

СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО И ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ И МОДЕЛИРОВАНИЯ

В.Г. Варнавский

Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН

Россия, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 65

E-mail: varnavsky@imemo.ru

Ключевые слова: стратегическое и индикативное планирование, управление, моделирование, системный анализ, социально-экономические задачи, РАН, институты РАН, межстрановые межотраслевые балансы

Аннотация: Сформулированы проблемы стратегического и индикативного планирования в Российской Федерации, как крупномасштабной системы. Выделена главная из них. Приведена общая схема стратегического и индикативного планирования. Определены классы решаемых с помощью моделирования социально-экономических задач, в числе которых: анализ продуктивности экономики, импортозамещения, структурных сдвигов, управления прибылью, занятостью и т.д. Предложены методологические подходы и обобщение математических методов за счет включения в модели стратегического и индикативного планирования межстрановых межотраслевых балансов с раздельными матрицами потоков внутренней и импортированной продукции.

1. Введение

Институциональной основой стратегического планирования в Российской Федерации является Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ). В развитие данного закона приняты важные нормативные правовые акты, способствовавшие институционализации и широкому распространению стратегического, а в последующем и индикативного планирования: Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633), Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400) и другие.

Стратегическое и индикативное планирование в России – это крупномасштабная организационно-управленческая система. Она относится к классу сложных (больших) систем, распределенных на значительной территории, включает множество разнородных участников и объектов, требует для разработки и поддержания в рабочем состоянии существенных финансовых, материальных, интеллектуальных и иных ресурсов. Она охватывает все уровни управления (федеральный, региональный и муниципальный) и органы власти, характеризуется комплексным (межведомственным, межотраслевым, межрегиональным) взаимодействием, включает десятки тысяч документов и показателей, требует их содержательного сопряжения и функциональной

взаимосвязи. Для обеспечения ее работы необходимы крупные затраты ресурсов и времени на разработку. С нашей точки зрения, реализация стратегического и индикативного планирования невозможна без активного участия Российской академии наук (РАН) и институтов РАН, в первую очередь, в части научно-методического сопровождения и экономико-математического моделирования.

2. Системные проблемы

Государством отмечается недостаточная эффективность стратегического планирования в стране. Так, общее число разработанных и принятых документов стратегического планирования превышает в настоящее время 58 тысяч, а количество используемых в них показателей составляет более 2 тысяч (данные из Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» по состоянию на октябрь 2023 г., оценка Счетной палаты РФ и Совета Федерации [1]). Такие значительные объемы разнородной содержательной, фактографической, статистической и иной информации являются слабо управляемыми. Их необходимо сокращать и упорядочивать, обеспечивая возможность в последующем за счет использования экономико-математических методов оптимизировать и улучшать систему управления стратегическим и индикативным планированием. Это системная проблема.

Совет Федерации указывает и на другой важный недостаток нынешнего стратегического планирования – несоответствие государственных программ документам стратегического планирования. (по оценке Счетной палаты Российской Федерации, им в той или иной степени не соответствовали 35 из 43 госпрограмм Российской Федерации) [1, с. 24]. Причина такого положения дел состоит, с нашей точки зрения, в первую очередь, в компетенциях участников процесса планирования. И это еще одна системная проблема.

Статьей 9 Федерального закона № 172-ФЗ определено, что участниками стратегического планирования на федеральном уровне являются исключительно органы власти страны. Российская академия наук, институты РАН, научно-экспертное сообщество, компании с государственным участием, крупнейшие общественные организации и институты гражданского общества выключены из этого процесса. В этом и состоит главная, системного плана проблема стратегического и индикативного планирования в Российской Федерации.

Также в стратегическом и индикативном планировании в России должны быть активно задействованы государственные корпорации, государственные компании и акционерные общества с государственным участием. Сейчас они только упомянуты в Федеральном законе № 172-ФЗ, но не являются полноценными участниками процесса. А именно они располагают основными средствами для развития производительных сил России, финансами и научно-техническим ноу-хау. Как хозяйствующие субъекты, они реализуют крупномасштабные инвестиционные проекты на условиях государственно-частного партнерства (ГЧП). Участие их должно быть закреплено в федеральном законодательстве, в первую очередь, в Федеральном законе № 172-ФЗ.

В современной рыночной экономике России основным инструментом исполнения стратегических и индикативных планов, крупномасштабных инвестиционных проектов, является ГЧП, позволяющее аккумулировать ресурсы государства и частных, в первую очередь, смешанных государственно-частных компаний при выполнении крупномасштабных инвестиционных, производственных, социальных проектов. В общем виде система управления стратегическим и индикативным планированием, закрепленная в №172-ФЗ, с включением в нее в качестве основных блоков

крупномасштабные проекты и ГЧП, может быть представлена следующим образом (рис. 1).



Рис. 1. Система управления стратегическим и индикативным планированием по № 172-ФЗ с включением в нее дополнительных органов (Уполномоченного государственного органа, РАН, институтов РАН и ГЧП).

Для такой страны, как Россия, имеющей самый богатый в мире опыт директивного планирования, стратегическое и индикативное планирование – это крупная народнохозяйственная организационная задача, решение которой возможно только на основе масштабного научно-методологического, информационно-аналитического, консультативно-просветительского и модельно-инструментального обеспечения. Генераторами и исполнителями таких работ в России могут быть лишь РАН и институты РАН. Уполномоченный орган государственной власти (пока такого тоже нет) совместно с РАН должен стать ответственным за стратегическое и индикативное планирование в РФ. Необходимо создать орган по типу советского Государственного комитета по науке и технике (ГКНТ), который занимался в СССР, по сути, стратегическим планированием в сфере науки и техники и организацией важнейших, имеющих общегосударственное значение межотраслевых научно-технических проектов и программ, а также внедрением в производство открытий, изобретений и результатов научных исследований. А для этого должна быть пересмотрена вся действующая нормативно-правовая база и система управления стратегическим планированием, начиная с Федерального закона № 172-ФЗ и заканчивая нормативными актами муниципалитетов.

3. Научно-методическое обеспечение

3.1. Общие подходы

Ядром научно-методического обеспечения должен стать междисциплинарный научный подход к решению задач стратегического и индикативного планирования, включающий экономико-математические методы и инструментальные средства анализа экономики. Он предполагает рассмотрение объекта как системы (совокупности) взаимосвязанных элементов (компонентов, подсистем), имеющей вход (экзогенные параметры, ресурсы, цель, функционал), выход (эндогенные параметры, результаты), внешний мир в качестве партнера России и обратную связь. Такой системный подход реализуется совместно с программно-целевым управлением, предусматривающим постановку стратегических (глобальных) и тактических (локальных) целей и задач, определение критериев их достижения, получение результата и балансировку выходных показателей. Основным методом анализа и балансирования должны стать экономико-математические методы.

Общая система стратегического и индикативного планирования может быть представлена в виде совокупности взаимодействующих и частично пересекающихся подсистем: национальное хозяйство; производство товаров и услуг; инвестиции; АПК; социальная сфера; государственные финансы; управление; внешняя торговля. Каждая из подсистем разбивается на отдельные составляющие и характеризуется набором показателей, которые бывают двух видов – экзогенные (внешние) и эндогенные (внутренние).

Кроме того, для функционирования системы должны быть формализованы такие разделы, как цели (целевые функции), критерии развития (идеи), внешняя и внутренняя среда, ограничения развития (в широком смысле этого понятия, включая проблемы, вызовы, риски и пр.).

В ходе моделирования формируются системы уравнений для каждой из указанных выше подсистем стратегического и индикативного планирования, определяются наиболее адекватные модели описания реальных процессов, экзогенные и эндогенные показатели, инструментальные средства проведения расчетов, происходит построение и отладка моделей. Результаты моделирования и экономико-математического анализа представляются руководству страны, органам власти, например, в форме отчетов по следующим направлениям: анализ и прогноз социально-экономического развития; показатели по сценарным вариантам; потребности в ресурсах; балансы бюджетов, ресурсов, доходов.

3.2. Классы моделей

Для проведения анализа, имитационных расчетов, составления прогнозов и других направлений исследований могут использоваться разнообразные классы экономико-математических моделей. Многие из них изучаются в ИПУ РАН в применении к крупномасштабным системам и стратегическому управлению [2-4].

Наиболее сложный класс многопараметрических вероятностных моделей представляют собой DSGE-модели (см., например, [5]). В настоящее время они используются в крупных организациях, например, в Центральном банке России. DSGE-модели могут найти применение в стратегическом и индикативном планировании.

Проблемы системной динамики в экономике активно изучаются, например, в [6]. Индикативное планирование рассматривается в работах [7-9].

Во всех крупных народнохозяйственных моделях стратегического и индикативного планирования должен выделяться блок (или подсистема) внешней торговли. В ИПУ РАН ведутся разработки по включению в модели стратегического и индикативного планирования межстрановых межотраслевых балансов с отдельными матрицами потоков внутренней и импортированной продукции [10]. В них могут быть

интегрированы и частные модели. К ним можно отнести, например, управление прибылью через ставки налога на прибыль (предложено в работе [11]) и другие.

4. Заключение

Для реализации в России системы стратегического и индикативного планирования нужен специальный, полномочный, ответственный орган государственной власти. По Федеральному закону № 172-ФЗ такой орган не предусматривается, а полномочия и ответственность размыты между всеми участниками процесса стратегического планирования. Индикативное планирование в этом федеральном законе отсутствует.

Сейчас стратегическое планирование происходит только через консолидированный государственный бюджет. Но кроме денег в стране есть многочисленные другие виды ресурсов: основные фонды, материальные, трудовые, интеллектуальные, природные и иные. И в стратегическом плане необходимо управление не только денежными потоками, но и комплексное управление другими ресурсами в экономике. Соответственно, нужен государственный орган по управлению всеми видами ресурсов, аналогичный тому, чем был Госплан во времена СССР. Создание такого органа – главная задача стратегического и индикативного планирования и управления в России.

Список литературы

1. Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к стратегическому планированию в Российской Федерации: вопросы регионального развития». М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2022, 148 с.
2. Дранко О.И., Новиков Д.А., Райков А.Н., Чернов И.В. Управление развитием региона. Моделирование возможностей. М.: URSS, ЛЕНАНД, 2023. 432 с.
3. Управление развитием крупномасштабных систем (Современные проблемы. Выпуск 3) / Под редакцией проф. Цвиркуна А.Д., акад. Васильева С.Н., 2018. М.: Издательство физико-математической литературы. 528 с.
4. Логиновский О.В., Голлай А.В., Дранко О.И., Шестаков А.А. Стратегическое и оперативное управление промышленными предприятиями. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2021. 325 с.
5. Полбин А., Синельников-Мурылев С. Построение и калибровка DSGE-модели для российской экономики с использованием импульсных откликов векторной авторегрессии. М.: Издательство Ин-та Гайдара, 2023. 56 с.
6. Цвиркун А.Д., Резчиков А.Ф., Кушелева Е.В., Кушникова Е.В. Моделирование последствий выбросов химически опасных веществ на основе аппарата системной динамики // Вестник компьютерных и информационных технологий. 2019. № 3 (177). С. 40-47.
7. Иванюк В.А., Цвиркун А.Д. Методология индикативного планирования и прогнозирования // Управление развитием крупномасштабных систем. М.: ИПУ РАН, Физматлит, 2018. С. 432-463.
8. Пашенко Ф.Ф., Гусев В.Б., Павельев В.В., Дургарян И.С., Пашенко А.Ф. Индикативное планирование и прогнозирование в развитии регионов // Сборник материалов XXXVIII Дальневосточной математической школы-семинара им. В.Е. Золотова (Владивосток, 2014). Владивосток: ИАПУ ДВО РАН, 2014. С. 595-607.
9. Гусев В.Б., Антипов В.И., Исаева Н.А. Модели индикативного планирования для сценариев сбалансированного развития сельского хозяйства России // Математические методы в технологиях и технике. 2022. № 6. С. 101-108. DOI 10.52348/2712-8873_MMTT_2022_6_101.
10. Varnavskii V. Using Input-Output Tables for Assessment Structural Changes in the Russian Transport Sector // 2023 16th International Conference Management of large-scale system development (MLSD). 26-28 Sept. 2023. P.1-5.
11. Бурков В.Н., Буркова И.В., Щепкин А.В. Условие прибыльности в модели Леонтьева // Управление большими системами. 2021. Вып. 91. С. 78-95.