

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2220-6469-2020-14-1-88-100
УДК 330.101(045)
JEL O11, O21

Механизмы прогнозирования и стратегического целеполагания социально-экономического развития Российской Федерации

И.С. Бобрышев^а, А.В. Ведерникова^б, В.В. Воронин^с, Н.В. Ерина^д, Д.А. Тюпышев^е

^{а, б, с, д, е} Минэкономразвития России, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0002-1724-703X>; ^б <https://orcid.org/0000-0003-2813-1718>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-4736-865X>; ^д <https://orcid.org/0000-0002-6956-1194>;

^е <https://orcid.org/0000-0003-3318-7089>

АННОТАЦИЯ

В статье проведен анализ соблюдения принципов и эффективности использования механизмов стратегического прогнозирования и стратегического целеполагания в области социально-экономического развития. Согласно распределению полномочий, в системе государственного управления предлагается оптимизировать совокупность базовых документов стратегического планирования. В работе с учетом критериев необходимости и достаточности, а также механизмов государственного управления уточнены область регулирования, целевое назначение и функциональные задачи документов стратегического планирования федерального и отраслевого уровня.

Ключевые слова: прогнозирование; стратегическое целеполагание; государственное управление

Для цитирования: Бобрышев И.С., Ведерникова А.В., Воронин В.В., Ерина Н.В., Тюпышев Д.А. Механизмы прогнозирования и стратегического целеполагания социально-экономического развития Российской Федерации. *Мир новой экономики*. 2020;14(1):88-100. DOI: 10.26794/2220-6469-2020-14-1-88-100

ORIGINAL PAPER

Forecasting and Strategic Goal-Setting Mechanisms of Social-Economic Development of the Russian Federation

I.S. Bobryshev^а, A.V. Vedernikova^б, V.V. Voronin^с, N.V. Erina^д, D.A. Tupyshev^е

^{а, б, с, д, е} Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0002-1724-703X>; ^б <https://orcid.org/0000-0003-2813-1718>;

^с <https://orcid.org/0000-0002-4736-865X>; ^д <https://orcid.org/0000-0002-6956-1194>;

^е <https://orcid.org/0000-0003-3318-7089>

ABSTRACT

In this article, the authors carried out the analysis of principle implementation and application efficiency of strategic forecasting and strategic goal-setting mechanisms in the field of social-economic development. According to the authority distribution in the state management system, we propose to optimize the set of basic documents of strategic planning. Taking into account the criteria of necessity and sufficiency, as well as the existing mechanisms of state management, the scope of regulation, purpose and functional tasks of strategic planning documents at the federal and sectoral levels are specified.

Keywords: forecasting; strategic goal setting; state management

For citation: Bobryshev I.S., Vedernikova A.V., Voronin V.V., Erina N.V., Tupyshev D.A. Forecasting and strategic goal-setting mechanisms of social-economic development of the Russian Federation. *Mir novoi ekonomiki = The World of the New Economy*. 2020;14(1):88-100. DOI: 10.26794/2220-6469-2020-14-1-88-100

© Бобрышев И.С., Ведерникова А.В., Воронин В.В., Ерина Н.В., Тюпышев Д.А., 2020



В ходе реализации Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ выявлен ряд проблем, включая недостаточно эффективное сопряжение системы государственного управления и стратегического целеполагания, практическое отсутствие механизмов взаимодействия государства, бизнеса и общественных институтов в достижении целей социально-экономического развития.

Совокупность принятых документов стратегического планирования (около 60 тыс. документов федерального, регионального и муниципального уровня) не обеспечивает скоординированную деятельность участников стратегического планирования, органов государственного и корпоративного управления по реализации стратегических целей, задач и их показателей.

Отмечается низкая эффективность реального мониторинга реализации документов стратегического целеполагания, что усугубляется отсутствием механизмов обратной связи в системе государственного управления по итогам мониторинга, включая механизмы принятия управленческих решений по итогам оценки состояния экономической безопасности, вновь выявленных рисков и вызовов в сфере социально-экономического развития.

Традиционно ключевые приоритеты развития Российской Федерации на краткосрочную перспективу устанавливаются Президентом Российской Федерации в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации, о реализации которого Правительство Российской Федерации докладывает в рамках ежегодного отчета о результатах своей деятельности.

В отличие от практики предшествующих лет, во исполнение послания Федеральному Собранию Российской Федерации 2018 г.² издан Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³, задающий как базовые ориентиры национальные цели развития Российской Федерации, так и конкретные задачи по отдельным направлениям социально-экономической политики.

Указом определены основные документы стратегического планирования, подлежащие разработке, — «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (<http://static.government.ru/>) и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации до 2024 года» (<http://www.economy.gov.ru>).

Правительством Российской Федерации на принципах проектного подхода сформированы конкретные меры государственной политики, разработаны механизмы их реализации, определены объемы и источники финансирования. Ключевыми инструментами государственного управления в сфере социально-экономического развития Российской Федерации являются принятые 12 национальных проектов и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. При этом инструментом индикативного планирования и контроля реализации государственной политики является Единый план по достижению национальных целей развития до 2024 года (<http://static.government.ru/>), которым устанавливается прогнозно-плановая траектория выхода показателей социально-экономического развития на целевые уровни.

Таким образом, в системе стратегического целеполагания на федеральном уровне исполнительной власти на практике произошли кардинальные трансформации механизмов формирования и реализации мер государственной политики социально-экономического развития на среднесрочный период.

Соответственно в этих условиях актуальными задачами по совершенствованию стратегического планирования являются системный анализ совокупности документов, разрабатываемых в рамках прогнозирования и целеполагания, на предмет установления их целевого назначения и роли в системе государственного управления, последующая оптимизация системы документов стратегического планирования и практическое внедрение механизмов государственного управления на принципах стратегического планирования.

Целевые ориентиры развития на долгосрочный период (на 12 лет и более), ожидаемый перспективный облик Российской Федерации определяются тремя базовыми документами стратегического планирования, включая стратегический прогноз Российской Федерации, стратегию национальной безопасности Российской Федерации и стратегию

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

² Парламентская газета. 02.03.2018. № 8.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.



социально-экономического развития Российской Федерации.

Указанные базовые документы формируют систему официальных взглядов на оптимальный долгосрочный сценарий развития Российской Федерации, систему стратегических задач, решение которых обеспечит Российской Федерации статус мировой державы, твердо отстаивающей национальные интересы, суверенитет и территориальную целостность, конституционные права и свободы своих граждан, а также консолидацию ресурсов и координацию взаимодействия органов государственной власти, субъектов бизнеса и институтов гражданского общества для достижения стратегических целей на основе взаимосвязи и взаимозависимости уровня социально-экономического развития и состояния национальной безопасности.

В социально-экономической сфере принципы стратегического планирования в системе государственного управления реализуются посредством разработки совокупности документов прогнозирования и целеполагания федерального и отраслевого уровня. В связи с этим ранее уже предлагалось оптимизировать совокупность документов прогнозирования и стратегического целеполагания, разрабатываемых на федеральном уровне исполнительной власти [1], с учетом их типологии, иерархических связей и целевого назначения.

В настоящей статье представлена доработанная блок-схема системы стратегического планирования, отражающая ее взаимосвязь с основными компетенциями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, содержащая замкнутый перечень документов стратегического планирования, количество и целевое назначение которых ограничено в соответствии с критерием необходимости и достаточности для решения задач государственного управления приведена на *рисунке*.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Ключевыми документами прогнозирования, наиболее востребованными в системе государственного управления, являются прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (далее — прогноз социально-экономического развития) и бюджетный прогноз Российской Федерации на среднесрочный период (далее — бюджетный прогноз).

Прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз разрабатываются в целях макроэкономического анализа внешних и внутренних факторов, условий и оценки индикативных характеристик функционирования экономики Российской Федерации, установления основных параметров бюджета Российской Федерации на среднесрочный период, обоснования параметров федерального бюджета на очередной год и плановый период, а также основных финансово-экономических показателей программно-целевых документов Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз являются неотъемлемыми элементами бюджетного проектирования, что установлено Бюджетным кодексом Российской Федерации⁴.

В разработке прогнозных документов, используемых в системе государственного управления, принципиально важным является обеспечение единого методологического подхода при разработке всех видов прогнозов. Недопустима ситуация, при которой отдельные ведомства в ходе разработки прогнозов и стратегических документов могли бы исходить из ведомственных интересов. Возможные риски, приводящие к перекосу прогнозных показателей при бюджетном проектировании, устраняются на этапе принятия единых сценарных условий, обязательных для всех разработчиков.

Разработка прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза основывается на качественной официальной статистической информации, формирование которой невозможно без применения статистической методологии, соответствующей международным стандартам и принципам статистики.

О высокой степени соответствия отечественной официальной статистики международным стандартам свидетельствуют присоединение Российской Федерации к Специальному стандарту распространения данных и метаданных Международного валютного фонда, результаты оценочных миссий Международного валютного фонда, Всемирного банка и ОЭСР.

В формах федерального статистического наблюдения, проводимого 65 субъектами официального статистического учета, содержится более 58,7 тыс. показателей, которые служат исходными данными

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ			
Верховный Главнокомандующий Вооруженных Сил РФ	Совет Безопасности Российской Федерации	Государственный Совет Российской Федерации	Правительство Российской Федерации
		Система государственного управления	
		деятельность компетенция	
I. Блок базовых системообразующих документов			
Стратегический прогноз Российской Федерации			
Стратегия национальной безопасности РФ	Стратегия социально-экономического развития РФ	Прогнозирование	Президент РФ
Национальные цели и стратегические задачи развития РФ на среднесрочный период (Указ)		Целеполагание	
II. Блок национальной безопасности			
Исходные данные (прогнозы) Плана обороны РФ	—	Прогнозирование	Президент РФ, Правительство РФ
	Военная доктрина РФ	Концепция внешней политики РФ	
Морская доктрина РФ	Доктрина информационной безопасности РФ	Прогнозирование	
		Стратегия экономической безопасности Российской Федерации	
План обороны Российской Федерации	Доктрины, концепции (военное планирование), стратегии, основы государственной политики (решение Совета Безопасности РФ)	Целеполагание и планирование	ФОИВ
	Стратегия национальной безопасности Российской Федерации	Прогнозирование и целеполагание	
IV. Блок регионального стратегического планирования			
Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе — координация и контроль	Стратегия развития федерального округа РФ	Целеполагание	Субъекты РФ
	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ	Прогнозирование	
	Бюджетный прогноз субъекта РФ	Целеполагание	
	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	Целеполагание	

Рис./ Fig. Система документов стратегического планирования – механизм государственного управления /

System of strategic planning documents – public administration mechanism

Источник / Source: составлено авторами по материалам URL: <http://gasu.gov.ru> / compiled by the authors according to URL: <https://gasu.gov.ru>.

для расчета показателей официальной статистики. При этом в реестре ЕМИСС⁵ содержатся около 5,5 тыс. показателей официальной статистики (в том числе более 2,7 тыс. показателей Росстата). Формирование официальной статистической информации осуществляется на основе более 600 форм федерального статистического наблюдения (в том числе более 200 форм Росстата), в том числе ежегодная отчетность — более 210 форм, ежеквартальная — 140, ежемесячная и еженедельная — более 170, ежесуточная — 55 форм отчетности.

Кроме того, значительные массивы данных, которые могут использоваться в целях мониторинга состояния национальной безопасности и уровня социально-экономического развития, содержатся в иных базах данных государственной информационно-аналитической системы (ГИАС) «Управление», включая Федеральную информационную систему статистического планирования. В связи с этим проработка предложений по формированию системы единых исходных данных в указанных целях представляет собой сложную научно-методологическую задачу, для решения которой необходимо привлечение научного сообщества и РАН.

Следует отметить, что экспертные оценки динамики макроэкономических показателей, как правило, являются модельными оценками, полученными с помощью методов качественного и количественного анализа с использованием доступной оперативной информации. В то же время официальная статистическая информация формируется Росстатом на основе первичных отчетных форм федерального статистического наблюдения. Поэтому между «независимыми» модельными оценками и официальными статистическими данными Росстата могут возникать расхождения, обусловленные различиями в методиках формирования исходных данных для расчета показателей.

Отклонения фактически достигнутых значений экономических показателей от их прогнозных значений определяются в основном непредвиденными изменениями внешних условий функционирования экономики. При этом, согласно имеющимся экспертно-аналитическим оценкам, отклонение цен на нефть от прогнозного значения определяет 70% величины отклонений фактических значений макропоказателей от прогнозных. Риски прогнозирования, связанные с изменением внешних условий,

определяются и учитываются в консервативном варианте прогноза социально-экономического развития, показатели которого используются для расчета параметров проектируемого федерального бюджета.

Следует отметить, что указания о необходимости разработки прогнозных документов различного типа и назначения на федеральном, отраслевом, региональном и корпоративном уровне содержатся в 361 федеральном законе и в 2648 нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

2. При разработке прогноза социально-экономического развития используется развернутая система балансовых методов и экономико-математических моделей, в том числе балансовые методы обоснования прогнозных счетов: производства внутреннего валового продукта; образования и использования доходов в методологии системы национальных счетов 2008 г. (СНС-2008); межотраслевой баланс производства и использования продукции; балансы материальных ресурсов; прогнозный платежный баланс; баланс денежных доходов и расходов населения; баланс трудовых ресурсов; инвестиционные модели и др.

Согласно установленным требованиям, прогноз социально-экономического развития содержит:

- аналитическую оценку достигнутого уровня социально-экономического развития Российской Федерации;
- основные показатели развития мировой экономики на среднесрочный период, включая прогноз мировых цен на отдельные сырьевые ресурсы;
- характеристику условий социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;
- оценку факторов и ограничений социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- показатели базового и консервативного вариантов социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- направления и основные показатели социально-экономического развития, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетиче-

⁵ Единая межведомственная информационно-статистическая система.



ской инфраструктур на среднесрочный период с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации;

- основные направления регионального развития на кратко- и среднесрочный период.

Положения прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период учитываются при разработке национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на среднесрочный период, бюджетного прогноза Российской Федерации на среднесрочный период, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период, национальных программ, иных программно-целевых и оперативно-плановых документов, индикативно-плановых документов, документов проектного управления.

3. Бюджетный прогноз разрабатывается в целях повышения уровня предсказуемости и снижения уровня неопределенности в реализации бюджетной политики, установления основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на среднесрочный период, а также программно-целевых механизмов государственной политики в налоговой, бюджетной и долговой сферах.

В соответствии с требованиями, установленными Правительством Российской Федерации, бюджетный прогноз содержит следующие сведения:

- анализ текущего состояния бюджетной системы Российской Федерации;
- оценку рисков и угроз несбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом различных вариантов прогноза социально-экономического развития;
- прогноз основных характеристик и иных показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на среднесрочный период;
- структуру расходов и доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также параметры государственного долга на среднесрочный период;
- механизмы и меры профилактики рисков и угроз в сфере бюджетной деятельности Российской Федерации.

Положения бюджетного прогноза Российской Федерации на среднесрочный период учитываются при разработке национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на среднесрочный период, бюджетного прогноза Российской Федерации на среднесрочный период,

основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период, национальных программ, иных программно-целевых и оперативно-плановых документов, индикативно-плановых документов, документов проектного управления.

4. Следует отметить, что в мировой практике государственного и корпоративного управления социально-экономическими процессами широко используются прогнозы независимых организаций и консультативных органов: SIPRI, StratFor, Moody's Analytics, RAND Corporation, National Intelligence Council, Oxford Analytica и др.

Отечественный опыт прогнозирования в сфере социально-экономического развития включает научно-экспертную деятельность Российской академии наук и научных учреждений, входящих в систему РАН, и отраслевых научных центров, а также экспертных организаций, осуществляющих стратегический анализ состояния отдельных отраслей экономики, социальных сфер и рыночной конъюнктуры в целях выявления и управления рисками в деятельности экономических субъектов.

Однако четкое представление о состоянии сил и средств, занятых в сфере прогнозирования, об основных механизмах использования результатов отраслевого, регионального и корпоративного прогнозирования, а также об уровне востребованности и фактической численности тематических прогнозов отсутствует (исключая прогнозы — исходные данные военного планирования).

В этой связи целесообразно говорить об отсутствии эффективной системы стратегического анализа социально-экономических процессов и научно-экспертного обеспечения органов государственного управления [2].

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как представляется, среднесрочное стратегическое целеполагание в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, определяющее основы бюджетной политики на федеральном и региональном уровне, в необходимой и достаточной мере может быть установлено тремя документами стратегического планирования, включая:

- стратегию инвестиционной деятельности в Российской Федерации на среднесрочный период, устанавливающую целевые ориентиры и базо-



вые механизмы государственной экономической политики;

- стратегию пространственного развития Российской Федерации на среднесрочный период, отражающую основные перспективы экономического развития Российской Федерации в региональном разрезе, с учетом особенностей и преимуществ хозяйственной деятельности субъектов Российской Федерации;

- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период, сочетающие элементы целеполагания, организационного и индикативного планирования деятельности высшего органа исполнительной власти Российской Федерации.

В среднесрочной перспективе до 2024 г. приоритетом экономической политики Российской Федерации будет наращивание экономического потенциала страны с темпами роста, превышающими среднемировые темпы, что является базовым условием для прорыва в решении экономических, социальных, инфраструктурных, оборонных и других задач. Для кардинального повышения эффективности национальной экономики и наращивания ее конкурентоспособности задействованы управленческие цифровые технологии, механизмы экономического роста с акцентом на развитие базовых отраслей экономики и использование современных технологий, технологического оборудования и профессиональных кадров. Соответственно важнейшим механизмом и источником экономического роста являются инвестиции в модернизацию и технологическое перевооружение производств, обновление промышленности. Деятельность всей системы государственного управления направлена на повышение инвестиций в основные промышленные и инфраструктурные фонды до 25–27% от объема ВВП, обеспечение высочайшей динамики технологического обновления промышленности, создание высокопроизводительных экспортно-ориентированных секторов, прежде всего — в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе.

Собственно говоря, инвестиционная деятельность во всех ее видах и формах — это механизм прямого и непосредственного проявления государственной экономической политики государства как экономического субъекта (помимо нормативно-правового регулирования и контрольно-надзорной деятельности).

Простой анализ приведенного в *таблице* перечня ключевых направлений, отраслей и сфер

инвестиционной деятельности в Российской Федерации, который заведомо имеет характер первого приближения, прямо и непосредственно указывает на необходимость единого стратегического целеполагания государственной инвестиционной политики, как ключевого звена государственного управления в сфере социально-экономического развития Российской Федерации.

Следует отметить, что нормативно-правовое регулирование различных направлений и отраслей инвестиционной деятельности в Российской Федерации осуществляется в рамках 52 федеральных законов, более 500 постановлений Правительства Российской Федерации и 40 указов Президента Российской Федерации.

Учитывая принципиальную важность государственной инвестиционной политики для национальной экономики, документом стратегического целеполагания, ориентированным на повышение инвестиционной привлекательности национальной экономики и инвестиционной активности бизнеса, обеспечивающим координацию усилий федеральных и региональных органов государственного управления, отраслевых научно-производственных и промышленных организаций и объединений, кредитно-финансовых организаций, а также консолидацию бюджетных и внебюджетных финансовых средств, материально-технических, природных и кадровых ресурсов в рамках инфраструктурных, инвестиционных и инновационных проектов с использованием научно-технического и производственного потенциала и конкурентных преимуществ Российской Федерации, может быть стратегия инвестиционной деятельности в Российской Федерации на среднесрочный период.

В интересах государственного управления стратегия инвестиционной деятельности должна содержать следующую информацию:

- анализ структуры и содержания структурных элементов инвестиционной деятельности, факторов и условий ее осуществления в Российской Федерации;

- оценку вызовов, угроз и рисков осуществления инвестиционной деятельности в Российской Федерации (в разрезе основных структурных элементов инвестиционной деятельности);

- цели, основные задачи и приоритеты инвестиционной деятельности в Российской Федерации (в разрезе основных структурных элементов инвестиционной деятельности);



Таблица / Table

Основные направления, отрасли и сферы государственной инвестиционной деятельности в Российской Федерации / Main directions, branches and spheres of state investment activity in the Russian Federation

№	Ключевые направления	Основные отрасли и сферы инвестирования
1	Капитальные вложения и развитие объектов базовой инфраструктуры Российской Федерации	<p>Транспортная система, магистральная инфраструктура и транспортные средства</p> <p>Промышленное производство, стратегически важные предприятия и оборонно-промышленный комплекс</p> <p>Система связи и информационно-телекоммуникационная инфраструктура</p> <p>Топливо-энергетический комплекс и энергетическое машиностроение</p> <p>Оперативное оборудование территории в целях обороны и обеспечения национальной безопасности</p>
2	Инвестиции в социальной сфере	<p>Просвещение, образование (среднее обязательное, среднее и высшее профессиональное)</p> <p>Сохранение культурного наследия, просветительская и культурная деятельность, туризм и досуг</p> <p>Здравоохранение, фармацевтика и медицина</p> <p>Экология и улучшение среды обитания, утилизация отходов, реабилитация и рекультивация территорий</p> <p>Развитие системы государственного управления и институтов гражданского общества</p>
3	Рациональное природопользование	<p>Поиск (разведка), использование и возобновление природных ресурсов</p> <p>Развитие материально-сырьевой базы</p>
4	Кредитно-финансовая деятельность	<p>Развитие национальной банковской инфраструктуры и внутренних финансовых рынков</p> <p>Повышение уровня прямых инвестиций, развитие механизмов кредитования отраслей экономики</p>
5	Инвестиции во внешнеэкономическом секторе	<p>Повышение активности на внешних финансовых рынках, привлечение иностранных инвестиций, участие в международных инвестиционных проектах</p> <p>Капитальные вложения в зарубежные объекты дипломатической недвижимости и инфраструктуру обеспечения коллективной безопасности</p>
6	Научно-технологическое развитие	<p>Формирование научно-технического задела по приоритетным направлениям развития науки, техники и технологий</p> <p>Развитие научно-исследовательского и опытно-конструкторского потенциала, технологическое обновление</p> <p>Разработка и организация производства инновационных видов продукции</p> <p>Реализация государственной программы вооружения, научных исследований и опытно-конструкторских работ в интересах национальной безопасности</p>

Источник / Source: составлено авторами по материалам URL: <http://gasu.gov.ru/> / compiled by the authors according to URL: <https://gasu.gov.ru.>



- механизмы сопряжения мер государственного управления и основных структурных элементов инвестиционной деятельности;
- механизмы сопряжения инвестиционной деятельности Российской Федерации с условиями, требованиями и механизмами международных инвестиционных процессов;
- механизмы разграничения полномочий, координации и консолидации усилий и ресурсов участников инвестиционной деятельности;
- функции и порядок взаимодействия органов государственной власти, государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием в решении задач государственной инвестиционной политики (в разрезе основных структурных элементов инвестиционной деятельности);
- механизмы мониторинга и оценки состояния инвестиционной деятельности в Российской Федерации.

Положения стратегии инвестиционной деятельности в Российской Федерации на среднесрочный период должны учитываться в отраслевых документах стратегического планирования и стратегии экономической безопасности Российской Федерации при формировании мер государственной политики по реализации стратегических приоритетов национальной безопасности, по достижению национальных целей и решению стратегических задач развития Российской Федерации, при разработке основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период.

Принимая во внимание размеры территории Российской Федерации, протяженность ее государственной границы, количество приграничных государств, географические и природно-климатические особенности регионов, а также особенности экономической деятельности субъектов Российской Федерации, стратегическое планирование в области пространственного развития является важнейшим направлением в системе государственного управления Российской Федерации.

Вопросы пространственного развития и территориального планирования в Российской Федерации, в том числе, установление функциональных зон, определение планируемого размещения объектов федерального, регионального и муниципального значения, самым тесным образом увязаны с принципами и механизмами федеративного устройства, демографическими показателями и геоэкономическими особенностями Российской Федерации.

При этом стратегическое целеполагание в области пространственного развития Российской Федерации естественным образом привязано к целеполаганию в области инвестиционной деятельности.

Следует отметить, что законодательное и нормативно-правовое регулирование в сфере регионального развития Российской Федерации, в том числе глава 3 Конституции Российской Федерации «Федеративное устройство», ориентировано на разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственного управления, на предоставление субъектам Российской Федерации широких возможностей самостоятельного решения проблем социально-экономического развития.

В этом же ключе сформированы Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года⁶.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁷ акценты несколько смещены в сторону комплексного подхода, ориентированного на обеспечение территориальной целостности, единства правового и экономического пространства Российской Федерации, а также на обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан на всей территории Российской Федерации. В то же время можно отметить чрезмерный объем указанной Стратегии и ее информационную перегруженность за счет положений, относящихся к отраслевому стратегическому планированию, а также к компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В интересах государственного управления Стратегия пространственного развития Российской Федерации должна содержать совокупность целей, задач и мер государственной политики в области пространственного развития, реализация которых относится к компетенции Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. Такой подход соответствует тезису стратегии национальной безопасности Российской Федерации о том, что устойчивое состояние национальной безопасности обеспечивается за счет сбалансированного, комплексного и системного развития субъектов Российской Федерации, расширения и укрепления хозяйственных связей между ними.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 23.01.2017. № 4. Ст. 637.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 702.



Соответственно стратегия пространственного развития Российской Федерации на среднесрочный период разрабатывается в целях формирования приоритетов в области совершенствования системы расселения и территориальной организации национальной экономики, территориального планирования базовой инфраструктуры энергетики, высшего образования, здравоохранения, федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, речного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального и регионального значения, обороны страны, государственной и общественной безопасности, а также сопряжения основных задач и целевых ориентиров стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях в сфере социально-экономического развития.

Как представляется, стратегия пространственного развития Российской Федерации на среднесрочный период содержит следующую информацию:

- анализ тенденций, вызовов и рисков в области пространственного развития Российской Федерации;
- ключевые направления, цели и принципы государственной политики пространственного развития Российской Федерации;
- основные задачи, приоритеты и меры государственной политики пространственного развития Российской Федерации;
- целевые сценарии пространственного развития федеральных округов Российской Федерации;
- поэтапный приоритетный (целевой) сценарий развития единого экономического пространства Российской Федерации;
- механизмы реализации государственной политики пространственного развития Российской Федерации;
- приложения, содержащие перечни перспективных центров экономического роста, геостратегических территорий Российской Федерации, перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, а также целевые показатели пространственного развития Российской Федерации.

Положения стратегии пространственного развития Российской Федерации на среднесрочный период учитываются при подготовке документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, при реализации полномочий по предметам ведения Российской Федерации, включая вопро-

сы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также при разработке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Стратегическое планирование деятельности Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти осуществляется посредством разработки Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период (далее — ОНДП) — особого вида документов стратегического планирования, в котором сочетаются признаки и элементы стратегического целеполагания, индикативного и оперативного планирования.

Полагаем, что ОНДП являются механизмом сопряжения стратегического целеполагания и тактического планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти по достижению национальных целей и решению стратегических задач развития Российской Федерации, заданных базовыми документами стратегического планирования.

ОНДП также определяют целевые ориентиры реализации полномочий Правительства Российской Федерации, включают распределение персональной ответственности членов Правительства Российской Федерации за достижение целевых индикаторов социально-экономического развития.

Разработка и корректировка ОНДП осуществляется в целях реализации Указа Президента Российской Федерации о национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, стратегии инвестиционной деятельности в Российской Федерации и стратегии пространственного развития Российской Федерации, с учетом текущих версий прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и бюджетного прогноза Российской Федерации на среднесрочный период.

ОНДП содержат ключевые положения тактического целеполагания в сфере социально-экономического развития, включая:

- анализ социально-экономических условий, определяющих приоритеты деятельности Правительства Российской Федерации;
- ключевые меры, действия и механизмы достижения национальных целей на среднесрочный период, информацию о кураторе направления — заместителе Председателя Правительства Российской Федерации;



- целевые ориентиры национальных программ (проектов) стратегического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

- иные приоритеты, задачи и целевые ориентиры деятельности Правительства Российской Федерации по региональному развитию, развитию отдельных отраслей экономики и социальных сфер.

ОНДП формируют базис партнерских взаимоотношений органов государственного управления, субъектов экономической деятельности и институтов гражданского общества, которые регулируются отраслевыми документами стратегического планирования — прогнозами и стратегиями развития отдельных отраслей экономики и социальных сфер.

Отраслевые документы стратегического планирования включают совокупность прогнозов и стратегий развития отдельных отраслей экономики и социальных сфер, которые разрабатываются, корректируются и утверждаются федеральными органами исполнительной власти в инициативном порядке во взаимодействии с отраслевыми бизнес-структурами, корпорациями и организациями.

Отраслевые документы стратегического планирования разрабатываются с целью обозначить долгосрочные ориентиры для бизнеса в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой баз, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий; определить приоритеты государственного управления в отраслях экономики и социальных сферах, снизить риски производственных коопераций при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Правительство Российской Федерации может в установленном порядке принимать решение о разработке и утверждении отраслевых документов стратегического планирования в отдельных стратегически важных отраслях и социальных сферах, требующих активной государственной поддержки и регулирования.

Типовые требования к порядку разработки и реализации отраслевых документов стратегического планирования определяются Правительством Российской Федерации и содержат следующую информацию:

- оценку состояния отрасли экономики или социальной сферы;
- целевые параметры развития соответствующей сферы социально-экономического развития по одному или нескольким вариантам прогноза

социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

- приоритеты, цели, основные задачи и способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли или социальной сфере;

- механизмы государственного управления и взаимодействия с отраслевыми бизнес-структурами, корпорациями и организациями, обеспечивающие устойчивое развитие соответствующей отрасли экономики или социальной сферы;

- механизмы сопряжения целей и задач государственной политики и корпоративных программ развития и производственных планов в соответствующей отрасли экономики или социальной сфере;

- сроки, этапы и ожидаемые результаты проведения ключевых мероприятий в системе государственного и корпоративного управления в соответствующей отрасли экономики или социальной сфере;

- перечень показателей развития отрасли экономики или социальной сферы для мониторинга ее состояния и оценки эффективности мер государственной политики.

Положения отраслевых документов стратегического планирования учитываются при разработке программно-целевых и организационно-плановых документов федерального и отраслевого уровня, а также инвестиционных проектов и программ корпоративного развития в соответствующей отрасли экономики или социальной сфере.

Практический интерес для системы государственного управления представляют иерархия документов стратегического планирования, последовательность их разработки и порядок корректировки в рамках единого цикла стратегического планирования, основные функциональные связи между документами стратегического планирования, учитывающие их целевое назначение.

Как представляется, нормативное закрепление указанных положений создает основу для совершенствования механизмов государственного управления на принципах стратегического планирования [3].

Следует отметить, что в рамках предлагаемого подхода особое место в системе стратегического планирования занимает ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Наряду

с решениями Президента Российской Федерации по итогам ежегодной оценки состояния национальной безопасности Российской Федерации и отчетом Правительства Российской Федерации о результатах деятельности за отчетный период, послание Президента Российской Федерации формирует «обратную связь» в замкнутом контуре государственного управления, обеспечивающую контроль достижения стратегических целей, уточнение приоритетов и задач государственной политики, оперативную корректировку мер государственной политики с учетом вновь выявленных внешних и внутренних угроз и рисков.

При этом, как представляется, создаются предпосылки для практического взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти с сектором корпоративного управления в части,

касающейся сопряжения целей, основных задач и ожидаемых результатов экономической деятельности в интересах достижения национальных целей и стратегического развития Российской Федерации.

Представленные в настоящей статье предложения по оптимизации системы документов, разрабатываемых в рамках прогнозирования и целеполагания, и механизмов стратегического планирования в целом имеют научно-методологический характер и направлены на выработку ключевых управленческих решений по преодолению выявленных проблем государственного стратегического планирования, на комплексную и эффективную реализацию принципов стратегического планирования в системе государственного управления Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федорищев В. А., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г. Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации. *Труды Вольного экономического общества России*. 2016;(197):37–53.
2. Воронин В. В., Бобрышев И. С., Ерина Н. В. Формирование программ научных исследований в области стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Сборник материалов заседания экспертной сессии симпозиума «Проблемы стратегического управления». М.: Когито-Центр; 2019.
3. Гайнулин Д. Г., Воронин В. В., Панчихина О. В., Пальчиков Е. А., Тюпышев Д. А. Система стратегического планирования Российской Федерации: риски и перспективы. *Инновации*. 2018;4(234):29–35.

REFERENCES

1. Fedorischev V. A., Voronin V. V., Gaynulin D. G. The structure of strategic planning documents system in the Russian Federation. Moscow: Trudy Volnogo ekonomicheskogo obschestva, 2016;197:37–53. (In Russ.).
2. Voronin V. V., Bobryshev I. S., Erina N. V. Formation of research programs in the field of strategic planning of socio-economic development and national security. Materials of Symposium “Problems of strategic Planning”. Moscow: Cogito-Centre; 2019:20–28. (In Russ.).
3. Gaynulin D. G., Voronin V. V., Panchihina O. V., Palchikov E. A., Tyupyshev D. A. The strategy planning system in the Russian Federation: challenges & outlook. St. Peterburg: *Innovations*. 2018;4(234):29–35. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Игорь Сергеевич Бобрышев — референт Минэкономразвития России, Москва, Россия
bobryshevis@gmail.com

Анна Владимировна Ведерникова — начальник отдела Минэкономразвития России, Москва, Россия
Anna.v.vedernikova@gmail.ru

Валерий Владимирович Воронин — кандидат физико-математических наук, старший научный сотрудник, ведущий эксперт Минэкономразвития России, Москва, Россия
Voronin-v-v@rambler.ru

Нелли Викторовна Ерина — главный специалист-эксперт Минэкономразвития России, аспирант Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Москва, Россия
Erina-nelly1@mail.ru

Денис Анатольевич Тюпышев — заместитель директора Департамента Минэкономразвития России, Москва, Россия
dionisiy1919@yandex.ru

ABOUT THE AUTHORS

Igor S. Bobryshev — referent, Ministry of economic development of the Russian Federation, Moscow, Russia
bobryshevis@gmail.com

Anna V. Vedernikova — head of a division, Ministry of economic development of the Russian Federation, Moscow, Russia

Anna.v.vedernikova@gmail.ru

Valery V. Voronin — Cand. Sci. (Physics & Mathematics), leading expert, Ministry of economic development of the Russian Federation, Moscow, Russia

Voronin-v-v@rambler.ru

Nelly V. Erina — chief expert — specialist, Ministry of economic development of the Russian Federation; postgraduate student, Moscow State University named after M. V. Lomonosov, Moscow, Russia

Erina-nelly1@mail.ru

Denis A. Tyupyshev — Deputy Director of Department, Ministry of economic development of the Russian Federation, Moscow, Russia

dionisiy1919@yandex.ru

Заявленный вклад авторов:

Бобрышев И.С. — анализ приоритетов и задач инвестиционной деятельности, целевое назначение и содержание стратегии инвестиционной деятельности в Российской Федерации.

Ведерникова А.В. — анализ приоритетов пространственного развития, целевое назначение и содержание документов территориального и пространственного развития.

Воронин В.В. — архитектура системы документов стратегического планирования в привязке к системе государственного управления.

Ерина Н.В. — стратегическое планирование высшего органа исполнительной власти, отраслевые документы стратегического планирования.

Тюпышев Д.А. — механизмы и задачи прогнозирования в системе государственного управления, целевое назначение прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза.

Authors' declared contribution:

Bobryshev I. S. — analysis of investment priorities and objectives, purpose and content of strategy of investment activities in the Russian Federation;

Vedernikova A. V. — analysis of spatial development priorities, purpose and content of territorial and spatial development documents;

Voronin V. V. — an architecture of the system of strategic planning documents concerning the system of state management and public administration;

Erina N. V. — strategic planning of the highest executive authority, industry documents of strategic planning;

Tyupyshev D. A. — mechanisms and tasks of forecasting in the system of state management and public administration, the purpose of the forecast of socio-economic development and budget forecast.

Статья поступила 18.01.2020; принята к публикации 10.02.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article received on 18.01.2020 accepted for publication on 10.02.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.