Лекция № 8

Стратегическое планирование:
национальные проекты и государственные программы

1.Актуальность целеполагания и планирования.

2. Термины и понятия.

3.История стратегического планирования в России.

4.Основные инструменты стратегического планирования, начиная с 1991 года.

Вступительное слово.

Процесс совершенствования системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации представляет интерес как для научной общественности, так и для практиков, в силу реализации задач по ускорению социально-экономического развития страны и ее регионов, поставленных Президентом РФ перед Правительством РФ, федеральными, региональными и муниципальными органами власти, деятельность которых должна способствовать росту национальной и региональной экономики, повышению ее конкурентоспособности, результативности государственного управления, обеспечивать улучшение жизни граждан.

В рамках данной темы сегодня все чаще поднимается вопрос актуальности целеполагания и планирования. На текущий момент целеполагание и планирование являются основой как государственного управления социально-экономическим развитием страны в целом, так и ее регионов. Практическая реализация деятельности по целеполаганию и планированию на уровне субъектов Российской Федерации обладает рядом отличительных черт и особенностей, прежде всего, по сравнению с аналогичной деятельностью органов власти федерального уровня.

Также следует отметить, несмотря на то, что на законодательном уровне созданы все предпосылки для интеграции целеполагания в систему стратегического планирования, в настоящее время оно еще не заняло соответствующего места в системе стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. Совершенствовать систему стратегического планирования в Российской Федерации необходимо, в том числе, из-за того, что перед российской экономикой сегодня стоят новые вызовы.

1.Актуальность целеполагания и планирования

Под национальными проектами **понимаются комплексные программы,** имеющие **общенациональную значимость** и требующие масштабных вливаний государственных средств. Система государственного стратегического планирования — это совокупность:

-взаимоувязанных документов, характеризующих приоритеты социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности;

-нормативно-правового, научно-методического, информационного, финансового и иного обеспечения стратегического планирования;

-участников государственного стратегического планирования, осуществляющих и направляющих практическую деятельность в указанной сфере.

Для каждой цели государственной программы формируются конечные общественно значимые показатели государственных программ и их структурных элементов.

Процесс совершенствования системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации представляет научный и практический интерес. **Целеполагание и планирование** являются основой как государственного управления социально-экономическим развитием страны в целом, так и ее регионов.

Реализация деятельности по целеполаганию и планированию в Российской Федерации обладает рядом отличительных черт и особенностей. Несмотря на то, что на законодательном уровне созданы все предпосылки для **целеполагания,** оно **не заняло соответствующего места** в системе стратегического планирования. А совершенствовать систему стратегического планирования в Российской Федерации необходимо из-за того, что перед российской экономикой сегодня стоят новые вызовы:

Первый вызов:

усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала. Основными характеристиками развития мировой экономики, оказывающими серьезное влияние на социально-экономические процессы в России, в ближайшие 10–15 лет будут:

- возобновление в 2022–2024 гг., после преодоления кризиса, **динамичного роста мировой экономики;**

-превращение Китая и Индии в основные локомотивы мирового экономического роста, появление новых мировых центров экономического развития в Азии и Латинской Америке, рост их влияния;

-сохранение и возможное усиление дисбалансов в области мировой торговли, что будет способствовать **изменению курсов мировых валют** и перестройке институтов мировой экономики.

Второй вызов:

новая волна **технологических изменений.** В ближайшее десятилетие развитые страны перейдут к **формированию новой технологической базы экономических систем**, основанной на использовании новейших достижений в области биотехнологий, информатики и нано-технологий, в том числе в здравоохранении, военной и других сферах.

Третий вызов:

возрастание роли человека как основного фактора экономического развития. Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики будет

определяться профессионализмом кадров. Это находится в зависимости от расходов на образование, здравоохранение, научные исследования. Россия далее не сможет поддерживать **конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевой рабочей силы,** экономии на развитии образования и здравоохранения. Для России ответ на этот вызов предполагает преодоление **негативных тенденций** в развитии человеческого потенциала. **Они характеризуются:**

-сокращением численности населения и уровня занятости в экономике;

-растущей конкуренцией с европейскими и азиатскими рынками в отношении квалифицированных кадров;

-низким качеством и снижением уровня доступности социальных услуг в сфере здравоохранения и образования.

Обозначенные вызовы влекут за собой изменения среды жизнедеятельности.

Итак, национальное целеполагание предполагает каскадирование краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей развития стран с учетом общемировой повестки по достижению целей устойчивого развития.

Цифровая трансформация призвана повысить конкурентоспособность национальной экономики. Цифровая трансформация внедряется:

1) в целях сокращения затрат (это некий симбиоз кадровых и финансовых ресурсов);
2) для создания новой стоимости или ее экономии;
3) с целью высвобождения временных ресурсов для реализации новых возможностей организаций, компаний и деятельности органов власти.

Понимание сути **цифровой трансформации** экономики позволяет определить ее как деятельность (процесс и проект), направленную на интенсивное распространение и использование информационно-коммуникационных технологий во всех отраслях экономики с целью повышения эффективности и конкурентоспособности на макро- и микроуровнях.

Фактически цифровая трансформация национальной экономики выступает инструментом обеспечения качественного скачка производительных сил на более высокий уровень технологического развития экономической деятельности.

Процесс формирования гражданского общества. Люди хотят быть вовлечены в общественно-социальные процессы. Это и участие граждан в территориальном планировании и благоустройстве территорий, и процесс формирования органов власти, и формирование, а также исполнение бюджетов муниципальных образований и т.д.

В современном мире уходят в прошлое **короткие горизонты** планирования, поскольку они снижают готовность к осуществлению инвестиций и

созданию инноваций, субъектам хозяйствования важно иметь представление о векторе развития для оптимизации использования ресурсов, с учетом имеющегося потенциала и изменчивости внешней среды, диктующей национальной экономической и политической системе требования по партнерству и ожидаемым результатам сотрудничества.

Пример активно развивающейся повестки углеродной нейтральности и вводимых ограничений по допуску импортируемых товаров с высоким углеродным следом в своем производстве активизирует и корректирует стратегические цели современных крупнейших экспортеров, в том числе и России.

Современный механизм стратегического целеполагания и планирования **ориентирован на консолидацию как власти с бизнесом, так и обществом**, причем весь этот алгоритм направлен на формирование гражданского общества, так как только совместные усилия позволяют рассчитывать на достижимость устанавливаемых целевых ориентиров.

2.Термины и понятия

Понятие **стратегического планирования** многими учеными трактуется по-разному. Существуют несколько определений стратегического планирования (далее – СП). В определении, данном **А. И. Ильиным**, обозначено: «Стратегическое планирование является «инструментом, с помощью которого формируется система целей функционирования и объединяются усилия по ее достижению». То есть показывает лишь предназначение стратегического планирования (да и стратегического менеджмента в целом), а не его сущность.

Л. П. Владимирова полагает, что стратегическое планирование «это набор действий и решений, предпринимаемых руководством фирмы, с целью разработки функциональных стратегий и оказания помощи фирме в решении задач ее развития». В этом определении также не проводится различие между стратегическим планированием и стратегическим менеджментом в целом.

По мнению **Л. Е. Басовского**, стратегическое планирование «представляет собой комплекс решений и действий по разработке стратегии, необходимых для достижения целей организации, предприятия». В этой формулировке ставится знак равенства между планированием и разработкой стратегии, что нельзя считать корректным, так как «план» – более широкое понятие, чем понятие «стратегия», поскольку план включает и выработку стратегии, и программу мер по ее реализации на определенный период.

Отечественные экономисты **Д. Д. Вачугов** и **В. Р. Веснин** определяют стратегическое планирование как «набор конкретных целей, которые необходимо достичь к определенному периоду. Они охватывают наиболее общие

проблемы развития производства и распределения ресурсов на много лет вперед и разрабатываются самостоятельно по различным направлениям, но при том подчиняются определенной иерархии».

Э. А. Уткин под стратегическим планированием понимает «особый вид практической деятельности людей – плановую работу, состоящую в разработке стратегических решений (в форме прогнозов, проектов, программ и планов), предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий поведения соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды». Это определение с точки зрения рассмотрения стратегического планирования как функции управления наиболее корректно. Вероятно, уточнив взаимосвязь исследуемой категории со стратегическим управлением на базе этого определения можно сформировать понятие **«стратегического планирования».**

Итак, **«стратегическое планирование»** – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социальноэкономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, стратегическое планирование – это деятельность по четырем направлениям:

-целеполаганию – определению направлений;

-прогнозированию – определению рисков и угроз;

-планированию – определению планов деятельности;

-программированию – разработке и реализации программ, которые направлены на социально-экономическое развитие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Рассмотрим направления стратегического планирования.

Целеполагание – это процесс обоснования и формулировки целей развития управляемого объекта. Целеполагание включает:

Прогнозирование – это предвидение изменений в развитии и результатах каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности,

в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научнотеоретического анализа.

Планирование – это процесс разработки планов, в которых предусматриваются сроки, этапы и показатели управленческой деятельности, просчитываются необходимые ресурсы и ее возможный конечный результат.

Программирование – является важной ступенью в процедуре стратегического планирования.

Теперь мы имеем представление о терминологии, которая используется в стратегическом планировании.

2.История стратегического планирования в Российской Федерации

Великие реформы:

В период **Великих реформ** 1860-1870 гг. плановая деятельность предприятий была развита относительно слабо и акцентируется преимущественно на **проблемах текущего экономического планирования,** что было обусловлено действием **двух основных причин:**

-во-первых, относительно **низким уровнем развития** теоретико-методологического инструментария экономической науки в целом;

-во-вторых, **социально-экономическая нестабильность,** имевшая место в

Таким образом, в дореволюционный период (начиная с 1860 гг.) **государством осуществлялось планирование** экономического развития, бюджетное планирование, внешнеэкономические планы как часть политических планов взаимодействия с военными союзниками.

Предприятиями и организациями, в свою очередь, осуществлялись неформализованные стратегии повышения конкурентных преимуществ, выхода на новые рынки, освоения новой продукции и т.п.

Основные инструменты стратегического планирования в этот период – это **простейший статистический анализ, неформализованная экспертная оценка.** Но Россия, особенно в начале XX в. не способствовала формированию стратегических инициатив предпринимателей.

В советский период

стратегическое планирование реализовывалось преимущественно **в рамках системы пятилетних планов**. Важнейшими инструментами стратегического планирования в указанный период выступали межотраслевой баланс и схемы территориального размещения производительных сил.

На данном этапе государством осуществлялось директивное планирование всех экономических аспектов развития народнохозяйственного комплекса, что приводило к тому, что у предприятий и организаций отсутствовала самостоятельность в формировании и реализации стратегических планов экономического развития.

Что же происходило в данный период?

1.В 1920 году после Октябрьской революции 1917 года Государственной комиссией по электрификации России по заданию и под руководством В.И. Ленина **был разработан государственный план электрификации** Советской России. Это План ГОЭЛРО. Это был планом развития не одной энергетики, а **всей экономики.** В нём предусматривалось **строительство предприятий**, обеспечивающих эти стройки всем необходимым, при опережающем развитии электроэнергетики. Советское правительство **поощряло инициативу** участников в выполнении ГОЭЛРО: те, кто занимался электрификацией, могли рассчитывать на налоговые льготы и кредиты от государства.

План ГОЭЛРО, рассчитанный на 10–15 лет, предусматривал строительство **30 районных электрических станций** (20 ТЭС и 10 ГЭС). Параллельно велось развитие транспортной системы страны.

Проект ГОЭЛРО **положил основу индустриализации в России**. План был **перевыполнен к 1931 году.** Выработка электроэнергии в 1932 г. по сравнению с 1913 г. увеличилась не в 4,5 раза, как планировалось, а в 7 раз.

2.На период 1923–1928 гг. был разработан **генеральный план восстановления и развития сельского и лестного хозяйства РСФСР»**, который получил название «Пятилетка Кондратьева Н. Д.» (1924 г.), в честь одного из основателей его разработки. «Пятилетка Кондратьева» носила качественный характер, основывалась на строгих научных исследованиях.

3.В 1928-1995 годах специально созданным государственным органом (Госплан СССР) под руководством КПСС разрабатывались **пятилетние планы** развития народного хозяйства СССР или **«пятилетки»** – экономические планы, предполагавшие быстрое развитие экономики Советского Союза.

Первые пятилетние планы формировались с целью быстрой индустриализации Советского Союза, и, следовательно, основное внимание в них уделялось тяжёлой промышленности. **Всего было 13 пятилетних планов.**

Несколько пятилетних планов не занимали полностью предусмотренный для них промежуток времени (некоторые были успешно выполнены раньше срока, в то время как другие провалились и остались нереализованными).

Первый план был принят в 1928 г., на пятилетний период с 1929 по 1933 год, и был выполнен на год раньше. Вторая пятилетка: с 1933 г. по 1937 г. и т.д.

В 1959 году на XXI съезде КПСС был принят *семилетний план* развития народного хозяйства на 1959-1965 годы. В дальнейшем вновь принимались пятилетние планы.

Последний, тринадцатый пятилетний план был рассчитан на период с 1991 по 1995 год и не был выполнен из-за распада Советского Союза в 1991 году и последовавшего за этим перехода к рыночной децентрализованной экономике.

Плюсы пятилеток:

-чёткое планирование всей экономической деятельности страны;

-огромный скачок в экономике в период первых пятилеток за относительно короткий срок;

-повышение активности, энтузиазма народа, стремление выполнить пятилетку в четыре года, дух соревнования, стахановское движение;

-высокие цели и задачи, стремление построить сильную державу, повысить обороноспособность страны, уровень жизни народа.

Минусы пятилеток:

-необъективность показателей, стремление скрыть отрицательные моменты, завысить показатели;

-создание завышенных планов пятилеток без учёта реальных возможностей экономки страны;

-выполнение плана любой ценой, да ещё в четыре года, приводило к смещению многих талантливых руководителей, особенно в период сталинских репрессий.

4.Основные инструменты стратегического планирования, начиная с 1991 года.

В данном параграфе мы обозначим **наиболее значимые события** стратегического планирования в **современной России:**

1990 г. – программа стратегического развития «500 дней» (Г. Явлинский, С. Шаталин) – не утверждена. **Программа 500 дней** («Проект Шаталина-Явлинского») – законопроект, который разрабатывался группой экономистов при поддержке Б. Ельцина для введения на территории СССР рыночной экономики. Фактически в программе говорилось о том, что все проблемы в СССР связаны с одним только фактором – плановой экономикой. Нужно перевести ее на рыночные рельсы, после чего последует неминуемый рост. Сама программа утверждена не была.

Остановимся на значимых событиях **стратегического планирования** в современной России более **подробно:**

Государственная стратегия устойчивого развития РФ на срок до 2005 г., была разработана **согласно указу президента РФ, Б. Ельцина** от 1 апреля 1996 г. и одобрена правительством РФ в декабре 1997 г. Целью данного документа была структурная перестройка экономики, направленная на ее развитие с учетом экологического фактора. Несмотря на одобрение правительством, **не была утверждена.**

Стратегия 2010 – программа СЭР РФ на период 2000–2010, разработанная в Центре стратегических разработок. Также известна как «Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу». В документе были сформулированы меры по реформированию не только экономической и социальной политики, но и государственной власти. На

основе Стратегии летом 2000 года были разработаны и одобрены на заседании Правительства Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу (до 2010 года), ставшие идеологической основой всех последующих концептуальных документов Правительства – планов действий и среднесрочных программ. Официально проект **Стратегии так и не был утвержден.**

Стратегия 2011 г. – вторая редакция «Концепции 2020» (ВШЭ, РАНХиГС) – не рассмотрена и не утверждена;

Стратегия 2012 г. – «Майские указы» (218 поручений) – опубликованы;

Стратегия 2014 г. – Стратегия 2035 (Минэкономразвития, ЦСР) – консультации с общественностью;

2015 г. – Среднесрочная программа развития СЭР России до 2025 г. (Столыпинский клуб) – не рассмотрена;

Стратегия 2016 г. – «Стратегия 2024» (ЦСР) – легла в основу Указа Президента № 204 от 07.05.2018;

Стратегия 2021 г. – Стратегия социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года.

Стратегия-2024 (ЦСР – Центр стратегических разработок). В мае 2016 г., вскоре после назначения на пост председателя совета ЦСР, Алексей Кудрин сообщил, что Центр займется созданием Стратегии развития России на срок 2018–2024 гг. Этот документ создается в координации со «Стратегией-2035». В «Стратегию-2024» вошли предложения по реформам госуправления, пенсионной и правоохранительной систем, мерам по снижению роли государства в экономике, перераспределению бюджетных расходов в пользу развития человеческого капитала и инфраструктуры. В тексте Стратегии подчеркивается, что здоровье и образование граждан, снижение бедности – главные условия развития страны. Самым первым и ключевым направлением назван приоритет «Важен каждый». Стратегия-2024 легла в основу указа Президента № 204 от 07.05.2018.

Стратегия 2035 – 28 июня 2014 г. президент РФ Владимир Путин подписал федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ». Данный документ определил правовые нормы разработки и внедрения стратегий и прогнозов СЭР.

В рамках разработки Стратегии 2035, с января 2017 года Минэкономразвития России проводит общественные консультации на всех этапах её разработки в целях обсуждения ключевых вопросов СЭР с участниками стратегического планирования, субъектами государственного управления, научно-экспертным и гражданским обществом посредством информационного ресурса в рамках автоматизированной системы «Управление».

Задания для самостоятельной работы.

1. История стратегического планирования в Российской Федерации.
2. Сущность стратегического планирования в Российской Федерации.
3. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования.
4. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования.
5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования.
6. Принципы стратегического планирования.

Учебные пособия:

1.Основы российской государственности: учебно-методический комплекс по дисциплине для образовательных организаций высшего образования / В. М. Марасанова, В. Э. Багдасарян, Ю. Ю. Иерусалимский, Л. Г. Титова, С. А. Кудрина. — Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2023. — 212 с.: илл. — ISBN 978-5-85006-520-1 https: //delo.ranepa. ru/wp-content/ uploads/ 2023/07/ org_yaroslavl_itog-29-iyulya_all.pdf

2.Основы российской государственности: учебное пособие для студентов естественно-научных и инженерно-технических специальностей / авт. колл.: А.П. Шевырёв, В.В. Лапин, С.В. Рогачёв, А.В. Туторский, П.Ю. Уваров, А.А. Ларионов (иеромонах Родион), В.С. Бремин, Н.Ю. Пивоваров, О.А. Ефремов, Е.А. Маковецкий, Е.А. Овчинникова, Д.А. Андреев, В.В. Булатов, О.А. Чагадаева – Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2023 – 252 с. ISBN 978-5-85006-519-5 https://delo.ranepa.ru /wp-content/ uploads/ 2023/07/osnovy-gosudarstvennosti_press.pdf

3.Основы российской государственности: учебное пособие для студентов, изучающих социогуманитарные науки / Т. В. Евгеньева, И. И. Кузнецов, С. В. Перевезенцев, А. В. Селезнева, О. Е. Сорокопудова, А. Б. Страхов, А. Р. Боронин; под ред. С. В. Перевезенцева. – Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2023. – 550 с., илл. — ISBN 978-5-85006-521-8 https: //delo.ranepa.ru/wp-content/uploads/2023/08/posobie-3_ill.pdf

Рекомендуемая литература.

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".
2. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №536 "Об основах стратегического планирования в РФ".
3. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации // М., ИД "Наука", 2013, - 302 с.