

УДК 338.27

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ*

ФРЕНКЕЛЬ АЛЕКСАНДР АДОЛЬФОВИЧ, д-р экон. наук, профессор, главный научный сотрудник Центра макроэкономического анализа и прогнозирования (ЦМАП) Института экономики РАН
E-mail: ie_901@inecon.ru

ТИХОМИРОВ БОРИС ИВАНОВИЧ, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник ЦМАП Института экономики РАН
E-mail: ie_901@inecon.ru

В статье обосновывается необходимость перехода к системе стратегического планирования, направленной на выбор и реализацию оптимального пути развития, выработку механизмов диверсификации экономики, использования инноваций, создание конкурентной среды и других факторов обеспечения экономического роста. Составными элементами новой системы управления должны стать разработка и нормативное утверждение оптимальных сценариев социально-экономического развития, формируемых в составе стратегий социально-экономического развития, долгосрочных, среднесрочных и текущих прогнозов и бюджетных проектировок и других документов системы стратегического планирования. Обосновывается, что в целях обеспечения реализации закона о стратегическом планировании должны быть уточнены концептуальные положения системы стратегического планирования. Предлагается создать федеральный орган государственной власти по вопросам стратегического планирования, что позволит реально приступить к разработке и реализации системы документов стратегического планирования.

Ключевые слова: федеральный закон; прогноз; бюджет; стратегическое планирование; оптимальный сценарий; государственная политика; государственная программа; импортозамещение; инновации; теневая экономика.

Problems of Shaping the State Social and Economic Policy

ALEXANDER A. FRENKEL, ScD (Economics), full professor, chief research fellow at the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasting, the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences
E-mail: ie_901@inecon.ru

BORIS I. TIKHOMIROV, PhD (Economics), leading researcher at the Center for Macroeconomic Analysis and Forecasting, the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences
E-mail: ie_901@inecon.ru

The paper discusses a system of strategic planning aimed at the choice and implementation of an optimum way of economic development, development of economy diversification mechanisms, use of innovations, creation of a competitive environment and other factors of the economic growth. The components of the new management system should include the development and statutory approval of optimum social and economic development scenarios formed as integral parts of social and economic development strategies, long-term, medium-term and current forecasts and projected budgets as well as other of strategic planning documents. It is proved that to ensure the implementation of the law on strategic planning the conceptual provisions of the strategic planning system should be clarified. It is also proposed that a federal government body in charge of strategic planning should be created to start the development and implementation of the strategic planning documentation system.

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), проект № 15-02-00195.

Keywords: federal law; forecast; budget; strategic planning; optimum scenario; state policy; state program, import substitution; innovations; shadow economy.

Введение

Структурные дисбалансы в российской экономике стали главной причиной кризисных процессов, падения валового внутреннего продукта (далее — ВВП), роста инфляции и бюджетного дефицита, снижения реального уровня жизни населения и других негативных явлений. Действующая система управления оказалась неспособной своевременно и эффективно реагировать на новые вызовы и угрозы, связанные с падением цен на сырьевые ресурсы, смещением мирового спроса с сырья на высокотехнологичные товары и услуги и, как следствие, с изменениями структуры инвестиций, финансовых, трудовых, демографических и других факторов развития. Все это свидетельствует о том, что в последние годы эффективность государственного управления существенно снизилась: перехода на систему стратегического планирования, предусмотренного Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании), практически не произошло.

Особенно это касается формирования долгосрочных и среднесрочных концепций, стратегий, прогнозов, государственных программ Российской Федерации, инвестиционных проектов и других инструментов реализации государственной социально-экономической политики. Бюджетная политика довлеет над экономической, что проявилось при разработке и реализации бюджетов на 2015–2017 гг. и особенно на 2016 г., утвержденных Федеральными законами от 01.12.2014 № 384-ФЗ и от 14.12.2015 № 359-ФЗ: приоритетными стали краткосрочные антикризисные меры, ужесточение фискальных инструментов, включая явное и скрытое увеличение налоговой нагрузки на бизнес, снижение реальных доходов населения, «оптимизация» расходов, снижение стоимости национальной валюты в целях обеспечения сбалансированности бюджета. Происходит реальное падение доходов населения.

Большинство из перечисленных выше негативных факторов развития сохраняется в 2016 г.,

а в перспективе их действие может даже усилиться, поскольку у Правительства РФ до сих пор нет национальной антикризисной программы, рассчитанной хотя бы на среднесрочный период. Принятые на 2015 и 2016 гг. «антикризисные» планы данную проблему не решают.

Следует выйти на оптимальный баланс между решением задач развития и сохранением «запаса прочности» государственных финансов при безусловном, конечно, выполнении всех наших социальных обязательств

Основные недостатки действующей системы управления экономикой

Принятый более двух лет назад Закон о стратегическом планировании практически не реализуется и теряет свою актуальность, что является наиболее существенным недостатком действующей системы управления. Так, до настоящего времени не разработаны и не утверждены ни стратегия социально-экономического развития страны, ни долгосрочный и среднесрочный прогнозы, соответствующие требованиям данного Закона. Указанные основополагающие документы системы стратегического планирования вряд ли появятся и в 2016 г., поскольку только во второй половине 2015 г. постановлениями Правительства РФ от 08.08.2015 № 823, от 11.11.2015 № 1218 и от 14.11.2015 № 1234 были утверждены правила их разработки. При этом лишь через шесть месяцев после принятия правительственных постановлений Минэкономразвития России должно утвердить нормативные правовые акты, необходимые для реализации долгосрочного и среднесрочного прогнозов: однако эти документы в установленный Правительством РФ срок так и не появились.

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 Российской Федерации, то Правительством РФ до сих пор не принято нормативных документов в части обеспечения его подготовки. Однако именно этот прогноз должен играть главную роль как при формировании стратегии социально-экономического развития, так и системы прогнозов.

В принятых правилах разработки и реализации стратегии и прогнозов социально-экономического развития отсутствует взаимоувязка горизонтов прогнозирования. Так, предусмотрено, что стратегия социально-экономического развития страны разрабатывается каждые шесть лет на период, не превышающий периода долгосрочного прогноза. При этом продолжительность прогнозируемого периода для стратегии социально-экономического развития страны не установлена. Вероятно, что стратегия, соответствующая положениям Закона о стратегическом планировании, будет разрабатываться на период до 2030 г. Однако долгосрочный прогноз в соответствии с утвержденными правилами должен разрабатываться каждые шесть лет на восемнадцать лет. Таким образом, это должен быть прогноз до 2035 г., и, следовательно, совпадения горизонтов прогнозирования в указанных документах не будет.

По существу, в последние годы наблюдается лишь имитация долгосрочного и среднесрочного прогнозирования: принимаются отдельные процедурные решения по организации перехода к стратегическому планированию вместо разработки и реализации документов по изменению структуры экономики и ее переводу на новые приоритетные направления развития, ориентированные на достижение целевых показателей социально-экономического развития страны.

Однако и в принятии решений на краткосрочный период далеко не все обстоит благополучно. Так, переход бюджетной системы на «скользящую трехлетку» привел к недооценке годового планирования и бюджетирования, что явно недопустимо в условиях неустойчивости

внешнеэкономических и внешнеполитических факторов развития. Обоснованная нами еще в 2014 г. [1] необходимость перехода к утверждению в законодательном порядке годового бюджета принята Правительством РФ пока лишь в порядке исключения для бюджета на 2016 г., причем без реального отражения его последствий в среднесрочной перспективе за пределами 2016 г. Президент Российской Федерации, поддержав решение Правительства РФ о формировании бюджета на один год, отметил, что планы по развитию экономики должны быть рассчитаны и на более отдаленную перспективу: «уже сегодня нужно посмотреть за горизонт одного года, на который сформирован бюджет, нужно оценивать возможности и перспективы — как внешние, так и внутренние — нашего развития. И в конечном итоге следует выйти на оптимальный баланс между решением задач развития и сохранением „запаса прочности“ государственных финансов при безусловном, конечно, выполнении всех наших социальных обязательств» [2]. Однако эта проблема конструктивного решения до сих пор в Правительстве РФ не находит.

Не лучше обстоит дело с разработкой и реализацией федеральных целевых программ (далее — ФЦП), федеральной адресной инвестиционной программы (далее — ФАИП), а также масштабных инвестиционных проектов. Их формирование осуществляется в основном с теми же недостатками, которые присущи подготовке стратегий и прогнозов социально-экономического развития. Несмотря на продекларированный в основных направлениях деятельности Правительства РФ переход на программный принцип государственного управления [3], разработка программ и проектов ведется практически автономно и без итеративного процесса согласования и учета суммарных запросов на ресурсы (финансовые, материально-технические, трудовые, интеллектуальные, природные), необходимые 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. Кроме того, выделенные ответственным исполнителям

на реализацию программ и проектов средства зачастую своевременно не используются. Так, кассовое исполнение федерального бюджета в I квартале 2016 г. из-за ухудшения хода реализации государственных программ составило менее 22% (против 26% за аналогичный период прошлого года). Наиболее низкий уровень исполнения федерального бюджета сложился по государственным капитальным вложениям: бюджетные инвестиции освоены лишь на 11,8% от предусмотренных на 2016 г. объемов.

Поэтому утвержденные программы и проекты постоянно пересматриваются, сроки и эффективность достижения их конечных результатов корректируются. Практически сорвана и реализация ФАИП. Так, по 50 вводимым в 2015 г. в действие объектам ФАИП были существенно сокращены объемы финансирования: за 9 месяцев 2015 г. было введено в эксплуатацию лишь 40 объектов ФАИП (менее 7% от общего количества запланированных к вводу в действие в этом году объектов). Поэтому остальные 93% объектов могли быть введены в эксплуатацию в IV квартале в «пожарном» порядке и во многих случаях только «на бумаге».

Не реализован и эффективный механизм государственной поддержки важнейших инвестиционных проектов отраслей, в которых произошел резкий спад производства и сбыта продукции. Финансовые и иные посредники (банки, госкорпорации и фонды), получающие бюджетные средства для реализации инвестиционных 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.

При формировании стратегий, прогнозов социально-экономического развития, государственных программ Российской Федерации и проектов федерального бюджета 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 без заслушивания мнения представителей экспертно-го сообщества.

До сих пор не действует и система оценки качества прогнозов и программ высшими органами государственного и муниципального управления, опирающаяся на мониторинг их реализации.

Не сформированы информационные ресурсы, необходимые для реализации стратегического планирования, в том числе в составе федеральной информационной системы стратегического планирования, федеральной государственной информационной системы координации информатизации и других государственных и ведомственных информационных систем. Пока постановлениями Правительства РФ от 27.11.2015 №1278 и от 25.06.2015 № 631 приняты в основном решения о правилах формирования этих ресурсов, государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования.

Одной из главных задач оптимального сценария должен быть выбор приоритетных программ и проектов, направленных на осуществление структурных сдвигов в экономике

Практически отсутствует скоординированное взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с Российской академией наук, другими научными и общественными организациями при разработке стратегий, прогнозов и бюджетов развития страны. В результате научное обоснование подготавливаемых и принимаемых документов отсутствует.

Изменение курса социально-экономического развития на основе стратегического планирования

Статьей 23 Закона о стратегическом планировании предусмотрена разработка оптимального сценария преодоления рисков и угроз с

учетом решения задач национальной безопасности. По нашему мнению, именно на основе оптимального сценария стратегического прогноза должны формироваться как стратегия социально-экономического развития страны с ее системой долгосрочных национальных приоритетов, а также целей и задач государственного управления, так и сценарные условия и варианты долгосрочного и среднесрочного прогнозов. Однако в соответствии с утвержденными правилами будут разрабатываться лишь базовый, консервативный и целевой варианты долгосрочных и среднесрочных прогнозов, учитывающих в той или иной мере достижение целей и задач стратегического планирования.

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

Оптимальный сценарий — это научно обоснованный сценарий разработки и достижения в прогнозируемом периоде важнейших целей единой государственной социально-экономической политики, выраженных в конкретных количественных значениях интегральных индикаторов (целевых показателей), характеризующих оптимальный вектор развития. Состав этих показателей определяется стратегией и основными направлениями социально-экономического развития страны. К их числу следует отнести такие показатели, как средняя продолжительность жизни, производительность труда, объем ВВП и т.д. 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, объемы государственных инвестиций, реальные, располагаемые денежные доходы населения, государственные гарантии по кредитам, нормы амортизации и налоговых платежей в бюджет, уровень тарифов, акцизов, защитных мер во внешней торговле и т.д.

К наиболее важным проблемам и направлениям, по которым в оптимальном сценарии социально-экономического развития страны должны содержаться конкретные решения и рекомендации, относятся разработка и реализация:

- путей достижения целевых показателей социально-экономического развития, определенных Президентом Российской Федерации, на основе единой государственной социально-экономической политики развития страны, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, формирования единого экономического пространства и свободы экономической деятельности, совершенствования регуляторной среды и развития конкуренции;
- мер обеспечения национальной безопасности, ориентированных на улучшение качества и уровня жизни, охраны здоровья и личной безопасности граждан, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- единой государственной финансовой, кредитно-денежной, таможенной и налоговой политики, государственного финансового планирования;
- приоритетов осуществления государственных программ Российской Федерации и ФЦП, развития народнохозяйственных комплексов, территорий опережающего развития и отдельных отраслей и производств в их составе;
- государственной инвестиционной политики, приоритетных национальных проектов, комплексных стратегий развития регионов и инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением бюджетных средств на всех уровнях управления;
- приоритетов импортозамещения товаров и услуг, оказывающих наибольшее влияние на состояние здоровья нации, оборонный и экспортный потенциал страны;
- мер, направленных на совершенствование эффективности и результативности проведения административной реформы;
- государственной национальной политики, совершенствования организационных и

правовых основ национальных отношений, государственной миграционной политики;

- государственной политики в сфере внешнеэкономической деятельности и внешней торговли, защитных мер во внешней торговле.

Оптимальные сценарии — ключ к ускорению развития

Рассмотрим отдельные положения, связанные с решением указанных проблем в составе оптимальных сценариев, которые должны стать реальными инструментами экономического роста.

В оптимальном сценарии необходимо, прежде всего, обеспечить согласование значений целевых показателей с развитием ресурсного потенциала на основе формирования системы балансов и планов производства важнейших видов продукции реального сектора экономики, производственных мощностей, инвестиций, рабочей силы и других факторов развития, балансов. Значительная роль при этом должна отводиться программно-целевому планированию конечных результатов в рамках крупномасштабных программ и проектов, а также оценке ожидаемой эффективности затрат, связанных с реализацией государственных программ и проектов, прежде всего инфраструктурного характера и инновационного развития.

Одной из главных задач оптимального сценария должен быть выбор приоритетных программ и проектов, направленных на осуществление структурных сдвигов в экономике.

В оптимальном сценарии должны быть определены экономические инструменты роста инвестиционной активности в отраслях и производствах, ориентированных, прежде всего, на обеспечение здоровья нации, продовольственную и экологическую безопасность, импортозамещение, экспорт высокотехнологичной продукции, создание высокотехнологичных рабочих мест, увеличение заказов для смежных отраслей. Весьма актуален также выбор приоритетных направлений расширенного воспроизводства за счет роста инвестиций в отраслях, где воспроизводственные инвестиционные циклы достаточно продолжительны и принимаемые решения дают результаты с

временным лагом в 5–7 лет, особенно в части снижения рисков для бизнеса при принятии среднесрочных и долгосрочных инвестиционных решений.

Особенно остро ощущается необходимость в дополнительных практических мерах по предоставлению государственных гарантий реализации инвестиционных проектов социальной сферы, прежде всего приоритетного национального проекта в области доступного и комфортного жилья и развития депрессивных регионов и моногородов.

В условиях сохранения ограничений доступа на международные рынки капитала и высокотехнологичных товаров бизнес не имеет необходимых и достаточных стимулов для наращивания инвестиционной активности. Ключевая процентная ставка Банка России, установленная вначале на уровне 17% годовых, взвинтила ставки банковских кредитов. Даже после снижения до 11% и сохранения ее с августа 2015 г. до июня 2016 г. неизменной банковские кредиты остаются слишком дорогими, особенно для субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — МСП), доля которых в ВВП по-прежнему не превышает 20%: удвоение доли МСП в ВВП, по оценкам Правительства РФ, ожидается не ранее 2030 г.

Должны быть созданы реальные стимулы прямого действия для улучшения делового климата: увеличение уставных капиталов государственных корпораций, инвестиционных фондов и банков-посредников, как правило, не приводит к желаемому эффекту. Объемы средств проектного финансирования и различных фондов развития, предоставляемые на льготных условиях, с одной стороны, явно недостаточны, а с другой — доступ к ним излишне забюрократизирован.

В оптимальном сценарии должны предусматриваться решения по модернизации производства и созданию на этой основе высокотехнологичных рабочих мест. В этих целях планом мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест [4] было предусмотрено, что в рамках механизма проектного финансирования будут предоставлены до 2018 г. кредиты в 500 млрд руб. Однако это явно недостижимо в современных условиях.

Важнейшее влияние на модернизацию всех отраслей экономики в оптимальном сценарии должно оказать создание приоритетных условий инвестирования в машиностроительный комплекс, что требует разработки специальных мер для осуществления такого инновационного маневра.

Большое значение в структурной перестройке экономики и ее модернизации должны иметь разработка и реализация политики импортозамещения, которая особенно актуальна в условиях зарубежных санкций.

В стране созданы определенные предпосылки для решения данной проблемы: ряд отечественных предприятий имеют высокие достижения в производстве импортозамещаемой продукции; утверждено более 20 отраслевых планов (подпрограмм) по импортозамещению, охватывающих свыше двух тысяч продуктов и технологий; определены приоритетные отрасли и производства, на которые эти стимулы распространяются; установлен ряд налоговых льгот и стимулов для реализации начиная с 2016 г. проектов импортозамещения, в том числе путем использования инструментов проектного финансирования; образованы Фонд развития промышленности, Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства и Российский экспортный центр; функционирует правительственная комиссия по импортозамещению с широкими полномочиями.

Однако пока бизнес еще не «проникся» импортозамещением как национальной идеей. С одной стороны, финансовая поддержка проектам импортозамещения от Фонда развития промышленности на порядок ниже заявленной потребности, а с другой — доступ к ресурсам проектного финансирования и другим инвестиционным ресурсам слишком ограничен. Конкурсные процедуры с провозглашенными стимулами усложнены и коррумпированы; законодательная база несовершенна и нет надежных гарантий ее стабильности.

Таким образом, импортозамещение — это комплексная межотраслевая научно-техническая, экономическая и организационно-правовая проблема, решение которой требует существенных затрат финансовых, материальных, производственных и трудовых ресурсов, высокого

уровня развития технологий, техники и научных разработок, квалифицированных кадров и других компонентов жизненного цикла импортозамещаемых товаров и услуг.

Важнейшим инструментом реализации импортозамещения является более обоснованный выбор долгосрочных приоритетов. При этом наивысший приоритет должны получить импортозамещаемые товары и услуги, оказывающие наибольшее влияние на состояние здоровья нации и национальную безопасность. Следующий уровень приоритетов должен принадлежать высокотехнологичным экспортно ориентированным производствам, в том числе создаваемым на базе совместных предприятий (самолетостроение, оборонная и автомобильная промышленность, нефтехимия и т.п.), существенно зависящим от поставок импортных компонентов (комплектующих изделий, машин, оборудования, материалов и т.д.). Далее — группа приоритетов для отраслей, перерабатывающих отечественное сырье и производящих продукцию с высокой добавленной стоимостью (нефтепереработка, деревообработка, рыбная промышленность и др.). При этом если перечисленные виды производств создаются на базе действующих производственных мощностей путем их реконструкции и технического перевооружения, они должны иметь приоритет перед вновь начинаемыми объектами капитального строительства, поскольку временной лаг ввода в действие последних может быть существенно большим.

Другим важным элементом стратегии должно стать дальнейшее развитие законодательства по вопросам импортозамещения.

Требуется создать необходимое организационно-структурное обеспечение импортозамещения: единый центр управления, который бы синхронизировал разрозненные действия участников этого процесса и направлял их усилия на достижение долгосрочных приоритетов экономического развития.

Необходимо также разработать и реализовать комплекс фундаментальных мер системообразующего характера, формирующих базовую институциональную основу реализации инвестиционного потенциала экономического роста: более активное использование средств Фонда национального благосостояния на инвестирование

приоритетных проектов («точек» экономического роста).

Одновременно следует обеспечить более равномерное выделение утвержденных в бюджете средств в течение всего планируемого периода, а не в последние три-четыре месяца, как это происходит на практике, что приводит к их недоиспользованию и превращению выделенных в конце года средств в искусственно созданный профицит. Этот потенциал должен использоваться на обеспечение экономического роста и социальной защищенности граждан, прежде всего на стимулирование инвестиционной активности и потребительского спроса, особенно малообеспеченных граждан как важнейших факторов роста ВВП. Однако такая система «экономии» бюджетных средств выгодна не только Минфину России, но и главным их распорядителям, поскольку дает возможность практически безнаказанно держать эти средства на банковских счетах до конца года и использовать их для проведения спекулятивных операций с национальной валютой. Сейчас под тем или иным «благовидным» предлогом эти локомотивы экономического роста начали превращаться в свою противоположность: отменяются или вводятся новые виды платежей, которые, как правило, в завуалированном виде становятся новыми налогами. В то же время, по данным МВФ, повышение среднегодовых доходов малообеспеченных граждан на 1% приводит к росту ВВП на 0,4%, поскольку именно они формируют реальный потребительский спрос.

Следует отметить, что в оптимальном сценарии должны находить отражение вопросы формирования экономических инструментов борьбы с коррупцией как одной из основных угроз государственной и общественной безопасности, прежде всего путем повышения результативности бюджетных расходов и снижения спекуляции на валютном рынке. В настоящее время эти вопросы при разработке прогнозов и бюджетов практически не рассматриваются.

По данным Счетной палаты, неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств с нарушением законодательства в 2015 г. превысило 500 млрд руб. и сохранилось практически на уровне 2014 г., несмотря на все усилия правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Учитывая, что только на федеральном уровне по открытой части бюджета заключено в 2015 г. контрактов на сумму более 2,5 трлн руб., можно представить масштаб хищений в сфере контрактной деятельности.

Производство и торговля контрафактной продукцией являются основой теневой экономики. Это не только обман населения, но и прямой ущерб добросовестным товаропроизводителям, вкладывающим средства в развитие производства и его модернизацию, потеря для бюджета сотен миллиардов рублей доходов ежегодно. Так, по данным экспертов, 30% алкогольной продукции составляют нелегальные крепкие напитки, произведенные на заводах — изготовителях сертифицированной продукции, и до 50% — низкосортная контрафактная продукция, произведенная в полукустарных производствах.

Неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств с нарушением законодательства в 2015 г. превысило 500 млрд руб.

Особенно актуальными в настоящее время являются меры по практической реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, включая вопросы урегулирования межбюджетных отношений в связи с передачей регионам ряда полномочий в сфере территориального планирования, не обеспеченных финансовыми ресурсами. По данным Счетной палаты, по состоянию на 1 декабря 2015 г. дефицитными были 54 региона России из 85, а по состоянию на 1 ноября 2015 г. государственный долг субъектов Российской Федерации составил более 2,2 трлн руб., из которых бюджетные кредиты субъектов Российской Федерации составляют порядка 857 млрд руб. (38,7% от объема их государственного долга). При этом из федерального бюджета было предусмотрено предоставление в 2015 г. субъектам Российской Федерации бюджетных ассигнований до 310 млрд руб., что не решало долговую проблему регионов. Не менее острый характер приобретают и другие

проблемы социально-экономического развития регионов: занятость населения, миграция, приоритеты развития отдельных регионов, территорий опережающего развития и особых экономических зон, преодоление различий в уровне жизни, налоговые, административные и иные льготы и преференции.

По-прежнему остается актуальной реализация мер по оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных функций; замене в отдельных отраслях экономики избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного регулирования альтернативными рыночными механизмами, а также мероприятий по использованию государственных информационных систем для эффективного электронного взаимодействия бизнеса и власти, включая электронный документооборот.

Возрастает роль гуманитарных факторов развития: науки, образования, здравоохранения, культуры. Так, наше «превосходство» над США по количеству больничных коек (9 против 3 коек на 1000 жителей) и по численности врачей в 2 раза (5 против 2,5 в США) на качественном уровне отечественной медицины выглядит совсем иначе: продолжительность жизни отстает на 10 лет.

Долгосрочный прогноз структурных изменений в демографии, национальном составе и расселении населения по территории страны потребуют принятия в рамках оптимального сценария комплекса мер институционального, социально-экономического и административного характера по предотвращению ожидаемых негативных последствий этих процессов, мер по обеспечению стабилизации демографического развития. Так, если сейчас в России, находящейся на 9-м месте в мире по численности населения, не менее 30% составляют пенсионеры (в начале XXI в. пенсионеров было менее 25%), то в перспективе при росте средней продолжительности жизни на каждого пенсионера будет приходиться лишь не более 1,4–1,5 работающих граждан. В связи с такой демографической перспективой Россия крайне заинтересована в притоке трудовых мигрантов.

В составе внешнеэкономической деятельности в оптимальном сценарии следует отразить влияние на макроэкономические показатели и результаты

внешнеэкономической деятельности России таких факторов, как разработка и реализация:

- государственной политики в сфере внешнеэкономической деятельности и внешней торговли, включая, прежде всего, отрасли энергетического, продовольственного и оборонного секторов;
- комплекса мер по повышению рейтинга России по таким направлениям, как инвестиционная привлекательность, улучшение условий ведения бизнеса;
- механизмов поддержки отечественных товаропроизводителей в условиях действия международных санкций и ответных российских запретительных мер с учетом продолжения функционирования России в составе Всемирной торговой организации, а также мер по предотвращению реэкспорта из третьих стран товаров, запрещенных к ввозу в Россию из Европейского союза и других стран, минимизации потерь бюджета России в условиях сокращения экспорта газа и других товаров;
- мер по ускорению создания в России эффективных финансовых и расчетных систем, введению резервных региональных валют, альтернативных используемым зарубежным аналогам, а также по расширению их применения в рамках международных объединений, в которых участвует Россия;
- мер по предотвращению утечки финансового («деофшоризация») и человеческого («утечка мозгов») капиталов.

Направления совершенствования стратегического планирования

Как отмечалось выше, реального перехода к стратегическому планированию пока не происходит: принимаются, как правило, документы по организационным вопросам разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, создания федеральной информационной системы стратегического планирования и т.п.

Исключением из этого правила является утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 Стратегия национальной безопасности, в которой центральное место занимают вопросы социально-экономического развития страны как основы национальной безопасности.

Следует ожидать, что после утверждения данной стратегии вопросам реализации и совершенствования Закона о стратегическом планировании в 2016–2017 гг. будет уделено особое внимание. Прежде всего, с учетом обновленной Стратегии национальной безопасности необходимо в кратчайший срок актуализировать действующие и разработать новые документы стратегического планирования, а также подготовить новые предложения по концептуальным основам стратегического планирования и прогнозирования, ориентированные на ускорение социально-экономического развития и совершенствование структуры государственного управления как важнейшим стратегическим национальным приоритетам.

В связи с этим следует признать, что Закон о стратегическом планировании также оказался несовершенен, поскольку не предусматривает, в частности, в составе системы стратегического планирования такого важного самостоятельного направления, как управление социально-экономическим развитием в рамках краткосрочного периода, что обеспечило бы непрерывность управления, охватывая все горизонты планирования социально-экономического развития страны.

На наш взгляд, без включения в систему стратегического планирования документов краткосрочного (годового) целеполагания, прогнозирования и планирования принятый в июне 2014 г. актуальный и перспективный закон не может быть реализован в полном объеме и с максимальной эффективностью.

Необходимо также изменение организационной структуры государственного управления, в том числе создание федерального органа государственной власти по вопросам управления стратегическим развитием с полномочиями, достаточными для реализации Закона о стратегическом планировании. При этом данный федеральный орган должен быть ответственным за управление развитием, включая законоотворчество и определение приоритетов развития, и обладать соответствующими полномочиями. Чем выше будет его статус, тем эффективнее будут конечные результаты социально-экономического развития страны.

Одними из важнейших задач данного федерального органа должны стать разработка и

реализация интегрированной системы документов стратегического планирования, содержащих оптимальные сценарии социально-экономического развития страны на долгосрочный, среднесрочный и текущий периоды.

Выводы

1. В стране 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, использования инноваций, конкурентной среды, импортозамещения, малого и среднего бизнеса.

2. Разработка прогнозов социально-экономического развития ведется независимо и параллельно с бюджетным процессом, 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.

3. В настоящее время не разрабатывается и не реализуется 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 государственную социально-экономическую политику.

4. Составными элементами системы управления должны стать разработка и нормативное утверждение оптимальных сценариев социально-экономического развития, нацеленных на достижение заданного экономического роста и обеспечение социальных гарантий на основе структурных изменений в экономике, введение принципов единоначалия и ответственности лиц, принимающих решения, за достижение поставленных целей, включая осуществление контроля за ходом исполнения этих решений.

5. С учетом обновленной Стратегии национальной безопасности должны быть разработаны новые предложения по концептуальным основам стратегического планирования и

прогнозирования устойчивого социально-экономического развития России и управления рисками [5]. В связи с этим в Закон о стратегическом планировании необходимо внести изменения, включив в состав системы стратегического планирования документы по вопросам управления социально-экономическим развитием в рамках краткосрочного периода. Официальное введение годового прогнозирования, планирования и бюджетирования позволит реально преодолеть искусственно созданные трудности в реализации принципа непрерывности государственного управления.

6. Для построения новой системы государственного управления необходимо обеспечить активное участие в ее создании и функцио-

нировании 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 на этой основе формировать систему взаимосвязанных документов государственного и муниципального управления.

7. В целях обеспечения реализации Закона о стратегическом планировании необходимо ускорить разработку системы документов стратегического планирования, создать федеральный орган государственной власти по вопросам управления стратегическим развитием, подчиненный непосредственно Президенту РФ.

Литература

1. Райская Н., Сергиенко Я., Френкель А., Лобзова А., Рощина Л., Тихомиров Б. На грани стагнации и рецессии // *Однако*. 2014–2015. Декабрь-январь. № 177.
2. Совещание у Президента Российской Федерации по экономическим вопросам 3 ноября 2015 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50617>.
3. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, утвержденные Председателем Правительства РФ 14 мая 2015 г. URL: <http://www.government.ru/news/18119>.
4. План мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2014 г. № 1250-р. URL: <http://www.government.ru/docs/all/92114>.
5. Информация о расширенном заседании Совета Безопасности Российской Федерации 3 июля 2015 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49862>.

References

1. Raiskaya N., Sergienko Ya., Frenkel A., Lobzova A., Roshchina L., Tikhomirov B. On the verge of stagnation and recession [Na grani stagnacii i recessii]. *Odnako*, 2014–2015, december-january, No. 177.
2. The meeting with the Russian President on economic issues Nov. 3, 2015 [Soveshchanie u Prezidenta Rossijskoj Federacii po ehkonomicheskim voprosam 3 noyabrya 2015 g.]. Available at: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50617>.
3. The main activities of the Government of the Russian Federation for the period until 2018, approved by the Chairman of the Government of the Russian Federation May 14, 2015 [Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva RF na period do 2018 goda, utverzhdennye Predsedatelem Pravitel'stva RF 14 maya 2015 g.]. Available at: URL: <http://www.government.ru/news/18119>.
4. Plan activities to ensure increased productivity, creation and modernization of high-performance workplaces / approved by the Federal Government on July 9, 2014 № 1250-p [Plan meropriyatij po obespecheniyu povysheniya proizvoditel'nosti truda, sozdaniya i modernizacii vysokoproizvoditel'nyh rabochih mest / Utverzhdyon rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 9 iyulya 2014 g. № 1250-r]. Available at: URL: <http://www.government.ru/docs/all/92114>.
5. Information on the expanded Security Council of the Russian Federation of July 3, 2015 [Informaciya o rasshirennom zasedanii Soveta Bezopasnosti Rossijskoj Federacii 3 iyulya 2015 g.]. Available at: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49862>.