

УДК 338

ОТ ПЛАНА ГОЭЛРО К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

В.Ю. АНУПРИЕНКО
СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ

Статья посвящена процессу становления прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период в постсоветский период. Рассмотрена нормативно-законодательная база планового процесса, обоснованы направления её дальнейшего совершенствования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: анализ, планирование, система, показатели и индикаторы развития, методология, методы расчетов, прогноз, бюджет.

**FROM GOELRO PLAN TO STRATEGIC
COUNTRY DEVELOPMENT PLANNING**

V.YU. ANUPRIENKO
ACCOUNTS CHAMBER OF THE RUSSIAN
FEDERATION

The article is devoted to the process of formation of forecasting the socio-economic development of the Russian Federation for the long term in the post-Soviet period of Russia's development. The regulatory and legislative base of the planning process is considered, the directions of its further improvement are substantiated.

KEY WORDS: analysis, planning, system, indicators and development indicators, methodology, calculation methods, forecast, budget.

DOI: 10.52531/1682-1696-2021-21-2-26

ВВЕДЕНИЕ

Трансформация общественно-экономического устройства страны объективно приводит к необходимости разработки и реализации одного или нескольких значимых и заметных для общества проектов, требующих мобилизации финансовых, материальных, производственных, человеческих ресурсов страны, реализация которых призвана вызвать или продемонстрировать качественные изменения в жизни и/или организации сферы приложения трудовых усилий подавляющей части населения страны. При этом изменения могут и должны создавать предпосылки как для появления новых сфер приложения трудовых усилий и/или качественного изменения существующих, закладывать возможности для появления новых видов и сфер/отраслей деятельности, так и для аналогичных изменений в функционировании домохозяйств и частной жизни отдельных индивидуумов.

Вместе с тем, экономическая история человечества знает немало случаев разработки и реализации достаточно заметных, в том числе из космоса, проектов (прежде всего, строительство пирамид в Египте и на американском континенте; Великая китайская стена), необходимость реализации которых не была обусловлена изменением общественно-экономического устройства реализовавших эти проекты стран.

Организационно-методические механизмы реализации подобных проектов заложили основы направления теории и практики управления, которые сегодня называются «проектное управление» или «управление проектами».

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО РЕЗУЛЬТАТЫ

Рассмотрим опыт и состояние нормативной базы проектного управления в Российской Федерации. В истории нашей страны есть пример разработки и реализации крупнейшего национального проекта – проекта ГОЭЛРО. Так, в 1920 г., во время гражданской войны, Совет Народных Комиссаров (правительство) Советской России (РСФСР) инициировал разработку перспективного плана электрификации страны. Для разработки проекта был создан, говоря современным языком, проектный комитет – Государственная комиссия по разработке плана электрификации России (разработанный комиссией план в декабре 1920 г. был одобрен VIII Всероссийским съездом Советов).

План ГОЭЛРО фактически был планом развития экономики послереволюционной России. Он предусматривал не только развитие энергетики, но и смежных отраслей, продукция которых шла на инвестиционное и промышленное потребление на предприятиях энергетики. Необходимо также отметить,

что план ГОЭЛРО был привязан к планам развития территорий.

Реализация данного проекта, который по мере более детальной его проработки порождал еще ряд (портфель) проектов, объективно требовала создания контрольно-координационного органа, который сегодня назвали бы проектным офисом. «Для разработки единого общегосударственного хозяйственного плана на основе одобренного VIII Съездом Советов плана электрификации и для общего наблюдения за осуществлением этого плана» Декретом Совета Народных Комиссаров от 22 февраля 1921 г. была создана Государственная общеплановая комиссия при Совете труда и обороны РСФСР (Госплан РСФСР).

Впоследствии, по мере появления новых задач и общенациональных проектов (индустриализация, мобилизация экономики для отражения вражеской агрессии в период Великой Отечественной войны, послевоенное восстановление народного хозяйства), межотраслевых проектов происходило изменение правового статуса, функций, полномочий Госплана. Главная задача Госплана – разработка в соответствии решениями правительства страны государственных народнохозяйственных планов, обеспечивающих пропорциональное развитие народного хозяйства страны, непрерывный рост и повышение эффективности общественного производства в целях неуклонного повышения уровня жизни народа и укрепления обороноспособности страны, после его ликвидации в 1991 г. не была в полном объеме обеспечена правопреемством. Понятие «планирование народного хозяйства» исчезло из официального оборота, функция координации Правительством России экономического развития страны в первой половине 1990-х г. свелась к краткосрочному прогнозированию ряда отдельных показателей на федеральном уровне.

Данное обстоятельство, наряду с системным экономическим и политическим кризисом, разрушением системы отраслевого управления, нарушением хозяйственных связей с республиками бывшего СССР, способствовали в 1991–1996 годах резкому падению ВВП страны (России). Возникавшие обострения социально-политических проблем регионов России Правительство России пыталось решать принятием различных программ (краткосрочных целевых, федеральных целевых, комплексных программ экономического и социального развития). Основными недостатками данной работы, во многом предопределившим низкие результаты и неуспешность реализации принятых программ, являлись правовая неопределенность, необеспеченность программ источниками финансирования, отсутствия агрегирования принимаемых программ в программе социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период в связи с ее отсутствием.

Характер и глубина (табл. 1) процессов деградации

экономики страны, осознание руководством страны того, что только одна «рука рынка» без определенного «дирижизма» процессов экономического развития страны со стороны государства не способна решить структурные и системные проблемы трансформации экономики России, потребовало нормативно-правового оформления состава, содержания и порядка применения инструментов стратегического планирования.

ТАБЛИЦА 1.

Динамика ВВП России в 1991–1996 гг.

Годы	Динамика ВВП к предыдущему году	Динамика ВВП к 1990 г.
1991 г.	- 5.0%	- 5.0%
1992 г.	- 14.5%	- 18.77%
1993 г.	- 8.7%	- 25.85%
1994 г.	- 12.7%	- 35.26%
1995 г.	- 4.1%	- 37.92%
1996 г.	- 3.6%	- 40.15%

Источник: Данные Росстата, <http://global-finances.ru/vvp-rossii-pogodam/>

Для сравнения приведем данные по динамике национального дохода СССР в условиях Великой Отечественной войны (табл. 2).

ТАБЛИЦА 2.

Динамика национального дохода СССР в 1940–1945 гг.

	1940	1942	1943	1944	1945
Национальный доход, в % к 1940 г.	100	66	74	88	83

Источник: «Великая Отечественная война. Юбилейный статистический сборник». Росстат, Москва, 2020 г.

С принятием Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации получили правовые основания для использования при принятии органами ими конкретных решений в области социально-экономической политики государства «научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования» [11]. Данным законом на Правительство Российской Федерации возлагалась обязанность разработки государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Фе-

дерации: долгосрочного (разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период), среднесрочного (разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируется) и краткосрочного (разрабатывается ежегодно).

Законом было предусмотрено, что прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов.

Прогнозы социально-экономического развития подлежали разработке в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно предусмотрено выделение прогноза развития государственного сектора экономики.

Прогнозы социально-экономического развития предусматривались:

- основывать на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности;

- разрабатывать в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Прогнозы социально-экономического развития должны были включать количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения» [12].

Принятие Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» стало определенным знаковым шагом по восстановлению экономического планирования на государственном уровне.

Успешные меры, предпринятые правительством Е.М. Примакова [2,5] по преодолению последствий кризиса 1998 г., подтвердили необходимость дальнейшей научно-методической и нормативно-правовой разработки направления стратегического планирования. Антикризисные меры, предпринятые Правительством РФ под председательством Е.М. Примакова и продолженные правительством М.М. Касьянова, предусматривали совместные действия Правительства Российской Федерации и Банка России без непосредственного участия органов

государственной власти субъектов Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 № 910-р была утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) (далее – Программа). Данным распоряжением федеральным органам исполнительной власти при разработке нормативных правовых актов поручалось, а органам государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке региональных программ социально-экономического развития рекомендовалось руководствоваться положениями данной Программы.

В дальнейшем, в целях обеспечения реализации Программы, стал ежегодно утверждаться план действий Правительства Российской Федерации по реализации основных положений Программы [6–8]. На руководителей федеральных органов исполнительной власти возлагалась персональная ответственность за выполнение плана действий, а также за разработку и принятие возглавляемыми ими органами планов по реализации основных положений указанной Программы в сфере их ведения. Федеральным органам исполнительной власти поручалось:

- осуществлять взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при выполнении плана действий;

- ежемесячно представлять в Минэкономразвития России информацию о ходе выполнения плана действий.

Минэкономразвития России на основе анализа и обобщения информации, полученной от федеральных органов исполнительной власти, поручалось подготавливать и представлять ежемесячно в Правительство Российской Федерации доклад о ходе выполнения плана действий.

Указанные принципы нормативного регулирования разработки и реализации Программ социально-экономического развития Российской Федерации нашли отражение и в последующих документах Правительства России [9, 10]. Общей чертой этих программ являлось то, что каждая последующая программа основывалась на результатах реализации предыдущей и продолжала ее с уточнением стратегических целей. При этом эти программы не предусматривали достижение амбициозных целей, основывались на «органической динамике» изменения задаваемых в качестве ориентиров показателей развития.

Дальнейшее развитие нормативно-правовое регулирование получило в распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», разработанной в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государ-

ственного совета Российской Федерации, состоявшегося 21 июля 2006 г., которым не только федеральным органам исполнительной власти, но и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации предписывалось руководствоваться положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее – Концепция) при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности.

Данной Концепцией были подведены политические итоги развития страны в период 1990–2000-х гг.: отмечено достижение макроэкономической стабильности и финансовой устойчивости страны, что свидетельствовало о результативности проведенных системных преобразований. Констатировалось, что Россия восстановила статус мощной экономической державы.

Концепцией были определены стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития, среди которых ставилась задача по возвращению России в число мировых экономических держав. Главная задача, которая ставилась Концепцией – переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, предусматривающему «переход от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста связан и с формированием нового механизма социального развития, основанного на сбалансированности предпринимательской свободы, социальной справедливости и национальной конкурентоспособности» [3].

Концепцией определялись как качественные, так и количественные показатели развития страны.

Дальнейшим шагом по совершенствованию системы управления экономикой страны в новых общественно-экономических условиях стало издание указа Президента России от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее – Указ № 596), которым были определены 5 показателей на перспективу 2018–2020 годов, но и

даны поручения по дальнейшей работе по нормативно-правовому обеспечению программно-целевого управления развитием экономики страны и по подготовке к внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о государственном стратегическом планировании, предусматривающего координацию стратегического управления и мер бюджетной политики.

Следует отметить, что 3 из 5 определенных Указом № 596 показателей экономического развития являлись новыми по отношению к показателям и целевым ориентирам, определенным Концепцией: создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г.; увеличение объема инвестиций не менее чем до 25% внутреннего валового продукта к 2015 г. и до 27% – к 2018 году; повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120 в 2011 году до 50 – в 2015 г. и до 20 – в 2018 г.

Принятие Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) установило «правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования» [13]. Данным законом кодифицированы основные понятия, включая «прогнозирование», «планирование», «программирование», «стратегия пространственного развития Российской Федерации».

Законом № 172-ФЗ определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Россий-

ТАБЛИЦА 3

Сопоставление показателей экономического развития, утвержденных Указом Президента России № 596 в сравнении с показателями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

Показатель	Указ № 596			Концепция
	2015 г.	2018 г.	2020 г.	2020 г.
Создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест, млн мест	–	–	25.0	–
Увеличение объема инвестиций, % ВВП	25.0	27.0	–	–
Увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте уровня 2011 г., раз	–	1.3	–	1.55-2.0 (к 2007 г)
Увеличение производительности труда относительно уровня 2011 г., раз	–	1.5	–	1.71-1.78 (к 2012 г)
Позиция Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса, место	50	20	–	–

ской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования; установлена система стратегического планирования; определен состав документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне, включая документы, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу. Существенным обстоятельством является и то, что Закон № 172-ФЗ предусматривает взаимосвязь и взаимозависимость документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках прогнозирования на федеральном уровне: прогноз научно-технологического развития, стратегический прогноз, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период. Тем самым законодатель предусмотрел сквозную взаимосвязь показателей и индикаторов указанных документов стратегического планирования между собой. В условиях современного уровня развития средств информатизации, создающих возможности для обработки больших массивов данных, это дает возможности для построения и использования многовариантных прогнозных моделей с отражением результатов прогнозирования в комплексе документов стратегического планирования в режиме реального времени.

Данным Законом в рамках планирования и программирования предусмотрена разработка документов стратегического планирования, подлежащих разработке на всех уровнях государственного и местного управления: на федеральном, субъекта Российской Федерации и уровне муниципального образования.

Законом № 172-ФЗ предусмотрен мониторинг реализации документов стратегического планирования, однако в рамках данного мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования этим законом на федеральном уровне предусмотрено предоставление ежегодного отчета Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, сводного годового доклада о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации и докладов о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти. С учетом того, что при разработке документов стратегического планирования в рамках целеполагания также не предусмотрена подготовка и анализ результативности реализации документов стратегического планирования, прежде всего, реализуемого в отчетный период соответствующего Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, это несет риски для качества разработки очередного Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и для результативности реализации действующего.

Основываясь на названном законе, Президент России издал Указ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204). В этом указе были определены 9 национальных целей, даны их количественные или качественные показатели, определены достаточно амбициозные задачи по 12 национальным задачам и программам. В последующем, в июле 2020 года, редакция указа была уточнена.

Следует отметить, что законодательством Российской Федерации установлен контроль результативности реализации документов стратегического планирования. Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» одной из задач является аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации. Так, соответствующие контрольные и экспертно-аналитические мероприятия начиная с 2015 года ежегодно включаются в план работы Счетной палаты Российской Федерации.

«Основными направлениями деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2019–2021 г.» [4] основной акцент в работе высшего органа внешнего государственного аудита России сделан на проведение стратегического аудита (в том числе проведение мероприятий в целях мониторинга и оценки достижения национальных целей, обозначенных в Указе № 204), будут проводиться мероприятия по оценке хода реализации национальных проектов и государственных программ Российской Федерации, а также по оценке достаточности утвержденных проектов и программ для достижения национальных целей, выработке рекомендаций по расширению возможностей достижения показателей национальных проектов с учетом результатов стратегического аудита, аудита эффективности и финансового аудита.

Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год предусмотрено проведение в рамках мониторинга и контроля разработки и реализации документов стратегического планирования федерального уровня, национальных целей развития и национальных проектов предусмотрено проведение 10 контрольных и 10 экспертно-аналитических мероприятий. Среди них необходимо отметить экспертно-аналитические мероприятия:

- «Анализ приоритетных мер государственной социально-экономической политики до 2030 года»;
- «Анализ достижения показателя «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»;
- «Анализ достижения национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» в части оценки обеспечения темпа роста

валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности и реального роста инвестиций в основной капитал не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года за период 2019–2020 годов и истекший период 2021 года»;

– «Анализ достижения национальной цели «Цифровая трансформация», установленной в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом, подводя итог сказанному, можно констатировать, что к настоящему моменту в России сформированы необходимые правовые основы для:

– организации системной работы по прогнозированию и бюджетному обеспечению развития страны на долгосрочную и среднесрочную перспективу;

– заложены основы для разработки и реализации масштабных, значимых и для общества социально-экономических проектов;

– мониторинга и контроля разработки, реализации и результативности документов стратегического планирования федерального уровня, национальных целей развития и национальных проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. «Великая Отечественная война. Юбилейный статистический сборник». Росстат, М., 2020 г.
2. Заявление Правительства РФ, Совета директоров Банка России «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране» («Российская газета», № 218, 17.11.98).
3. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.
4. «Основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2019 – 2021 годы» (утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 23 апреля 2019 г. № 16К (1312)).
5. Постановление Правительства РФ от 20.12.1998 № 1529 «Об утверждении плана действий по реализации документа «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране».
6. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 16.03.2002 № 314-р.
7. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.02.2003 № 252-р.

8. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 03.01.2004 № 1-р
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 № 1163-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)».
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)».
11. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (Ст.1,ч.1)
12. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (Ст. 2).
13. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
14. <http://global-finances.ru/vvp-rossii-po-godam/>

Ануприенко Валерий Юрьевич,
д.э.н., Счетная палата Российской Федерации

☎ 119121, г. Москва, ул. Зубовская, д. 2
119121, Moscow, st. Zubovskaya, 2
тел.: +7 (499) 241-04-18, e-mail: irei@irei.ru