

УДК 338.24

ЗАКОН О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ И ЗАДАЧИ ПО ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

СЕНЧАГОВ ВЯЧЕСЛАВ КОНСТАНТИНОВИЧ,

*доктор экономических наук, профессор, Заслуженный экономист РФ,
руководитель Центра финансовых исследований Института экономики РАН,
научный руководитель факультета «Анализ рисков и экономической безопасности»,
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия*

E-mail: sentchagov-karanin@yandex.ru

ИВАНОВ ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,

*кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Центра финансовых исследований Института экономики РАН, Москва, Россия*

E-mail: kurnova@inecon.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются содержание принятого в июне 2014 г. Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и меры, которые надо осуществить в стране с целью эффективной его реализации. При этом дается анализ того, что нового вносит этот закон в управление российской экономикой. Большое внимание уделяется тому, как этот закон соответствует понятию «исследование» и как он способствует задаче обеспечения национальной безопасности страны.

Ключевые слова: стратегическое планирование; прогноз; федеральный бюджет; бюджетное планирование; стратегия национальной безопасности; экономическая безопасность; индикаторы стратегического планирования; задания; золотовалютные резервы; западные санкции.

THE STRATEGIC PLANNING ACT AND ITS IMPLEMENTATION

VYACHESLAV K. SENCHAGOV,

ScD (Economics), professor, Honored Economist of the Russian Federation, Head of the Center for Financial Research of the RAS Institute of Economics, scientific supervisor of the Risk Analysis and Economic Security Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

E-mail: sentchagov-karanin@yandex.ru

YEVGENY A. IVANOV,

PhD (Economics), leading researcher of the Center for Financial Research, the RAS Institute of Economics, Moscow, Russia

E-mail: kurnova@inecon.ru

The article considers the contents of Federal Law No. 172-FZ adopted June 2014 "On the Strategic Planning in the Russian Federation" along with measures to be carried out in the country to ensure its effective implementation. The implications of the Law for the Russian economy management are analyzed. A considerable attention is paid to the issue of how this Law corresponds to the concept of «research» and how it contributes to the task of ensuring the national security of the country.

Keywords: strategic planning; forecast; federal budget; budget planning; national security strategy; economic security; strategic planning indices; tasks, gold and foreign currency reserves; Western sanctions.

28 июня 2014 г. был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — закон) [1]. Это стало, как теперь принято говорить, знаковым событием. Ведь с начала 90-х годов прошлого столетия и до середины нулевых нового века все термины с корнем «план» были безжалостно изгнаны из официального лексикона. И лишь при переходе на трехлетнее бюджетирование и прогнозирование появилось весьма странное словосочетание «прогноз на следующий год» и «на плановый период» последующих двух лет. Период не прогнозный, а плановый, а документ, его описывающий, не план, а прогноз.

Несколько позже перехода на трехлетку возник и термин «стратегическое планирование». Необходимость введения системы стратегического планирования отмечена в утвержденной Указом Президента России в мае 2009 г. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. в целях, как сказано в документе, совершенствования государственного управления Российской Федерации, а также развития системы обеспечения национальной безопасности (п. 100 Стратегии).

Конечно, Закон о стратегическом планировании не может не носить рамочного характера. И введение его в действие после резкого скачка страны от плана к рынку дело весьма непростое. Поэтому в Законе дано поручение Правительству РФ в течение 2015-2016 гг. последовательно разработать множество нормативных, правовых и организационных документов, обеспечивающих введение в действие системы стратегического планирования.

Подготовка этих документов и введение в действие Закона о стратегическом планировании будут проходить в довольно непростой период, когда в весьма трудных условиях придется решать крайне важные социально-экономические задачи, определенные Президентом России в его послании Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. [2]. Основная задача — путем осуществления политики импортозамещения и повышения конкурентности снять критическую зависимость от зарубежных технологий и промышленной

продукции, в том числе станко- и приборостроения, энергетического машиностроения, оборудования для освоения месторождений нефти, газа и т.д. В качестве стратегической цели поставлена задача достичь качества и масштаба экономики, соответствующих нашей геополитической и исторической роли, и в течение трех-четырех лет выйти на темпы выше среднемировых. Масштабные задачи поставлены по росту производительности труда, снижению инфляции, обеспечению кадрами, демографии, развитию здравоохранения и образования, моногородов.

Эти задачи должны быть достигнуты в результате активной деятельности государства по избавлению бизнеса от навязчивого надзора и контроля, стабилизации и ослаблению налоговой нагрузки, нормализации валютного рынка путем воздействия на спекулянтов, более полного использования внутренних сбережений и средств от деофшоризации на развитие экономики.

Чтобы Закон о стратегическом планировании активно содействовал решению этих задач, необходим детальный анализ того, что нового он вводит в систему государственного воздействия на экономические процессы, в какой мере оправдывает термин «планирование» и обеспечивает действенную защиту национальной безопасности страны и какие новеллы должны содержать разрабатываемые нормативные, правовые и организационные документы.

ЧТО НОВОГО ВНОСИТ ЗАКОН В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

Закон о стратегическом планировании вносит новые моменты в систему государственного воздействия на экономические процессы в основном по трем направлениям: в перечне документов стратегического планирования, в четком определении характера этих документов и в их содержании.

В целом в Законе сохранен перечень документов, описывающих будущее социально-экономическое развитие страны, регионов и отраслей, которые в той или иной форме

разрабатываются и сейчас. Это ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию, Стратегия социально-экономического развития страны и Стратегия национальной безопасности, отраслевые и региональные стратегии и прогнозы на долгосрочный и среднесрочный периоды, программы, планы деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития.

Но есть и ряд документов, которые до настоящего времени не разрабатывались. Это, например, стратегия пространственного развития Российской Федерации, которая по сути возрождает схемы размещения производительных сил. Сильно расширен перечень прогнозов, в него введены прогноз научно-технологического развития страны, стратегический, бюджетный прогнозы на долгосрочный период в целом по стране, по субъектам Российской Федерации и даже по муниципальным образованиям. На муниципальном уровне предписывается разработка стратегии и среднесрочного и долгосрочного прогноза социально-экономического развития.

Обращает на себя внимание тот факт, что в перечне документов стратегического планирования осуществляется резкий крен в сторону расширения перечня разработки прогнозов на всех уровнях управления. И, к сожалению, нет планов социально-экономического развития ни страны в целом, ни отраслей, ни регионов (есть лишь стратегии и программы).

Вызывает удивление, что в перечень документов стратегического планирования не вошел утверждаемый ежегодно трехлетний федеральный бюджет. Это практически единственный действительно плановый документ в целом по стране, во многом определяющий через финансирование ее развитие, в том числе и на долгосрочный период. Именно утвержденный федеральный бюджет, объем и структура его расходов реально определяют стратегические направления социально-экономического развития. Но его нет в системе стратегического планирования. Тем самым создаются две системы государственного

определения будущего социально-экономического развития. Реальное — через плановое бюджетное финансирование в утвержденном ежегодно бюджете и виртуальное (можно сказать — игровое) — через разработку долгосрочных, но не влияющих на реальное развитие документов. В разрабатываемых нормативных и организационных документах по введению в действие системы стратегического планирования это может и должно быть исправлено. Нужна единая и слаженно работающая система.

Важным новшеством Закона является четкое, до этого отсутствующее определение характера документов стратегического планирования. По сути все документы стратегического планирования разбиваются законом на две группы. Первая — это прогнозы, содержащие *«систему научно обоснованных представлений»* о направлениях и ожидаемых результатах развития. И вторая — стратегии и программы, содержащие *систему долгосрочных приоритетов, целей и задач*. Отмеченный выше крен в сторону расширения перечня документов стратегического планирования за счет добавления в него различных прогнозов свидетельствует о том, что закон о стратегическом планировании нацеливает в основном на разработку научно обоснованных, но никого ни к чему не обязывающих представлений.

Да и с научно обоснованными представлениями пока тоже не очень получается. Например, в ноябре 2013 г. утвержден федеральный бюджет, основанный на прогнозе прироста ВВП в 2014 г. в 3%. Но уже до начала 2014 г. Министерство экономического развития понизило этот прогноз до 2,5%. И в течение 2014 г. этот прогноз менялся с 1,1 до 0,5%. К 1 октября 2014 г. Правительство представило в Госдуму прогноз на 2015 г. А через несколько дней соответствующее министерство заявило, что добыча газа в 2015 г. будет меньше, чем заявлено в прогнозе. Сразу же после принятия бюджета в первом чтении Минэкономразвития заявило, что инфляция будет существенно выше, чем это оценивается в прогнозе, а экономического роста не будет. Минфин же выступил с идеей разработки запасного бюджета, учитывающего дополнительные риски.

Известна печальная судьба долгосрочных программ социально-экономического развития («Программа Грефа», «Стратегии 2020», «Прогноз до 2030 г.»). При этом самые разнообразные прогнозы от отечественных научных коллективов или зарубежных организаций (например, Всемирного банка развития) появлялись едва ли не каждую неделю.

Все это мы говорим совсем не для того, чтобы обвинить прогнозистов в непрофессионализме. Просто в экономике отсутствуют абсолютно постоянные величины, которые позволяют, например, астрономам и физикам до дня и часа предсказать движение какого-либо астероида (например, скорость света, сила тяготения). Но это не значит, что не надо делать экономических прогнозов. Ведь прогнозы действительно способны выявить все возможные риски при различных сценариях развития событий, подчас не зависящих от деятельности российских властей. Просто надо с учетом всех прогнозов иметь план мероприятий по преодолению или смягчению возможных негативных воздействий и рисков и разрабатывать не прогноз, а документ, показатели в котором были бы обеспечены этими мерами, и были не представлениями, а заданиями [3].

Принципиально следующее: обсуждаемый документ — не просто закон о планировании, а закон о *стратегическом* планировании. Конечно, это не означает, что документы стратегического планирования разрабатываются лишь на долгосрочный период. Стратегические решения могут быть приняты и в документах, рассчитанных на год. Стратегически следует считать такие решения, которые реализуют главные приоритеты развития экономики, существенно меняют ее характер, создают новую экономическую модель.

Главными приоритетами экономического развития, которые необходимо реализовывать уже сейчас и которые призваны определить характер экономики на долгий период, являются преодоление стагнации и достижение темпов роста, достаточных для осуществления новой индустриализации, диверсификации производства на инновационной базе как основы для импортозамещения и защиты от всяческих санкций, максимальное

приближение к развитым странам уровня и комфортности жизни населения. Этому должны соответствовать и система индикаторов и объектов стратегического планирования.

Безусловно, главным индикатором должны быть темпы экономического роста, в том числе по важнейшим отраслям. Особо важные объекты планирования здесь — индикаторы, отражающие пропорции между ростом ВВП и такими его составляющими, как промышленное производство и важнейшие факторы роста — инвестиции и доходы населения, производительность труда, занятость.

Вторая группа индикаторов стратегического планирования — это сдвиги в структуре производства. Речь должна идти о существенном повышении доли обрабатывающих отраслей и видов производства, и прежде всего пищевой промышленности, легкой, станкостроения, сельхозмашиностроения и в целом всего машиностроения. В настоящее время эти задачи выдвигаются как защита от западных санкций. Это правильно. Но стратегическая задача сейчас — создание такой структуры производства, которая могла бы ответить не только на конъюнктурные санкции, но и на любые вызовы, могущие возникнуть из-за изменений на мировых рынках любых товаров. В этой группе крайне важны натуральные показатели, используемые для натуральных балансов, а также для оценки эффективности, например энергоэффективность и т.д.

При этом объектом стратегического планирования на ближайшие 3-5 лет должен быть перечень новых строек с указанием бюджетного и корпоративного их финансирования, а также участников и ответственных за их реализацию.

Следующей важной группой индикаторов стратегического планирования должны быть индикаторы, отражающие повышение технического уровня производства. Это создание новых видов производства, новых технологий, доля предприятий, осуществляющих технологические инновации, доля инновационной продукции и др.

И, наконец, важнейшая группа индикаторов стратегического планирования — социальные

индикаторы: прежде всего преодоление бедности и сильного имущественного расслоения населения. Конечно, нужно показывать и изменение самого понятия бедности. Должны быть и индикаторы развития отраслей социальной сферы, в особенности преодоления катастрофического отставания России от развитых стран по жилищному обеспечению.

Состав этих индикаторов следует определять в нормативных документах, разработанных, согласно Закону, в период до 2017 г. Этот перечень индикаторов призван ориентировать на разрешение всех возможных дисбалансов, факторов роста инфляции и др.

Следующим важным новшеством Закона является более тесная увязка проблемы обеспечения национальной безопасности с социально-экономическим развитием страны. Это осуществляется прежде всего путем включения в перечень документов стратегического планирования документов в сфере обеспечения национальной безопасности и стратегий национальной безопасности Российской Федерации, которые, кстати, разрабатываются и сейчас. Но включение их в перечень документов стратегического планирования делает связь между социально-экономическим развитием страны и обеспечением ее национальной безопасности значительно более тесной.

Кроме того, при изложении содержания документов стратегического планирования на федеральном уровне в Законе указывается, что они должны учитывать задачи обеспечения национальной безопасности. Для федерального закона этой записи вполне достаточно. При этом для ее реализации потребуются разработка и принятие ряда методологических, нормативных и организационных документов, определяющих, как этот учет должен отражаться в документах стратегического планирования. Ниже об этом будет сказано подробнее.

Вместе с тем в содержании документов стратегического планирования, разрабатываемых на региональном уровне, нет требования учета задач обеспечения национальной безопасности. Таким образом, региональные органы исполнительной власти освобождаются от

ответственности за обеспечение национальной безопасности. На наш взгляд, это неправильно. Конечно, ответственность за обеспечение национальной безопасности в основном ложится на федеральную власть. Региональные же власти должны нести свою часть ответственности за борьбу с преступностью, коррупцией, обеспечение информационной безопасности, недопущение нарушения комфортности жизни людей, многие аспекты экономической, экологической безопасности и др.

Такова самая общая оценка Закона о стратегическом планировании и задач по его реализации. Ниже подробнее будут рассмотрены наиболее важные, как нам представляется, аспекты этого вопроса.

ЗАДАЧА МАКСИМАЛЬНОГО ПРИБЛИЖЕНИЯ К ДЕЙСТВИТЕЛЬНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

В наибольшей мере на статус плановых, а не прогнозных документов претендуют стратегии социально-экономического развития и государственные программы. Ведь Законом определено, что стратегии социально-экономического развития должны содержать приоритеты, цели, задачи и показатели их достижения. Действительно, определение приоритетов, целей и задач является крайне важным первым этапом планирования. Планирование с этого и начинается. Но это и сейчас делается, хотя планирования нет.

Во-первых, нужен очень четкий механизм правильного определения приоритетов, целей и задач. Ведь функционирование экономики — это всегда столкновение часто противоречащих друг другу интересов участников экономических процессов. И у каждого из них могут быть свои приоритеты, цели и задачи. Вот, например, наиболее важный и сложный конфликт интересов. Все бюджетополучатели — федеральные министерства, губернаторы, бюджетные организации, госкорпорации и т.д. для наиболее полного и быстрого решения своих задач требуют максимального бюджетного финансирования. И они правы. Это действительно нужно. Но финансовых ресурсов государства всегда

не хватает. Минфин, отвечающий за сбалансированность бюджета, во все времена и во всех странах максимально урезает эти запросы. И он тоже прав.

Главная проблема бюджетного и социально-экономического планирования — это определение, от решения каких социально-экономических проблем можно отказаться либо отложить их решение на какой-либо срок ради достижения бездефицитного бюджета. Или, наоборот, на какой дефицит бюджета можно пойти ради более полного и быстрого решения социально-экономических проблем. Крайне опасно решение этого вопроса резко в пользу какой-либо одной стороны. Представляется, что в России этот вопрос все время опасно решается в пользу Минфина.

От экономистов часто можно слышать сетования на отставание по многим параметрам от развитых зарубежных стран. Это и топливно-сырьевая зависимость, и экономическая стагнация, и отставание в 7-10 раз по доле инновационной продукции и в 2-3 раза по жилищной обеспеченности и т.д. Но в России есть и чем похвалиться.

В России меньше, чем в большинстве развитых стран, дефицит бюджета (в федеральном бюджете на 2015-2017 гг. чисто символический дефицит 0,6% к ВВП по всем годам), самый низкий показатель госдолга (12% к ВВП, в том числе всего 3% внешнего долга против 70-100% к ВВП в большинстве развитых стран). Россия входит в пятерку стран с самыми большими финансовыми резервами. Однако при этом необходима принципиальная оценка такой ситуации: не достигнуто ли финансовое благополучие ценой торможения экономического развития?

Например, 2000-2008 гг. были экономически весьма успешными:

- отмечались высокие темпы роста ВВП и всех других параметров;
- ежегодный профицит федерального бюджета превышал предусмотренный в первоначально утвержденном бюджете. За этот период было получено порядка 9 трлн руб. профицита, в том числе порядка 3 трлн сверхпланового. Но в расходы бюджета эти деньги не попали, они были изъяты из хозяйственно-

го оборота. Они в значительной мере пошли на досрочное погашение внешнего долга. Зачем? Почему не дали этим деньгам поработать на российскую экономику [4]?

Кроме того, были накоплены огромные денежные резервы. Объем всех золотовалютных резервов к 2009 г. превысил 500 млрд долл., или 15 трлн руб. по тогдашнему курсу. Но эти огромные деньги не спасли страну от самого большого по сравнению с другими странами спада производства. Да, эти резервы спасли от сильного спада и разрегулирования бюджета, банковской системы и фондового рынка. Таким образом, накапливая резервы, денежно-финансовая система спасала себя, а не реальную экономику. При этом 30% резервного фонда и порядка 70-80% всех золотовалютных резервов были не использованы, оказались избыточными и не работали на экономику.

Почти две пятилетки при крайне успешном, казалось бы, развитии были потеряны для модернизации производства, его диверсификации на инновационной основе. Упущен великий, данный нам историей шанс.

Аналогичная ситуация складывалась и в посткризисные 2010-2012 гг. За эти три года порядка 5 трлн руб. было изъято из хозяйственного оборота и использовано на уменьшение дефицита бюджета и достижение его профицита в 2012 г. Но темпы роста ВВП снижались и в конце концов в 2013 г. рухнули в стагнацию. Если бы не проводилась такая политика приоритетов, то сейчас была совсем другая экономика, и не так страшны были западные санкции, и не так остра проблема импортозамещения.

Создание механизма оптимального сбалансирования интересов всех (не только Минфина и бюджетополучателей) участников экономического процесса при определении приоритетов, целей и задач является важнейшей задачей разработки в 2015-2016 гг. нормативных, правовых и организационных документов.

Постоянное сдерживание роста расходов бюджета и накопление избыточных неработающих резервов обычно оправдывалось необходимостью борьбы с инфляцией. С ней, конечно, надо бороться, но не ценой

торможения роста, в том числе повышением кредитной ставки [5]. В Послании Президента России Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. четко сказано: «надо, наконец, научиться гармонично совмещать две цели: сдерживание инфляции и стимулирование роста». И насчет сбережений сказано: «сколько мы сберегаем, столько и надо инвестировать».

Вместе с тем формирование приоритетов, целей и задач, как говорилось выше, является важным, но только первым этапом планирования. Далее надо, чтобы эти приоритеты, цели и задачи нашли количественное выражение. Например, были поставлены цели повысить инвестиционную активность, преодолеть топливно-сырьевую зависимость, увеличить производительность труда. А в майских указах Президента России (2012 г.) приведены конкретные цифры, отражающие эти приоритеты, цели и задачи: увеличение объема инвестиций не менее чем до 25% к ВВП к 2015 г. и до 27% к 2018 г.; увеличение доли высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВВП к 2018 г. в 1,3 раза против уровня 2011 г.; повышение производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. тоже есть цифры, которые определяют задачи их достижения. Это ежегодный рост производительности труда не менее чем на 5%; снижение инфляции в среднесрочной перспективе до 4%; увеличение за 3 года экспорта продукции высокой степени обработки в 1,5 раза; доведение годового уровня инвестиций к 2018 г. до 25% к ВВП (этот показатель на 2 п. п. снижен по сравнению с майским 2012 г. указом); снижение операционных расходов в компаниях с более 50% государственных акций на 2-3% в год.

Необходим четкий механизм выполнения этих приоритетов, целей и задач, выраженных в цифрах. И тут могут быть разные схемы планирования. Но есть некоторые обязательные процедуры, без которых любой документ, описывающий будущее социально-экономическое развитие, не является плановым документом. Это *установление плановых «заданий» и ответственность за их выполнение*. В

Законе о стратегическом планировании отмечается, что стратегии социально-экономического развития должны содержать показатели достижения целей. Но показатели и задания — совершенно разные вещи. Показатели есть и в прогнозах как научно обоснованные представления. В плановом документе должны быть задания и определены ответственные за их выполнение. В Законе о стратегическом планировании ни разу не использован термин «задания». Значит, закон не ориентирует на осуществление действительного планирования.

В этой связи следует дать оценку того, что собой представляют цифровые показатели, содержащиеся в 12 майских (2012 г.) указах Президента России и в его Послании Федеральному Собранию. А их там несколько десятков. Это научно обоснованные представления или все же задания? Известно, что некоторые из них выполняются, но многие явно провалены. И дело не в санкциях. Провал этих заданий начался задолго до санкций. И никто даже не стал оправдываться объективными причинами. Все только регистрируют этот факт.

По поводу ответственности в Законе есть специальный пункт (см. гл. 3, ст. 7, п. 7): *«участники стратегического планирования несут ответственность за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пределах своей компетенции»*. Очень расплывчатая формулировка... Нельзя, например, считать ответственностью за выполнение ответственность «за результативность и эффективность решения задач социально-экономического развития». Нет главного — ответственности за выполнение заданий. А только это придает любому документу, описывающему будущее социально-экономическое развитие, плановый характер.

Текст Закона о стратегическом планировании, в котором ни разу не применяется термин «задание», дает основание полагать, что у его авторов какой-то мистический ужас перед этим словом. Им, видимо, кажется, что за ним стоит возврат к страшному, противоречащему рыночной экономике советскому плану. Надо развеять этот страх. Кстати, термин «задания» применяется во многих зарубежных документах. Там этого термина не боятся. Тем более и нам не надо его страшиться.

Пойдем дальше. До сих пор бытует, хотя уже и подвергается некоторому сомнению, казалось, незыблемый еще десяток лет назад тезис о том, что «невидимая рука рынка» сама определит, что надо производить в стране, а что можно купить. Вот эта «рука» и определила, что России не нужно машиностроение, особенно станкостроение и сельхозмашиностроение, не нужна легкая и пищевая промышленность, да и сельское хозяйство не нужно. У России есть нефть и газ, которые можно продать, а все остальное купим.

В результате слепого следования этой доктрине к 2000 г. производство обрабатывающей промышленности составило 50,9% к уровню 1991 г., в пищевой промышленности — 54,6%, в текстильной — 23,4%, в производстве машин и оборудования — 32,3%, электрооборудования — 45,2%, транспортных средств и оборудования — 53,1%. В сельском хозяйстве в 2-3 раза уменьшилось поголовье скота, 30% пахотных земель было заброшено. Казалось бы, государству следует активно вмешаться в этот процесс и не как «ночному сторожу», а как активному регулятору. Да, некоторые шаги (правильнее сказать — шажочки), конечно, делались. Но, как было сказано выше, огромные средства направлялись не на это, а на досрочное погашение внешних долгов и сбалансированность бюджета.

И все же приведенные выше цифры к 2013 г. изменились. Объем обрабатывающей промышленности составил уже 88,7% к уровню 1991 г., пищевой промышленности — 99,4%, текстильной — 25,2%, производство машин и оборудования — 53,7%, электрооборудования — 131,4% и транспортных средств и оборудования — 68,7% [6]. Конечно, особо

опасен резкий провал в производстве машин и оборудования, да и в производстве транспортных средств, станков сейчас выпускается в 20 с лишним раз меньше, чем в 1991 г. Так вот, оказалось, что без импортных поставок комплектующих изделий мы многого производить не можем, в том числе и в военно-промышленном комплексе (ВПК).

Остро возникла проблема импортозамещения, и она может быть решена только при активной регулирующей и планирующей роли государства. Закон о стратегическом планировании готовился задолго до западных санкций. Но он должен в полной мере способствовать решению возникших в связи с ними проблем.

С другой стороны, конечно, нельзя повторять крупных ошибок советского планирования. Эти ошибки заключаются в том, что задания планов доводились не только до каждого предприятия, но и цеха, и бригады, и эти задания навязывались предприятиям сверху. Предприятия, как правило, были не согласны с этими заданиями, но были ответственны за их выполнение, а невыполнение каралось и материально, и морально. Это извращало мотивацию к труду.

В современных условиях никаких плановых заданий до предприятий доводить не надо. Они полностью сами определяют на основе хозяйственных договоров, что и сколько им делать. И они свои наметки, если не вмешаются какие-либо форс-мажорные обстоятельства, выполняют без понукания сверху. Исключение может быть сделано для нескольких крупных госкорпораций, являющихся по существу министерствами (независимо от доли акций не в руках государства). И, конечно, явно плановым заданием должен стать госзаказ. Предприятия бизнеса могут и отказаться от госзаказа (но кто же от него откажется?). И тут если уж согласился, то обязан выполнять.

Конечно, федеральные власти могут наметить комплекс мер по стимулированию развития (увеличение бюджетных инвестиций и государственной поддержки, снижение налогов, создание инфраструктуры и т. д.). Немало могут для этого сделать и губернаторы

(например, аренда помещения для бизнеса, отведение земельных участков и т.д.). Это дает федеральным и региональным властям основание формировать показатели развития в целом по стране и по региону выше, чем сумма намерений предприятий. Вот эти показатели и станут заданиями для федеральных министерств и губернаторов, ответственных за осуществление мер по их выполнению.

При этом должны коренным образом измениться характер и стиль работы федеральных и региональных министерств и ведомств, аппаратов и госслужащих Российской Федерации, муниципалитетов и некоторых госкорпораций. Они должны перестать выполнять функции только лишь регистраторов происходящих событий, а быть активными их регуляторами, ответственными за выполнение плановых заданий, причем материально и административно. Именно для госаппарата и госслужащих (но, конечно, не для предприятий) этого уровня власти должно быть возрождено осмеянное ранее словосочетание «борьба за выполнение плана». Может быть, именно на этом пути высшее государственное чиновничество обретет свою истинную миссию.

Безусловно, как плановый документ задумывались с самого начала государственные программы. Уже много лет ежегодно утверждаются расходы на реализацию порядка 50 федеральных целевых программ (ФЦП). В них принимает участие и бизнес. Причем за каждым участником четко записывается объем его участия как в части финансирования, так и в производстве конкретных работ силами своих мощностей и работников. Ежегодно Правительство РФ рассматривает ход выполнения ФЦП и всегда отмечает неудовлетворительное их выполнение. И никто не виноват.

Часто при этом ссылаются на то, что бизнес не подчинен государству. И здесь нужен такой же подход, как и к госзаказу. Бизнес может отказаться от участия в госпрограмме. Но если он согласился участвовать в ней, то, значит, принял на себя определенные обязательства и обязан их выполнять и отвечать как материально (штрафы, неустойки), так и

административно (отзыв лицензий, банкротство и национализация).

Есть еще одна проблема приближения к действительно планированию. Это сбалансированность множеств различных документов системы стратегического планирования — федеральных, региональных, отраслевых, программных. В Законе есть очень правильная формулировка принципа сбалансированности (пункт 5, статья 7, глава 3). Но реализация этого принципа потребует многих методических и организационных проработок.

Приближение экономической деятельности государства действительно к планированию потребует существенного изменения характера работы экономического блока Правительства РФ, особенно Министерства экономического развития. Все они в рамках своей компетенции должны быть ответственны за выполнение заданий, содержащихся в документах стратегического планирования.

Очень важно существенно усилить роль в определении (именно в определении, а не в прогнозировании) социально-экономического развития страны. В этом деле Минэкономразвития должно приобрести некоторые функции бывшего Госплана СССР. И ничего здесь нет странного. В частности, крайне важной должна стать чисто госплановская функция сбалансирования показателей множества региональных и отраслевых документов стратегического планирования [7], которая сейчас в Минэкономразвития очень ослаблена. Надо также возратить министерству функцию организации и методического руководства разработкой всех документов в стратегическом планировании (прогнозов, стратегий и т.д.), получения необходимой информации и пр.

Если возвратили термин «планирование», то неизбежно надо возратить и функции, связанные с этой деятельностью. Иначе надо отменить Закон о стратегическом планировании, так как он не сможет работать.

В частности, нужно установить четкие взаимоотношения, например, госкорпораций, некоторых крупных бизнес-структур, субъектов Федерации, федеральных министерств с Министерством экономического развития по

потокам плановой, да и прогнозной информации и процедурам согласования параметров документов стратегического планирования.

Например, сейчас нет уверенности, что задания майских (2012 г.) указов Президента сбалансированы между собой. Например, явно должны быть жестко сбалансированы задания по инвестициям, изменению доли высокотехнологичных отраслей, созданию высокопроизводительных рабочих мест и росту зарплат.

Таким образом, есть много возможностей использовать в экономической деятельности государства действительно плановые начала, которые ни в коей мере не нарушают рыночные механизмы с их главными чертами — коммерческой и производственной самостоятельностью бизнеса, конкуренцией, функционированием фондового и валютного рынков и др. Но ясно, что одни рыночные механизмы не способны обеспечить стабильное экономическое развитие. Планирование и рыночные механизмы в разумных формах вполне совместимы, дополняя друг друга.

ЗАДАЧА ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

При разработке в 2015-2016 гг. нормативных, правовых и организационных документов, подготавливающих российскую экономику к введению системы стратегического планирования, особое внимание следует уделить органичному включению в эту систему проработки проблем обеспечения национальной безопасности. Понятие национальной безопасности крайне многогранно. Это и оборонная безопасность, и информационная, и экологическая, и экономическая, и продовольственная, и социальная, и др.

Каждый из этих аспектов национальной безопасности имеет свои специфические черты и различные по своему характеру взаимодействия, а значит, специфический характер включения в систему стратегического планирования. Вместе с тем все эти аспекты объединяет крайне тесная взаимосвязь с экономикой, т. е. экономическая безопасность. Чтобы обеспечить национальную безопасность во всех ее аспектах, экономика должна иметь достаточно

финансовых, в том числе валютных, ресурсов, технологически совершенных мощностей для производства вооружения (для оборонной безопасности), оборудования для всех других видов национальной безопасности, строительных мощностей и объектов социальной сферы и, наконец, необходимы подготовленные квалифицированные кадры [8].

Кстати, понятие «экономическая безопасность» было введено в официальный государственный оборот гораздо раньше, чем термин «национальная безопасность». Специальный орган по экономической безопасности был сформирован президентом США Рузвельтом, когда он в 1934 г. начал выводить страну из Великой депрессии. И только после решения этой задачи функции данного органа были расширены до проблемы национальной безопасности.

Ниже будут даны предложения по мерам, обеспечивающим органичное включение проблем национальной безопасности применительно к экономической безопасности.

Следует заметить, что за последние более чем 20 лет внимание к проблеме экономической безопасности было различным. Этой проблеме уделялось достаточное внимание в 90-е, весьма экономически трудные годы прошлого века. Именно в 1996 г. была разработана и утверждена Президентом России Стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные направления), выработаны основные понятия и требования. Эта проблема была подзабыта в 2000-2008-е, весьма экономически успешные годы. Действительно, зачем суетиться, если и так все хорошо! И даже кратковременный кризис 2009 г. с достаточно благополучными по финансовым параметрам 2010-2012 гг. не вернул должное внимание к этим проблемам.

И лишь в 2014 г. в связи с западными санкциями внимание руководства страны, многих экономистов вновь обратилось к проблемам экономической безопасности, даже не называя эту проблему своим именем.

Западные санкции сегодня есть, а завтра их может не быть. А государственная деятельность по защите экономической безопасности должна быть постоянной, и она должна быть

органично включена в систему стратегического планирования. В этих целях представляется необходимым осуществить следующие меры.

1. В связи с новой международной ситуацией (западные санкции, воссоединение Крыма с Россией, украинские беженцы и пр.) *необходима корректировка утвержденной в 2009 г. Стратегии национальной безопасности до 2020 г.* При этом учитывая, что в Законе о стратегическом планировании предусмотрен и долгосрочный период планирования и прогнозирования, Стратегию 2020 г. надо продлить до 2030 г. Основой сделать национальные интересы России, которые должны быть базисом для определения приоритетов.

Отметим следующие черты национальных интересов: судьбоносный характер существования и развития нации и страны, способность выживания и самодостаточность развития, место России в мире по важнейшим показателям, независимость и суверенитет страны. Национальные интересы — это судьбоносные интересы российского народа, направленные на создание и преумножение общего блага, справедливое распределение доходов, недопущение формирования зон бедности, бережное отношение к природе и среде обитания.

2. *Следует разработать и утвердить новую Стратегию экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г.* с выделением 2020 г. как части развития Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Ведь утверждены же специальные подобные документы по оборонной и продовольственной безопасности! Тем более заслуживает такого специального документа и проблема экономической безопасности. Новая стратегия экономической безопасности должна быть более подробной, чем стратегия 1996 г. (не основные направления), и содержать весь набор мер по преодолению топливно-сырьевой зависимости, технической и технологической отсталости, усилению импортозамещения и конкурентоспособности, повышения уровня и комфортности жизни людей.

Разработка и утверждение новой Стратегии экономической безопасности вполне могут быть завершены в 2015 г. и учтены в нормативных, правовых и организационных документах, обеспечивающих введение системы стратегического планирования. При этом трехлетний прогноз превратится в трехлетний план, хотя бы и в индикативный, как это применяется во Франции и Японии.

3. *Разработать и утвердить (или одобрить) количественные параметры пороговых значений экономической безопасности.* Это совершенно необходимая нормативная база, без которой невозможна постоянная и эффективная государственная деятельность по обеспечению экономической безопасности. Почти все сферы экономики имеют в разной форме такие пороговые значения. В экологии это, например, предельно допустимые концентрации (ПДК) (их много), в здравоохранении — уровень заболеваемости какой-либо болезнью, означающий наступление эпидемии и переход работы медучреждений на особый режим, в образовании — максимальная наполняемость класса, успеваемость. Могут сказать, что и в экономике есть такое пороговое значение — прожиточный минимум. Но это скорее медицинско-физиологический индикатор, отражающий стоимостное выражение набора продуктов, необходимого для выживания человека.

Количественные параметры пороговых значений экономической безопасности разрабатываются (уточняются, дополняются) с периодичностью 4–5 лет с учетом меняющейся экономической ситуации. Много лет тому назад эти пороговые значения были одобрены научным советом Совета Безопасности РФ, но официального государственного утверждения не получили.

Необходимо поручить руководство работой по подготовке количественных параметров экономической безопасности Министерству экономического развития с привлечением по отдельным вопросам соответствующих министерств и научных коллективов. Институт экономики РАН, разрабатывавший ранее данные пороговые значения, готов принять участие в этой работе. Экономическая

безопасность — очень многомерная сфера. Здесь и реальная экономика с задачами повышения инвестиционной и инновационной активности и импортозамещением, и социальная сфера с большим набором показателей уровня и комфортности жизни, и финансово-денежная сфера с нарастанием рисков и угроз. Поэтому и пороговых значений здесь требуется много (не менее 25-30).

4. В Положение о федеральных министерствах, особенно Минэкономразвития, включить пункт об их ответственности за мониторинг уровня экономической безопасности и разработку мер по его обеспечению. Такой пункт, в частности, был в 90-х годах прошлого века, но потом исчез; он позволил в то время создать в Минэкономразвития и в некоторых других министерствах (например, в Росстате) небольшие подразделения по экономической безопасности. Потом эти подразделения также были ликвидированы.

Сейчас с включением в положение о министерствах пункта об их ответственности за работу по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации надо создать небольшие (4-5 человек) подразделения, которые занимались бы этой работой постоянно.

Аналогичные меры следует осуществить и в аппарате Совета Безопасности РФ. В 1990-х гг. там существовало специальное подразделение по вопросам экономической безопасности. Именно это подразделение разработало Стратегию экономической безопасности 1996 г., рассчитало первые количественные параметры пороговых значений экономической безопасности, определило основные понятия в этой области, сформировало заказ для науки по этой тематике, подготовило правительственные решения по ряду текущих вопросов, касающихся развития некоторых отраслей (например, по поддержанию производства минеральных удобрений и др.). Затем, когда экономика стала развиваться успешно, это управление было ликвидировано.

Ошибочно думать, что оборонной безопасности, перевооружения армии можно достичь без повышения уровня экономической

безопасности. Явно, что Совет Безопасности весьма обеспокоен проблемой импортозамещения в ВПК. И это правильно. Но Совет Безопасности не волнуется из-за утери в России станкостроения. Это вроде не его функция. Однако сейчас 90% вновь устанавливаемых станков — импортные станки. И если будут введены санкции на поставку нам станков или не будет на это валюты, то многие предприятия ВПК через 2-3 года просто встанут. В аппарате Совета Безопасности надо обязательно возродить соответствующее управление.

5. Необходимо четко определить, в какой форме проблемы экономической безопасности должны быть отражены во всех документах стратегического планирования. В 90-х годах XX века Минэкономразвития в свои доклады о прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации включал специальный раздел по уровню экономической безопасности. Потом этот раздел был также ликвидирован. Сейчас такая практика должна быть не только возрождена, но и расширена.

В каждом документе стратегического планирования (стратегиях социально-экономического развития страны и регионов, отраслевых стратегиях, программах, всех видах прогнозов) необходимо в специальных разделах показывать, как планируемое или прогнозируемое развитие изменит уровень экономической безопасности.

Особенно это касается проекта федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на предстоящие 3 года. В пояснительной записке Министерства финансов и докладе Министерства экономического развития о прогнозе, представляемых Правительством РФ в Госдуму, обязательно должны быть специальные разделы, показывающие планируемые или прогнозируемые изменения в уровне экономической безопасности. Среди приложений к проекту федерального бюджета и прогнозу, представляемых в Госдуму, должно быть специальное табличное приложение, сравнивающее параметры за последний фактический год и прогнозные с

количественными параметрами пороговых значений и целевыми показателями, представленных в государственных документах (например, в Послании Президента России Федеральному Собранию или в в майских указах 2012 г.). Опыт разработки такого табличного материала имеется [9].

Эти специальные разделы докладов и приложений должны быть предметом рассмотрения и обсуждения на всех стадиях работы над проектом трехлетнего федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития, начиная с первого рассмотрения в Правительстве РФ и заканчивая Госдумой. Только так проблемы обеспечения экономической безопасности органично впишутся в систему стратегического планирования.

Представляется, что изложенный выше порядок применительно к экономической безопасности в своих основных чертах приложим и к другим аспектам национальной безопасности. Только тогда специальные подразделения в министерствах и разделы в документах стратегического планирования будут касаться не только экономической безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Безусловно, в этой краткой работе затронуты не все вопросы, касающиеся реализации Закона о стратегическом планировании. Много вопросов может возникнуть в процессе подготовки в 2015-2016 гг. нормативных, правовых и организационных документов, обеспечивающих введение систем стратегического планирования.

Важно, чтобы все эти вопросы получили широкое обсуждение в научных экономических коллективах и среде экономистов. Каждый из этих документов должен стать предметом такого широкого обсуждения. Нельзя, чтобы эта крайне важная работа протекала келейно.

«Наше развитие зависит прежде всего от нас самих», — сказал Президент России в своем Послании Федеральному Собранию. Стратегическое планирование должно стать мощным мотором развития».

ЛИТЕРАТУРА

1. Российская газета. 2014. 3 июля.
2. Российская газета. 2014. 5 декабря.
3. *Сенчагов В. К., Иванов Е. А.* Экономический прогноз как основа бюджетного планирования // Вестник Института экономики РАН. 2010. № 3. С. 166-181.
4. *Сенчагов В. К.* О бюджете на 2014-2016 гг. // Бюджет. 2013. № 10.
5. *Глазьев С. Ю.* Кредитная ловушка Центробанка // Независимая газета. 2014. 8 декабря.
6. Россия в цифрах, 2014: кратк. стат. сборник. М.: Росстат, 2014. С. 243-244; Россия в цифрах, 2009: кратк. стат. сборник. М.: Росстат, 2009. С. 204-205.
7. *Иванов Е. А.* Госплан СССР: попытка воплотить в жизнь великую мечту // Экономическая наука современной России. 2010. № 4.
8. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие / под ред. *В. К. Сенчагова*. М.: Финстатинформ, 2002.

REFERENCES

1. Russian newspaper. 2014. On 3 July.
2. Russian newspaper. 2014. On 5 December.
3. *Senchagov V.K., Ivanov E.A.* Economic forecast as the basis for budget planning // journal of the Institute of Economics, RAS. 2010. No. 3. P. 166-181.
4. *Senchagov V.K.* on the budget for 2014-2016 // Budget. 2013. No. 10.
5. *Glazyev S. Yu.* Credit trap Bank // Nezavisimaya Gazeta. 2014. On 8 December.
6. Russia in figures, 2014: short. stat. collection. Moscow: Rosstat, 2014. P. 243-244; Russia in figures, 2009: short. stat. collection. Moscow: Rosstat, 2009. P. 204-205.
7. *Ivanov E.A.* Gosplan: attempt to realize the great dream // Economic science of modern Russia. 2010. No. 4.
8. Economic security: geopolitics, globalization, preservation and development / ed. by *V. K. Senchagova*. M.: Pinstripers, 2002.