

# ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

*А.К. КОЧИЕВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и менеджмента, Кубанский государственный университет  
e-mail: akadeh@yandex.ru*

## Аннотация

В статье приводятся выборочные показатели, характеризующие эффективность реализации действующих в России государственных программ и стратегий развития, в частности, рассмотрены такие документы, как Стратегия инновационного развития РФ до 2020 г., Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства», Госпрограмма РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». На основании проведенного анализа указаны специфические черты и факторы, препятствующие успешной реализации стратегического курса развития экономики страны в контексте планирования и целеполагания.

**Ключевые слова:** стратегия, планирование, развитие экономики, инновационная деятельность, развитие промышленности, МСП.

XXI в. ознаменовался для России периодом социально-экономических реформ. На протяжении последних десятилетий государственным аппаратом предпринимаются попытки активизации роста и развития экономики страны, укрепления ее роли на международной арене, усиления политического влияния. В числе отдельных направлений в данном контексте необходимо выделить следующие: создание благоприятной среды для ведения бизнеса и привлечения инвестиций, новая промышленная политика, развитие малого и среднего предпринимательства, увеличения благосостояния граждан, создание эффективно действующей инновационной системы и т.д. Все эти элементы государственной политики нашли свое отражение в стратегиях и

программах, указах, постановлениях и прочих документах долгосрочного планирования.

Безусловно, модернизация текущей модели хозяйствования страны и осуществление ряда стратегических целей могут потребовать более 15–20 лет упорной работы по синхронному развитию всех элементов ее институциональной системы. Однако некоторые промежуточные итоги политики экономических преобразований в отдельных отраслях можно наблюдать и сегодня – по ряду векторов развития России очевиден кризис. Специфика выбора ряда рассматриваемых в статье направлений развития обусловлена возможностью сравнения плановых и реальных показателей, что позволяет сформулировать выводы о степени эффективности предпринятых мер в условиях выделения значительного количества средств федеральным бюджетом.

Некоторые отечественные экономисты, в частности, Г.Г. Малинецкий, Б.А. Виноградов и др. [2, 5, 6], отмечают, что инновационное развитие РФ в настоящий момент находится в том состоянии, которое не позволяет сократить отставание уровня производства от развитых стран. 8 декабря 2011 г. Правительство РФ утвердило Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Таким образом, на 9 лет вперед были поставлены амбициозные цели. Тем не менее на данный момент можно утверждать, что Стратегия не будет выполнена по ряду ключевых показателей [2]. Приведем выборочные целевые показатели, сформулированные в Стратегии, и реальные результаты (табл. 1).

Как видно из табл. 1, фактический показатель доли инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции РФ все еще меньше целевого показателя Стратегии

Выборочные целевые показатели Стратегии инновационного развития РФ до 2020 г. и реальные результаты в целом по России (составлено по [14, 16, 18])

Наименование показателя	2010 г.	2016 г.	2017 г.	Целевой показатель 2020 г.	Фактическое значение к целевому показателю 2020 г.
Доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции, %	4,9	8,4	6,7	25–35	В 3,7–5,2 раза меньше
Доля внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП, %	1,13	1,1	1,1	2,5–3	В 2,3–2,7 раза меньше
Доля экспорта российских высокотехнологичных товаров в общемировом объеме экспорта высокотехнологичных товаров, %	0,29	0,33	н/д	2	В 6,1 раза меньше

в 3,7–5,2 раза, доля внутренних затрат на исследования и разработки не достигает целевого показателя в 2,3–2,7 раза. Доля экспорта high-tech-товаров меньше запланированного показателя в 6,1 раза (по состоянию на 2016 г.).

Кроме того, ставилась задача увеличения числа отечественных вузов в международном рейтинге Quacquarelli Symonds World University Rankings, которые оказались бы выше 200-го места, до 4 единиц. Этот показатель на 2019 г. не был выполнен. Несмотря на то что в рейтинг вошли российские вузы, среди которых оказались не только московские университеты, но вузы из Томска, Новосибирска и т.д., в топ-200 вошел только Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, который находится на 90-м месте [17].

По вопросу увеличения доли экспорта высокотехнологичных товаров (табл. 1) необходимо отметить, что Счетная палата указывает на то, что лишь 4 особые экономические зоны (ОЭЗ) можно положительно выделить с точки зрения их эффективности. Заметим, что в 2013–2016 гг. резиденты ОЭЗ преимущественно использовали процедуру реимпорта, т.е. переработанная на территории особой экономической зоны продукция в итоге попадала на территорию Таможенного союза (ТС), минуя уплату необходимых пошлин и таможенных платежей, что позволило ком-

паниям-резидентам сэкономить на платежах свыше 27 млрд р. Такая ситуация наблюдалась до 01.01.2017 г., пока товары, произведенные на территории ОЭЗ из иностранных компонентов, могли признаваться товарами ТС. Аудиторы Счетной палаты отмечают, что резиденты использовали режим реимпорта для минимизации своих налоговых обязательств, но не для производства высококонкурентных товаров для экспорта, хотя активизация экспорта и была одной из основных целей создания ОЭЗ. Можно сделать вывод, что методы стимулирования экспорта российской продукции, выбранные Правительством РФ с использованием ОЭЗ, не дали желаемых результатов [8].

Переизбыток площадей наряду с такими факторами, как проблемы с инженерной инфраструктурой, слабо развитой логистикой или завышенными тарифами, привел к тому, что представители крупного бизнеса неохотно сотрудничают с ОЭЗ. Кроме того, проекты и бизнес-планы не отвечают требованиям потенциальных инвесторов и демонстрируют низкое качество проработки [12]. К вопросу о низкой эффективности ОЭЗ необходимо добавить, что зачастую затягивались сроки строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ, что приводило к росту стоимости строительства [7].

Причины неудач связаны, в частности, с тем, что формирование институтов и инфра-

структуры инновационного развития в условиях рыночной экономики было для России относительно новой задачей. Вследствие этого многие идеи и примеры были заимствованы из-за рубежа без критического осмысления. Органы федеральной власти регулярно заявляли о новых крупных инновационных проектах. Субъекты Российской Федерации спешили за центром, создавали ОЭЗ и индустриальные парки, часто не увязывая цель создания ОЭЗ с критериями и механизмами ее достижения [2].

Далее считаем необходимым рассмотреть некоторые промежуточные результаты действующей в РФ Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», которая имеет ряд подпрограмм. Например, среди подпрограмм значится «Развитие малого и среднего предпринимательства», срок реализации которой 2013–2024 гг. [3]. Согласно проведенным проверкам, в 2014–2017 гг. на развитие малого и среднего предпринимательства (МСП) в рамках указанной госпрограммы из федерального бюджета было выделено 120,5 млрд р., освоено 98%. Показатели госпрограммы, характеризующие развитие МСП, в 2017 г. по большей части выполнены, однако все плановые значения показателей на 2017 г. были снижены по сравнению с уровнем 2014 г. Так, по одному из основных показателей «Количество вновь созданных рабочих мест в секторе МСП» снижение произошло с 108 тыс., сформулированных в 2014 г., до 25 тыс. в 2017 г. [15]. Таким образом, согласно аудиторам Счетной палаты, ежегодное снижение этого показателя свидетельствует о несущественном влиянии реализации госпрограммы на обеспечение занятости в сфере МСП.

Кроме того, в 2016 г. Президент РФ ставил целью увеличение количества работников, занятых в малом и индивидуальном предпринимательстве, к 2018 г. до 20 млн чел. В данном случае, чтобы подтвердить или опровергнуть получение запланированного показателя, обратимся к данным Единого реестра субъектов МСП (табл. 2).

Так, в 2017 г. среднесписочная численность работников субъектов МСП составляла 15,75 млн чел., в 2018 г. – 15,97 млн чел., а по состоянию на 10.05.2019 г. – 15,47 млн чел. Принимая во внимание тот факт, что это количество не включает индивидуальных пред-

принимателей (ИП), которые за отчетный период не привлекали работников, укажем для справки общее количество ИП. Очевидно, что цель в 20 млн занятых не достигнута. Это подчеркивает и Счетная палата РФ, приводя данные на 1.07.2018 г. – 19,2 млн чел. [1].

Важно также отметить, что регионы России испытывают неравенство при получении субсидий на развитие малого и среднего бизнеса – например, в 2014–2016 гг. более 20% федеральных средств были направлены в 5 из 85 регионов. В 2017 г. около 40% субсидий пришлось на 11 регионов России, получивших более 200 млн р. каждый, хотя 8 регионов получили менее 0,7% субсидий. Заметим, что, согласно проверке Счетной палаты РФ, 5 из 11 регионов, получивших наибольший объем субсидий, не достигли плановых значений по показателю количества созданных рабочих мест в МСП [1].

Как уже указывалось нами в ранее опубликованных статьях, в условиях санкций и продолжающегося экономического кризиса необходимо снижать количество критически важной продукции и технологий, которые в настоящее время импортируются, налаживать их выпуск внутри страны, а это возможно только с развитием отечественного инженерного дела и поддержкой промышленности России. Однако сейчас промышленный сектор РФ все еще использует экстенсивные технологии, значительно отставая от уровня функционирования аналогичных отраслей передовых стран. Технологическое отставание усиливается, страна продолжает применять модель хозяйствования, предполагающую эксплуатацию недр и прочих богатств страны в направлении экспорта и торговли. Промышленность в значительной степени обеспечивает нужны ВПК, диверсификация производства развита мало.

В целом приоритеты, нормативно-правовые основы формирования и реализации промышленной политики в России значительно менялись, начиная от сформулированных в Указе Президента РФ «О Концепции промышленной политики России» (1997 г.) и заканчивая обозначенными в целом ряде проектов законами о промышленной политике в России, вплоть до принятия Федерального закона «О промышленной политике в РФ» (2014 г.). Динамично изменяющаяся экономическая и геополитическая ситуация, появ-

Динамика выборочных показателей субъектов МСП (составлено по [4])

Наименование показателя	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Отклонение 2019 г. от 2017 г., %
Среднесписочная численность работников, всего, тыс. чел.,	15747	15966	15744	-0,02
в том числе ИП, тыс. чел.	2372	2336	2381	0,4
Количество ИП, всего, тыс. ед.	3143	3254	3410	8,5

ление все новых трендов технологического развития требуют корректировки приоритетов, достижение которых является целью как федеральной, так и региональной промышленной политики [13]. Современные тенденции развития глобальной экономики и темпы научно-технического прогресса обуславливают необходимость промышленного развития нового типа. А учитывая тот факт, что промышленность выступает ядром экономической политики государства [13], считаем необходимым рассмотреть результаты проведения новой промышленной политики в России. Так, в РФ действует Государственная Программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», первоначально утвержденная 5 апреля 2014 г., с тех пор неоднократно претерпевавшая изменения и дополнения.

Рассмотрим некоторые показатели, которые фигурируют в качестве ожидаемых результатов реализации Программы [11], и динамику их состояния (табл. 3).

Данные, проиллюстрированные в табл. 3, показывают, что доля экспорта высокотехнологичной продукции в общем объеме экспорта России в 2017 г. составляла 11,5%, что после некоторых перепадов в итоге равно показателю 2014 г. Необходимо отметить увеличение в 10% количества высокопроизводительных рабочих мест в обрабатывающей промышленности по состоянию на 2017 г. Коэффициент обновления основных фондов на протяжении последних лет также остается чрезвычайно низким, что может говорить о недостатке финансовых ресурсов для обновления технологической базы.

Таблица 3

Динамика выборочных показателей, характеризующих развитие промышленности России (составлено по [16, 18])

Наименование показателя	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доля экспорта высокотехнологичной продукции в общем объеме экспорта, %	11,5	13,8	10,7	11,5
Число высокопроизводительных рабочих мест в обрабатывающих производствах, тыс. ед.	3723	3334	3214	3534
То же, рост (снижение), %	1,4	-10,5	-3,6	10
Коэффициент обновления основных фондов обрабатывающей промышленности, %	6.9	6.3	5.2	н/д

Кроме прочего, в Программе развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности говорится о сокращении зависимости экономики РФ от импорта критически важных для устойчивого развития страны продуктов, оборудования и технологий, этот вопрос нами также рассматривался в ранее опубликованных статьях. Ситуация наблюдается критическая по ряду товарных групп, например, по фармацевтической продукции – практически вся она на данный момент импортируется. Таким образом, можно сделать вывод, что Программа не приносит желаемых результатов по ряду целевых показателей.

Считаем необходимым отметить, что в 2017 г. Президентом России была утверждена Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г., в которой указан ряд вызовов и угроз экономической безопасности РФ, а также показатели состояния экономической безопасности страны. По нашему мнению, успешной реализации Стратегии экономической безопасности и укрепления экономики РФ будут способствовать, кроме прочих, и те результаты, которые будут получены в ходе выполнения ряда стратегических задач, закрепленных в нормативно-правовых документах государственного и регионального уровня.

Новый указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» ставит перед Правительством РФ и экономикой страны ряд амбициозных целей и задач. С учетом во многом неудачного опыта реализации госпрограмм и стратегий развития различных отраслей и секторов экономики страны за прошедшие годы необходимо выделить несколько блоков проблем отечественной практики государственного стратегического планирования и целеполагания, постепенное решение которых обусловит возможность достижения заданных Президентом РФ ориентиров:

1. Доминирование идеологии прямолинейного заимствования опыта развития передовых стран. Как указывает В.М. Полтерович, инструментарий программ для развивающихся стран должен существенно отличаться от инструментария развития ведущих стран в связи с тем, что институциональные нужды отстающих регионов качественно отличаются от нужд развитых стран по ряду критериев

– это и культура, и технологический задел, и ресурсные ограничения [9, 10].

2. Отсутствие достаточной мотивации для реализующих программы и стратегии органов власти, а также слабая ответственность за отсутствие положительного результата. Это является, кроме прочего, следствием низкого качества институтов российского государства. Об этом свидетельствуют и индексы Worldwide Governance Indicators [18], где в рамках исследования проводится оценка таких компонентов государственного управления, как учёт мнения населения и подотчётность госорганов, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность правительства, качество законодательства, верховенство закона, контроль над коррупцией. Наша страна имеет низкие рейтинги по всем категориям и значительно отстает от развитых стран.

3. Совершенствование государственного института планирования. На сегодняшний момент созданы такие структуры, как Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, а также Центр стратегических разработок, Институт экономики роста им. П.А. Столыпина (который можно отнести к альтернативным), однако документы стратегического планирования страны разрабатываются рядом государственных структур по поручению Президента, Правительства и т.д., зачастую это происходит недостаточно скоординированно, без возможности внести какие-либо критические замечания. Кроме того, зачастую в разных стратегических документах ставятся несогласованные задачи, показатели разнятся, корректировка их не производится. Как отмечает А.Л. Кудрин, система стратегического планирования на сегодняшний день в РФ функционирует недостаточно эффективно. Все это диктует необходимость создания продуманной, логически согласованной, последовательной, системной программы реформирования и развития экономики РФ.

4. Сложность в экспериментальной проверке работоспособности предлагаемых к реализации документов стратегического планирования России.

В заключение заметим, что единый алгоритм формирования эффективных стратегий роста и развития, которые бы приносили безусловно положительные результаты,

на сегодняшний день не создан в силу того, что каждая отдельно взятая территориальная единица обладает набором специфических особенностей экономического, социально-культурного, природно-климатического, индустриального и прочего характера. Кроме того, международное окружение, геополитическая ситуация также накладывают свои отпечатки на текущую проблемную ситуацию, требующую решения. В свете этого мы разделяем точку зрения ряда экономистов о том, что каждое отдельное преобразование должно быть подвергнуто тщательному исследованию и обсуждению, в том числе с участием представителей экономической науки.

### Библиографический список

1. Аудит от Кудрина: почему неэффективна господдержка малого бизнеса. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/08/2018/5b687b5e9a79477837be4cc6>
2. *Виноградов Б.А., Новиков Б.А., Вольнов А.А.* Есть ли путь из инновационного тупика? // *Инновации*. 2019. №1 (243). С. 3–10.
3. Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/823/events/>
4. Единый реестр субъектов МСП. URL: <https://ofd.nalog.ru>
5. *Иванов В.В., Малинецкий Г.Г.* Стратегические приоритеты: перспективы прорыва и наука России // *Стратегические приоритеты*. 2018. №2 (18). С. 56–95
6. *Малинецкий Г.Г.* Инновационный кризис, политика, самоорганизация // *Инновации*. 2018. № 8 (238). С. 3–12
7. Механизм ОЭЗ по-прежнему неэффективен для российской экономики. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/34870?sphrase\\_id=10478583](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/34870?sphrase_id=10478583)
8. Особые экономические зоны не справились с задачей развития экспорта. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/36068/>
9. *Полтерович В.М.* Почему реформы терпят неудачу // *Журнал НЭА*. 2014. №3 (23). С. 169–173
10. *Полтерович В.М.* Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология // *Журнал НЭА*. 2017. №3 (35). С. 198–206
11. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 328. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». URL: [https://base.garant.ru/70643464/c97cd9b59d97e89f8842c374b081d6f/#block\\_100000](https://base.garant.ru/70643464/c97cd9b59d97e89f8842c374b081d6f/#block_100000)
12. Рейтинг инвестиционной привлекательности индустриальных парков и особых экономических зон – 2017. URL: <http://www.acexpert.ru/analytics/ratings/rejting-industrialnih-parkov-i-oez---2017.html>
13. *Романова О.А.* Приоритеты промышленной политики России в контексте вызовов четвертой промышленной революции. Часть 1 // *Экономика региона*. 2018. Т. 14. № 2. С. 420–432.
14. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. URL: <http://static.government.ru/media/files/4qRZEpm161xctpb156a3ibUMjILtn9oA.pdf>
15. Счетная палата дала оценку мерам по господдержке малого и среднего предпринимательства. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/control/34077/>
16. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>
17. QS Top Universities. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>
18. The World Bank. URL: <https://www.worldbank.org>