счетной палаты количество уголовных дел выросло за 2016 год в 3,5 раза, но зачастую они не заканчиваются адекватными наказаниями виновных³¹.

На всех стадиях разработки и реализации оптимальных сценариев необходимо обеспечить соблюдение норм парламентского и общественного контроля, предусмотренных законодательством. Необходим также строгий государственный и общественный контроль, включающий законодательно установленные стимулы (поощрения и санкции) по отношению к руководителям всех уровней, ответственных за разработку и реализацию оптимальных сценариев социально-экономического развития.

6. Совершенствование законодательства по вопросам стратегического планирования

Как отмечалось выше, системного перехода к стратегическому планированию пока не происходит: принимаются, как правило, документы по организационным вопросам разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, а также по созданию и использованию федеральной информационной системы стратегического планирования.

³¹ Доступно в: <http://www.mk.ru/economics/2017/06/21/chudovishhnye-cifry-glava-schetnoy-palaty-ubila-vsekh-otchetom.html>.

Исключением из этого правила являются утвержденные Президентом РФ стратегия национальной безопасности и стратегия экономической безопасности как документы стратегического планирования, в которых центральное место занимают вопросы социально-экономического развития страны и сформулирована неразрывная взаимосвязь и взаимозависимость национальной и экономической безопасности с социально-экономическим развитием страны. За полгода до утверждения стратегии национальной безопасности на расширенном заседании Совета безопасности³² Правительству РФ были даны поручения более четко и подробно определить основные угрозы в социально-экономической сфере, критерии и пороговые показатели состояния экономики, при которых возникают риски для национальной безопасности, а также конкретизировать меры и механизмы, которые позволят снизить зависимость экономики от внешних неблагоприятных факторов. Предполагалось, что на основе данной стратегии будут в кратчайший срок актуализированы действующие и разработаны новые документы стратегического планирования, а также подготовлены необходимые предложения по концептуальным основам стратегического планирования и прогнозирования, ориентированные на ускорение социально-экономического развития и совершенствование структуры государственного управления как на важнейшие стратегические национальные приоритеты. Однако эти задачи в основном так и остались до сих пор нерешенными.

Отсутствие единой социально-экономической политики и стратегии социально-экономического развития страны на долгосрочный период негативно влияет и на качество принимаемых решений по отдельным составным частям этой политики. Так, принятый федеральный закон о промышленной политике³³ явно не оправдал ожиданий специалистов в сфере создания высокотехнологичной отечественной индустрии [Ефремов, 2015]. Закон не предусматривает приоритета промышленной политики над другими мерами по развитию реального сектора экономики. Кроме того, в составе данной политики отсутствуют конкретные цели, задачи и параметры развития отраслей и производств, а также уровни поэтапного достижения целевых показателей на перспективу (как минимум на пятилетний период).

По ряду отраслей и сфер деятельности нормативными актами Президента и Правительства РФ утверждены документы, связанные с разработкой и реализацией отдельных, не взаимоувязанных

³² Информацию о расширенном заседании Совета безопасности Российской Федерации 3 июля 2015 года см.: kremlin.ru/events/president/news/49862.

³³ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (kremlin.ru/acts/bank/39299).

между собой политик и стратегий развития отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления. Например, Президентом РФ утверждены концепция внешней политики³⁴, концепция миграционной политики³⁵, основы государственной политики регионального развития³⁶. Правительством РФ утверждены государственная программа реализации национальной политики³⁷, стратегия развития малого и среднего предпринимательства³⁸ и другие. Большинство политик и стратегий, утвержденных до принятия закона о стратегическом планировании, не соответствует современным требованиям и нуждается в коренной переработке. Это относится в первую очередь к государственной научно-технической политике, утвержденной федеральным законом в 1996 году³⁹: за 20 лет со времени его принятия в закон внесено более 30 изменений и дополнений, однако эффективность отечественной науки только падает.

Такое разнообразие решений о формировании и реализации политик и стратегий неизбежно в условиях отсутствия единой социально-экономической политики и свидетельствует о необходимости унификации их состава, порядка разработки, утверждения и реализации.

Единая социально-экономическая политика и входящие в ее состав политики по соответствующим направлениям должны стать важнейшими документами системы стратегического планирования, поскольку на их основе должны осуществляться разработки и реализации всех документов системы стратегического планирования.

Не создана до сих пор и система долгосрочного бюджетного планирования (на 20 и более лет), предусмотренная Бюджетным кодексом и законом о стратегическом планировании. В частности, не разрабатывается бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период.

³⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640 (kremlin.ru/acts/bank/41451).

³⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 13.06.2012 (kremlin.ru/events/president/news/15635).

³⁶ Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 (kremlin.ru/acts/bank/41641).

³⁷ Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1532 (government.ru/docs/26005).

³⁸ Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р (government.ru/docs/23354).

³⁹ Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (kremlin.ru/acts/bank/9973).

Назрела острая необходимость разработки долгосрочной единой бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной и денежно-кредитной политики, направленной на обеспечение роста национальной экономики и социального прогресса, на повышение эффективности бюджетных расходов, а также на создание инструментов регулирования финансовых рынков, управления государственным долгом и финансовыми активами.

По оценке Международного валютного фонда (МВФ), осуществляемое в настоящее время в России ужесточение указанных политик препятствует росту экономики и не обеспечивает справедливого распределения финансовых ресурсов по регионам страны. Несовершенны и утверждаемые одновременно с проектом федерального бюджета на предстоящий трехлетний период основные направления бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной и денежно-кредитной политики, поскольку они нацелены не на обеспечение роста национальной экономики, а на ужесточение инструментов этих политик ради приоритетного решения бюджетных проблем и снижения инфляции.

Составной частью единого национального хозяйства является рынок финансовых, денежно-кредитных и других услуг, осуществляемых Минфином, Банком России и другими регуляторами в этой сфере. Так, Минфин становится всё более активным игроком валютного рынка и рынка ценных бумаг, проводя соответствующие интервенции, оказывающие всё возрастающее воздействие на поведение бизнеса, решение бюджетных проблем и состояние государственных внебюджетных фондов.

Переход бюджетной системы на «скользящую трехлетку» привел к недооценке и годового планирования и бюджетирования, что явно недопустимо в условиях неустойчивости внешнеэкономических и внешнеполитических факторов развития. В связи с этим необходимо признать, что и закон о стратегическом планировании также оказался несовершенным, поскольку он не предусматривает в составе системы стратегического планирования такого важного самостоятельного направления, как управление социально-экономическим развитием в рамках краткосрочного (годового) периода, что обеспечило бы непрерывность управления за счет охвата всех горизонтов планирования социально-экономического развития страны. Кроме того, разработка и принятие в качестве нормативных правовых документов краткосрочных бюджетов и прогнозов особенно актуальны в настоящее время, когда существенно возросли риски нестабильности и недостоверности среднесрочных и долгосрочных прогнозов.

На наш взгляд, без включения в систему стратегического планирования документов краткосрочного (годового) целеполагания, прогнозирования и планирования принятый в июне 2014 года актуальный

и перспективный закон не может быть реализован в полном объеме и с максимальной эффективностью.

Официальное утверждение годовых бюджетов и прогнозов на постоянной основе позволило бы устранить противоречия с действующей практикой принятия законов об исполнении годовых федеральных бюджетов.

Дополнительным аргументом для включения в систему стратегического планирования текущего периода является то, что в данном законе уже содержатся ежегодно принимаемые документы стратегического характера, которые создают основу для управления социально-экономическим развитием в том числе и в рамках краткосрочного периода. К ним в первую очередь следует отнести:

- ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации;
- планы деятельности федеральных органов исполнительной власти на предстоящий год;
- ежегодные планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Приведенный выше перечень целесообразно дополнить следующими новыми документами, формирующими законодательную основу стратегического планирования на краткосрочный период:

- краткосрочные (годовые) федеральные, региональные и муниципальные бюджеты;
- документы об исполнении федеральных, региональных и муниципальных бюджетов за соответствующий отчетный год;
- краткосрочные (годовые) прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- планы мероприятий (дорожные карты) реализации государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальных программ на предстоящий год;
- федеральные и региональные адресные инвестиционные программы на планируемый год, региональные адресные инвестиционные программы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на предстоящий год;
- программы и проекты развития энергетической, транспортной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и других инфраструктурных проектов на предстоящий год;

- масштабные инвестиционные проекты, реализуемые на федеральном и региональном уровнях (субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями), в том числе на основе принципов проектного финансирования на предстоящий год;
- инвестиционные проекты по развитию моногородов, реализуемые за счет средств Фонда развития моногородов и других источников, на предстоящий год.

Обоснованная нами [Райская и др., 2014–2015] необходимость перехода к утверждаемому в законодательном порядке годовому бюджету была принята Правительством РФ в порядке исключения для формирования бюджета только на 2016 год⁴⁰, причем это было осуществлено без принятия закона о бюджете на среднесрочный период, для разработки которого не было ни времени, ни надежного обоснования источников необходимых финансовых средств, что лишь ухудшило систему управления. В итоге с 2017 года пришлось вернуться к старой схеме «скользящей трехлетки», причем, как и до 2016 года, без утверждения в законодательном порядке бюджета на 2017 год как отдельного, самостоятельного документа⁴¹. Однако не прошло и полгода, как Правительству РФ пришлось вносить поправки в этот закон, причем поправки предложены только в части показателей социально-экономического развития на 2017 год (без корректировки взаимосвязанных показателей развития на 2018-й и 2019 годы), что, по существу, вновь возвращает систему управления к технологии годового регулирования без видения перспективы даже на 2018–2019 годы. Необходимость такого видения при действующей системе управления явно отпадает, поскольку не пройдет и полгода до принятия новых поправок, а затем и закона о бюджете на 2018 год и на плановый период 2019–2020 годов, в котором вновь всё будет пересмотрено в интересах реализации задач 2018 года. Таким образом, «скользящая трехлетка» представляет собой практически видоизмененное годовое планирование — на большее у действующей системы управления возможностей нет. Необходимо отметить, что в советской плановой экономике принимались в законодательном порядке пятилетние планы (с разбивкой важнейших показателей по годам) и детализирующие их годовые планы.

⁴⁰ Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете Российской Федерации на 2016 год» (kremlin.ru/acts/bank/40304).

⁴¹ Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (kremlin.ru/acts/news/53514) с предложениями Правительства Российской Федерации о внесении изменений в данный Федеральный закон (government.ru/news/27714).

Необходимость разработки и реализации системы документов стратегического планирования требует также изменения организационной структуры государственного управления, и прежде всего создания федерального органа государственной власти по вопросам управления стратегическим развитием с полномочиями, необходимыми и достаточными для реализации закона о стратегическом планировании: стратегии национальной безопасности, стратегии научно-технологического развития и других основополагающих документов, которые уже приняты и будут приниматься в рамках реализации этого закона. При этом управление стратегическим развитием, включая законотворчество и определение приоритетов развития, а также обладание соответствующими полномочиями для их реализации (прежде всего ресурсное обеспечение) должны находиться в руках одного органа управления. Чем выше будет статус этого органа, тем эффективнее будут результаты его деятельности. Очевидно, что орган управления стратегическим развитием целесообразно подчинить непосредственно Президенту РФ. Необходимо также передать вопросы создания и обеспечения функционирования совещательных органов системы стратегического планирования, возглавляемых Президентом РФ, в ведение органа управления стратегическим развитием. Практическая реализация решений, принимаемых органом стратегического развития, должна осуществляться объединенным министерством экономики и финансов, а также другими органами государственного управления при соответствующей их реорганизации с целью устранения дублирования функций и повышения ответственности за возложенные на них полномочия.

В компетенцию органа управления стратегическим развитием должны входить также вопросы организации подготовки и реализации системы документов стратегического планирования, внесения дополнений и изменений в принятые документы, включая изменения в закон о стратегическом планировании и другие принятые документы. Так, нуждается в корректировке принятая Стратегия научно-технологического развития, которая, в частности, не дает конструктивного ответа на вопросы выбора путей коренного изменения создавшегося положения в отечественной науке. Имеет место явная недооценка академической науки и возможностей общественных академий наук — эти организации практически выпали из Стратегии, а Российская академия наук, в отличие от Академии наук СССР, даже ни разу не упоминается как структура, на которую возлагаются какие-либо полномочия по развитию научно-технического прогресса.

Заключение

В России отсутствует эффективная система разработки и реализации стратегий социально-экономического развития, долгосрочных, среднесрочных и текущих прогнозов и формирования бюджетных проектировок, которая содержала бы необходимые механизмы обеспечения экономического роста на основе диверсификации экономики, востребованности инноваций, конкурентной среды, импортозамещения, малого и среднего бизнеса.

Разработка прогнозов социально-экономического развития ведется независимо и параллельно с бюджетным процессом, с подготовкой новых масштабных государственных программ и проектов, что превращает эти прогнозы в чисто рекомендательные документы, не имеющие целевой направленности на выбор и реализацию оптимального пути развития.

В настоящее время не разрабатывается стратегический прогноз Российской Федерации как новый документ системы стратегического планирования, предусматривающий формирование оптимального сценария преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности, а также ориентированный на единую социально-экономическую политику.

Основные недостатки действующей системы управления являются следствием отсутствия законодательно закреплённой единой социально-экономической политики на долгосрочный период, соответствующей требованиям закона о стратегическом планировании. Важнейшим условием успешного перехода к системе стратегического планирования является разработка и реализация этой политики, определяющей направления, приоритеты и целевые параметры развития экономики и социальной сферы, а также взаимоувязанные инструменты ее реализации.

На основе законодательно закреплённой единой социально-экономической политики с учетом обновлённой Стратегии национальной безопасности должны быть разработаны новые предложения по концептуальным основам стратегического планирования и прогнозирования устойчивого социально-экономического развития России. В связи с этим в закон о стратегическом планировании необходимо внести изменения, включив в состав системы стратегического планирования национальную программу структурной перестройки экономики и социального прогресса на долгосрочный период, документы по вопросам управления социально-экономическим развитием в рамках краткосрочного периода, и прежде всего краткосрочных (годовых) прогнозов и бюджетов. Официальное введение годового прогнозирования, планирования и бюджетирования позволит реально преодолеть искусственно созданные трудности в ре-

ализации принципа непрерывности государственного управления, уйти от методов «ручного управления».

Составными элементами системы управления должны стать разработка и нормативное утверждение оптимальных сценариев развития, нацеленных на реализацию единой социально-экономической политики и стратегии социально-экономического развития страны, соответствующих требованиям закона о стратегическом планировании.

Для построения новой системы государственного управления необходимо обеспечить активное участие в ее создании и функционировании научных и общественных организаций. Необходимо также разработать эффективный инструментарий, основанный на использовании современных достижений науки в области подготовки и реализации оптимальных сценариев социально-экономического развития, позволяющий формировать систему взаимоувязанных документов государственного и муниципального управления, обеспечивающих достижение заданного экономического роста, социальных гарантий на основе структурных изменений в экономике.

В целях обеспечения реализации закона о стратегическом планировании необходимо ускорить разработку системы документов стратегического планирования, создать федеральный орган государственной власти по вопросам стратегического развития, подчиненный непосредственно Президенту Российской Федерации, а также передать вопросы создания и обеспечения функционирования совещательных органов системы стратегического планирования, возглавляемых Президентом РФ, в ведение этого органа управления.

Литература

1. Гурвич Е. Долгосрочные перспективы российской экономики // Экономическая политика. 2013. № 3. С. 7–32.
2. Ефремов Г. Вместо важнейшего закона — пустышка! // Однако. 2015. № 178. С. 140–144.
3. Канторович Л. Экономический расчет наилучшего использования ресурсов. М.: АН СССР, 1959. С. 299.
4. Мау В. Экономические кризисы в новейшей истории России // Экономическая политика. 2015. № 2. С. 7–19.
5. Райская Н., Сергиенко Я., Френкель А., Лобзова А., Рощина Л., Тихомиров Б. На грани стагнации и рецессии // Однако. 2014–2015. № 177. С. 26–49.
6. Саламатов В., Болдырев С., Губенко Р. Импортзамещение и миграционная политика // Эффективное антикризисное управление. 2015. № 3. С. 84–89.
7. Смирнов С., Френкель А., Кондрашов Н., Индексы региональной экономической активности // Вопросы статистики. 2016. № 12. С. 29–37.
8. Стародубровский В. Тупик. Российская экономика в 2013 году // Экономическая политика. 2014. № 2. С. 110–159.
9. Френкель А., Тихомиров Б., Сергиенко Я., Рощина Л. Российская экономика в 2015–2017 годах // Экономическая политика. 2016. № 5. С. 198–233.

Boris I. TIKHOMIROV, Cand. Sci. (Econ.). Center for Macroeconomic Analysis and Forecasting, Institute of Economy, RAS (32, Nakhimovskiy prosp., Moscow, 117218, Russian Federation).
E-mail: bit169@mail.ru

Alexander A. FRENKEL, Dr. Sci. (Econ.), Professor. Center for Macroeconomic Analysis and Forecasting, Institute of Economy, RAS (32, Nakhimovskiy prosp., Moscow, 117218, Russian Federation).
E-mail: ie_901@inecon.ru

On Unified Socio-Economic Policy and Strategic Planning

Abstract

The article deals with problems constraining economic and social development and suggests a number of approaches to their solution. It suggests an estimation of the state of governance and the necessity of transition to the system of strategic planning. A new system of governance should consist of such elements as development and legislative approval of a unified long term socio-economic policy, mechanisms of diversification of the economy, demand for innovations, creation of a competitive environment, and other factors of economic growth and social progress. The article marks the necessity of developing a strategic forecast of the Russian Federation, which will be in accordance with the law on strategic planning and could provide an optimal scenario of overcoming risks and threats while taking into account problems of the national security. The most important issues of the development of the unified socio-economic policy are also touched upon. The authors substantiate a suggestion that in order to ensure the implementation of the law on strategic planning based on the unified socio-economic policy and the updated Strategy of the National Security of the Russian Federation, conceptual provisions and regulatory documents on issues of strategic planning should be clarified. They also suggest developing a long term national program of economic restructuring and social progress. They recommend that documents on the management of short-term socio-economic development, and primarily on short-term (annual) forecasts and budgets, should be included in the law on strategic planning. The article substantiates ways of overcoming artificially created difficulties in the implementation of the principle of continuity of the public administration. It is proposed to ensure active participation of scientific and public organizations in creating and functioning of a new system of public administration. The article stresses the necessity of developing effective tools based on modern scientific achievements in the field of preparation and realization of optimal scenarios of socio-economic development, which would provide a basis for a system of interconnected strategic planning documents. The authors suggest that a Federal state power body on the matters of strategic development should be created under the President of the Russian Federation.

Keywords: strategic planning, socio-economic policy, forecast, best-case scenario, import substitution, innovations.

JEL: E20, E22, E26, E27.

References

1. Gurvich E. Dolgosrochnye perspektivy rossijskoj ekonomiki [Long-Term Prospects of the Russian Economy]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2013, no. 3, pp. 7-32.
2. Efremov G. Vmesto vazhnejshego zakona — pustyshka! [Instead of Important Laws — Dummy!]. *Odnako [However]*, 2015, no. 178, pp. 140-144.
3. Kantorovich L. Ekonomicheskij raschet nailuchshego ispol'zovaniya resursov [Economic Calculation of the Best Use of Resources]. Moscow: Academy of Sciences of the USSR, 1959, p. 299.
4. Mau V. Ekonomicheskie krizisy v novejshej istorii Rossii [The Economic Crises in Russia's Recent History]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2015, no. 2, pp. 7-19.
5. Raiskaya N., Sergienko Ya., Frenkel A., Lobzova A., Roshchina L., Tikhomirov B. Na grani stagnacii i recessii [On the Verge of Stagnation and Recession]. *Odnako [However]*, 2014-2015, no. 177, pp. 26-49.
6. Salamatov V., Boldyrev S., Gubenko R. Importozameshchenie i migracionnaya politika [Import Substitution and Migration Policy]. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie [Effective Crisis Management Journal]*, 2015, no. 3, pp. 84-89.
7. Smirnov S., Frenkel A., Kondrashov N. Indeksy regional'noj ekonomicheskoy aktivnosti [The Indices of Regional Economic Activity]. *Voprosy statistiki [Issues of Statistics]*, 2016, no. 12, pp. 29-37.
8. Starodubrovskij V. Tupik. Rossijskaya ekonomika v 2013 godu [Deadlock. Russia's Economy in 2013]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2014, no. 2, pp. 110-159.
9. Frenkel A., Tikhomirov B., Sergienko Ya., Roshchina L. Rossijskaya ekonomika v 2015-2017 godah [Russian Economy in 2015-2017]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2016, no. 5, pp. 198-233.