

Е.Б. Ленчук

Институт экономики РАН, Москва

## Стратегическое планирование: новые вызовы в контексте внешних ограничений

**Аннотация.** В статье акцентируется внимание на объективных предпосылках использования инструментов стратегического планирования в практике государственного управления в условиях растущей геоэкономической и геополитической неопределенности. Показано, что в таких условиях именно на государство ложится ответственность за определение вектора будущего развития страны и принятие комплексных стратегических решений по его реализации. В этой связи обосновывается необходимость повышения качества целеполагания, укрепления программных и проектных начал в решении стратегических задач развития экономики, перехода к индикативному планированию. На основе анализа основных причин, не позволяющих выстроить процесс стратегического планирования на системной основе в российской практике, предложены основные направления совершенствования этого процесса как в методологическом, так и в организационном плане, что открывает возможности превратить этот инструментарий в стержневой элемент формирования социально-экономической политики на современном этапе.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, государственное управление, целеполагание, структурно-технологические сдвиги, индикативное планирование, стратегия социально-экономического развития.

Классификация JEL: O20, O21.

Для цитирования: **Ленчук Е.Б.** (2023). Стратегическое планирование: новые вызовы в контексте внешних ограничений // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 4 (61). С. 224–230.

DOI: 10.31737/22212264\_2023\_4\_224-230

EDN: NYUOLM

### Введение

Возросшая актуальность использования инструментов стратегического планирования в практике государственного управления определяется новыми геоэкономическими условиями, в которых сейчас функционирует российская экономика. В результате беспрецедентных международных санкций Россия столкнулась с внешними ограничениями, касающимися финансовой и внешнеторговой сферы, которые лишили российскую экономику таких важнейших факторов развития, как инвестиции и технологии, привели к разрыву сложившихся производственных цепочек, сузили возможности инновационного развития, что обострило проблему конкурентоспособности отечественной экономики и ее выхода на траекторию устойчивого роста.

В этой связи объективно возрастает необходимость формирования новой модели развития, направленной на обеспечение технологического суверенитета, переход к которой требует структурных и технологических преобразований в российской экономике при активизации научно-технологического и инновационного фактора развития, мобилизации ресурсов на этом направлении. Речь прежде всего идет «о создании в стране собственных линий разработки и условий производства продукции на их основе, обеспечивающих устойчивую

возможность государства и общества достигать собственные национальные цели развития и реализовывать национальные интересы»<sup>1</sup>.

Масштаб поставленной задачи требует новых подходов в системе государственного управления, обеспечивающих выведения целеполагания на качественный уровень, укрепления стратегических, программных и проектных подходов в экономике, что предопределяет необходимость еще раз вернуться к исследованию объективных предпосылок и особенностей стратегического планирования в рыночной экономике в условиях высокой неопределенности и той роли, которую оно может сыграть в процессе формирования *новой конкурентной модели развития*.

### Неопределенность и стратегическое планирование

В настоящее время «трансформационные процессы охватывают не только нашу страну, но и мир в целом, что делает возможным реализацию многих сценариев» (Кислицин, 2023). В этой связи растущая непредсказуемость требует поиска новых эффективных путей принятия комплексных стратегических решений как в области определения контуров будущего развития той или иной страны, так и в направлении координации действий всех агентов экономической системы для достижения

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2023 г. № 1315-р «Концепция технологического развития на период до 2030 г.» (<http://static.government.ru/media/files/KIj6A00A1K5t8Aw93NfRG6P8OlbBp18F.pdf>).

поставленной стратегической цели. Несомненно, речь идет о повышении качества государственного управления на всех уровнях, что, безусловно, актуализирует вопросы использования инструментов стратегического планирования, целеполагания, программных и проектных подходов в управлении социально-экономическим развитием. Известный французский экономист прошлого века Пьер Массе видел в планировании инструмент защиты от влияния случайностей<sup>2</sup>.

Роль государственного регулирования экономикой возрастает в условиях современных тенденций научно-технологического развития, связанных с освоением технологий четвертой промышленной революции, борьбой с климатическими изменениями и переходом к «зеленым» технологиям, которые будут определять конкурентоспособность страны в будущем и связаны не только с рисками, но потребуют крупных инвестиций, подключения к процессам разработки и освоения таких технологий широкого круга экономических агентов. Как отмечает М. Мацуккато, без активного участия государства «у нас нет шансов на то, чтобы справиться со структурными вызовами XXI в. или запустить технологические и организационные изменения, необходимые для долгосрочного устойчивого и справедливого роста» (Мацуккато, 2023). Это же подтверждает и С.Ю. Глазьев, отмечая, «что в условиях неопределенности быстрых технологических изменений государство помогает субъектам хозяйственной деятельности сориентироваться в многообразии возможных технологических траекторий, вовремя принять правильные инвестиционные решения», поднимая тем самым конкурентоспособность национальной экономики (Глазьев, 2023).

Актуализация использования инструментов стратегического планирования определяется также и проявившейся в ходе конкурентной борьбы *тенденции к экономической и технологической суверенизации стран*, одни из которых стремятся закрепить свое лидерство, а другие — обеспечить возможность бесперебойного функционирования экономических систем. Вместе с тем, опираясь только на рыночные механизмы, практически невозможно найти удовлетворительный ответ на вопрос, как достичь экономического суверенитета (Сапир, 2023).

Сегодня инструменты стратегического планирования уже прочно вошли в практику государственного управления таких стран, как США, Франция, Китай, Индии, Японии и др. Цель этого процесса — повысить эффективность работы государственного аппарата, выстроить непосредствен-

ные связи между задачами и результатами их выполнения (Кислицин, 2023). Это достигается за счет координации совместных усилий государства и бизнеса на решении важнейших социально-экономических задач, концентрации и эффективном использовании всех видов ресурсов для развития важнейших отраслей экономики, дополнении частных инвестиций государственными ресурсами в критически важных отраслях (Бурак, 2023).

### Предпосылки активизации стратегического планирования в России

Возвращаясь к экономической ситуации в России, следует отметить, что для нее сегодня существует ряд весомых аргументов в пользу *использования инструментов стратегического планирования*. Прежде всего это связано с поиском путей преодоления санкционного давления со стороны недружественных стран; необходимостью, как отмечалось выше, смены модели развития и укрепления своего экономического и технологического суверенитета. Причем переход к новой модели развития будет осуществляться в условиях крайне высокой степени неопределенности как геополитической, так и геоэкономической обстановки. Все это требует от государства умения согласовывать краткосрочные задачи с долгосрочными. «Инструментом снижения влияния неопределенности на основе конструирования собственного будущего выступает стратегическое планирование как процесс определения долгосрочных целей социально-экономического развития и инструментов их достижения, совокупность которых должна формировать стержень социально-экономической политики. Именно государство определяет вектор развития страны» (Ленчук, Филатов, 2023). Как отмечает академик А.Г. Аганбегян, «только с помощью стратегического плана ... можно качественно изменить, развить нашу социально-экономическую систему, создать механизмы социально-экономического роста, одним из которых является планирование, а другим, не менее мощным, рыночный двигатель экономики» (Аганбегян, 2021).

Начиная с 2014 г. в России был принят ряд важных нормативных документов, касающихся стратегического планирования. К наиболее значимым следует отнести ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (2014 г.)<sup>3</sup> и «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования РФ» (2021 г.)<sup>4</sup>,

<sup>2</sup> См. <https://institutions.com/general/4433-stanet-li-planovaya-ekonomika-nashim-buduschim.html>

<sup>3</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изменениями) ([https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)).

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402915816/>).

в которых определены основные организационные рамки использования данного инструментария. Однако внедрить стратегическое планирование в практику государственного управления и превратить его в концептуальную основу для формирования экономической политики в России так и не удалось, что существенно ограничивает способность государства ставить и достигать национальные цели развития (Ленчук, 2021).

В своих работах (Ленчук, Филатов, 2023; Ленчук, 2020) мы подробно описывали основные причины того, почему стратегическое планирование не удалось перевести на системную основу. Его наиболее узкими местами стали отсутствие четкой методологии реализации этого процесса, слабость механизмов и инструментов долгосрочного целеполагания, отсутствие нормативно закреплённой архитектуры документов стратегического планирования, несогласованность их целей и задач, отсутствие их увязки с ресурсным обеспечением и параметрами бюджетной политики. Следует отметить также отсутствие проработанных механизмов мониторинга, корректировки и актуализации показателей и целевых значений разрабатываемых документов в рамках всей системы стратегического планирования, отсутствие специального ведомства, ответственного за разработку и реализацию мер государственного стратегического планирования. Кроме того, как справедливо указывают исследователи, незрелость системы стратегического планирования характеризуется меньшим влиянием институтов стратегического планирования по сравнению с влиянием институтов бюджетной и денежно-кредитной политики; низкой степенью реализации стратегий, быстрой и непредсказуемой сменой правил игры, слабой мотивацией государственных служащих исполнять стратегические документы (Дмитриев, Крапиль, 2022).

В настоящее время целеполагание в сфере социально-экономического развития происходит в рамках ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и указов Президента РФ о национальных целях развития, т.е. оно перенесено на президентский уровень, подменяя разработку полноценной долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны. Следует отметить, что подготовка таких указов идет в закрытом режиме, слабо опирается на прогнозные разработки и оценку существующей ресурсной базы, проходит без широкого общественного обсуждения, что порой приводит к чрезмерной амбициозности и декларативности установленных целей. При этом формируемые в указах цели направлены преимущественно на решение социальных задач.

Безусловно, сама методология процесса выстраивания полноценной системы стратегического планирования, включение в нее документов президентского уровня должны дополнительно прорабатываться. Однако реально запустить этот процесс в практику государственного управления возможно только при соответствующей политической воле.

Несмотря на весомость аргументов в пользу стратегического планирования, государственные органы власти концентрируют свою деятельность на решении текущих задач и стабилизационных мерах, считая нецелесообразным усиление роли государства в решении структурных и технологических задач и смены модели развития, по-прежнему уповая на «всесильную руку рынка», проявляя явную боязнь возвращения к Госплану. Так, выступая на ПМЭФ-2023, глава ЦБ России Э.С. Набиуллина отмечала, что «наша экономика на глазах очень хорошо перестраивается и не надо ее трогать. Есть риски вмешательства. Не надо государству здесь проявлять слишком большую активность. Соблазн управлять структурной перестройкой российской экономики может привести к подавлению частной инициативы и возвращению к Госплану»<sup>5</sup>. Важно отметить, что использование инструментов стратегического планирования вовсе не означает необходимости возрождения Госплана советского образца.

### Модели стратегического планирования

В Федеральном законе 172-ФЗ стратегическое планирование определено как деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации<sup>6</sup>. Важнейшим этапом этого процесса является установление долгосрочных целей, определяющих контур будущего развития страны. Вместе с тем, достижение поставленных целей может осуществляться в рамках двух моделей – директивной, характерной для системы централизованного планирования, и индикативной, действующей в рыночной экономике. Их основные отличия отражены в работе (Сапир, 2023) (см. таблицу).

Индикативная модель планирования предполагает сохранение всех рыночных правил: частной собственности, конкуренции, свободных цен и т.п. При этом координация краткосрочной экономической деятельности осуществляется преимущественно рынком. Однако общий курс социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной

<sup>5</sup> <https://www.rbc.ru/economics/15/06/2023/648ab8ad9a7947f53f2fdb2c>

<sup>6</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изменениями) ([https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)).

Таблица

## Основные отличия моделей централизованного и индикативного планирования

Характеристика экономической системы	Централизованное планирование	Индикативное планирование
Тип собственности	Преимущественно государственная	Смешанная экономика с государственной собственностью для зарождающихся или стратегических отраслей, а также зон провалов рынка
Природа цен	Цены фиксируются государством	В основном – рыночные цены, но государство регулирует цены на ряд товаров и услуг (энергия, транспорт)
Распределение ресурсов	Преимущественно централизованное	Рынок с государственным вмешательством в стратегические отрасли
Характер инвестиций	Преимущественно централизованный	Рынок с государственными льготами (субсидии, налоговые льготы и льготные кредиты для ограниченного числа отраслей)
Способ финансирования экономической деятельности	Государственные субсидии и бюджетные инвестиции	Самофинансирование инвестиций, банковские кредиты, ограниченное использование финансовых рынков
Банковская система	Монобанк	Многоуровневая банковская система с депозитным банком под контролем государства и строгим разделением депозитных и коммерческих банков
Режим текущей координации	Преимущественно плановый	Рынок
Режим долгосрочной координации	Полностью плановый	Рынок с государственными приоритетами и договорная координация
Органы планирования	Агентство центрального планирования (Госплан) с агентством ценообразования (Госкомцен) и агентством по распределению ресурсов (Госснаб)	Небольшое агентство, работающее в тесном сотрудничестве с министерствами, статистической службой и частным бизнесом
Способ реализации планов	Административное принуждение	Финансовые стимулы. Ограниченные случаи принуждения
Внешняя торговля	Государственная монополия	Децентрализованная, но с протекционистскими правилами

Источник: составлено по (Сапир, 2023).

перспективе определяется государством, которое, формируя национальные стратегические цели и приоритеты развития, целенаправленно координирует деятельность всех рыночных агентов для их достижения, используя для этого широкий арсенал разнообразных стимулов и механизмов. Не подменяя действий рынка, государство как бы исправляет провалы рынка, поскольку интересы частного бизнеса и государства в среднесрочной и долгосрочной перспективе могут не всегда совпадать.

Применительно к России индикативное планирования может сыграть очень важную роль. Когда «надо обеспечить целенаправленные струк-

турные сдвиги, рыночные механизмы работают плохо, и необходимы дополнительные импульсы со стороны государства, в том числе в рамках индикативного планирования. С этой точки зрения, индикативное планирование может сыграть очень важную роль в нашей стране, которая остро нуждается в мощной структурно-инвестиционной политике, нацеленной на решение срочных задач социально-экономического развития и национальной безопасности» (Блохин, Кувалин, 2023). Предпосылками для расширения практики индикативного планирования также являются значительная доля государственного сектора в российской экономике, кото-

рый ослабляет действие рыночных регуляторов, а также потребность частного бизнеса в большей определенности в выстраивании своей стратегии развития (ibid.).

### Заключение

Для российской экономики, которая функционирует в сложных условиях глобальной неустойчивости и должна сформировать новую конкурентную модель развития, возникает необходимость нового видения стратегического планирования, а позиционирование его задач и функций приобретает особую актуальность. В этой связи следует еще раз остановиться на принципиально важных вопросах, позволяющих создать эффективно действующую систему стратегического планирования, способную стать стержнем социально-экономической политики государства на современном этапе.

1. Одним из первоочередных вопросов является корректировка законодательной базы стратегического планирования. Уместно напомнить, что с принятием «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ» в 2021 г. был введен ряд новых положений, уточняющих процесс организации стратегического планирования в стране, закрепленных в 172-ФЗ<sup>7</sup>. К таким нововведениям прежде всего относится главенствующая роль прогнозов; единый цикл планирования, включающий этапы прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования, мониторинга и контроля; использование балансовых методов и механизмов индикативного планирования; использование цифровых информационно-аналитических платформ и др. Эти нововведения направлены на придание системности процессу стратегического планирования в России. Однако за прошедшие два года в 172-ФЗ так и не было внесено никаких изменений, а новые положения «Основ» остаются пока только декларациями.

2. В методологическом плане предстоит решить вопрос о месте стратегии социально-экономического развития на долгосрочный период в системе документов стратегического планирования. Стратегия закреплена в качестве базового документа в 172-ФЗ, но не упомянута среди документов, определяющих национальные цели, в «Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ». Представляется, что без разработки такой стратегии выстроить конкурентную модель развития, осуществить структурно-технологические преобразования в экономике России не представляется возможным, поскольку такая стратегия должна не только сформировать наци-

ональные цели развития, но и определить пути и механизмы их достижения.

3. По-прежнему до конца не выстроена архитектура документов стратегического планирования. Ряд базовых документов стратегического планирования не разработан, другие в силу изменившейся геополитической и экономической обстановки одновременно утратили актуальность. В этой связи необходимо не только в методологическом плане определить перечень и соподчиненность документов стратегического планирования, но и уточнить их содержание, проведя их инвентаризацию на предмет соответствия целям текущего развития. При этом «главной задачей пересмотра системы документов стратегического планирования должны стать их содержательная взаимная увязка, а также увязка количественных показателей разных стратегий и программ и более глубокое обоснование подходов к решению межведомственных, межрегиональных, междисциплинарных проблем» (Блохин, Кувалин, 2023).

4. Остается открытым вопрос сопряжения бюджетного и стратегического планирования. Следует отметить, что в настоящее время бюджетное планирование не заглядывает за среднесрочный и долгосрочный горизонт. В этой связи особую актуальность приобретает разработка методологических подходов, обеспечивающих согласование временного горизонта и качественных параметров установленных целей в документах стратегического планирования с количественными финансовыми параметрами бюджетного планирования (Ленчук, Филатов, 2023).

5. Запуск в действие системы стратегического планирования объективно требует создания специального координирующего федерального органа, обеспечивающего содержательную взаимную увязку разрабатываемых документов стратегического планирования и их последующую трансформацию в систему планов, программ и проектов, а также оперативное взаимодействие всех участников этого процесса. Решению этих задач должно способствовать создание на базе координирующего органа единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического планирования.

### ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Аганбегян А.Г. (2021). О необходимости планирования в новой России // *Вопросы политической экономии*. № 2 (26). С. 27–44. [Aganbegyan A.G. (2021). On the need for planning in new Russia. *Problems in Political Economy*, 2 (26), 27–44 (in Russian).]

<sup>7</sup> См. Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (<https://base.garant.ru/403015816/>).

- Блохин А.А., Кувалин Д.Б.** (2023). Глобальные вызовы для системы стратегического планирования в России // *Проблемы прогнозирования*. № 3. С. 24–41. [**Blokhin A.A., Kuvalin D.B.** (2023). Global challenges for the strategic planning system in Russia. *Studies on Russian Economic Development*, 34, 3, 297–307 (in Russian).]
- Бурак П.И.** (2023). От стратегического планирования к стратегическим управленческим решениям как императиву развития экономики России // *Экономическое возрождение России*. № 3 (77). С. 34–44. [**Burak P.I.** (2023). From strategic planning to strategic administrative solutions as an imperative for Russian economic development. *Economic Revival of Russia*, 3 (77), 34–44 (in Russian).]
- Глазьев С.Ю.** (2023). Дополнение системы стратегического планирования // *Стратегирование: теория и практика*. Т. 3. № 3. С. 261–276. [**Glazuev S. Yu.** (2023). Supplementing the system of strategic planning. *Strategizing: Theory and Practice*, 3, 3, 261–276 (in Russian).]
- Дмитриев М.Э., Крапиль В.Б.** (2022). Стратегическое планирование на распутье: старые вызовы и новые возможности // *Вопросы теоретической экономики*. № 2. С. 39–59. Режим доступа: [http://questionset.ru/files/arch/2022/2022-N2/Dmitriev\\_Krapil\\_VTE\\_2022\\_2.pdf](http://questionset.ru/files/arch/2022/2022-N2/Dmitriev_Krapil_VTE_2022_2.pdf) [**Dmitriev M.E., Krapil V.B.** (2022). Strategic planning at the crossroads: Old challenges and new opportunities. *Questions of Theoretical Economics*, 2, 39–59. Available at: [http://questionset.ru/files/arch/2022/2022-N2/Dmitriev\\_Krapil\\_VTE\\_2022\\_2.pdf](http://questionset.ru/files/arch/2022/2022-N2/Dmitriev_Krapil_VTE_2022_2.pdf) (in Russian).]
- Кислицин С.В.** (2023). О развитии системы стратегического планирования: концептуальные подходы и зарубежный опыт // *Экономическое возрождение России*. № 3 (77). С. 75–86. [**Kislitsyn S.V.** (2023). On development of strategic planning systems: Conceptual approaches and international experience. *Economic Revival of Russia*, 3 (77), 75–86 (in Russian).]
- Ленчук Е.Б.** (2020). Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // *Инновации*. № 2 (256). С. 24–28. [**Lenchuk E.B.** (2020). Strategic planning in Russia: Challenges and solution. *Innovation*, 2 (256), 24–28 (in Russian).]
- Ленчук Е.Б.** (2021). Стратегическое планирование как инструмент ускорения социально-экономического развития России. В кн. «Планирование в рыночной экономике: воспоминание о будущем». СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркatalog. 544 с. [**Lenchuk E.B.** (2021). Strategic planning as a tool of acceleration of social-economic development of Russia. In: *Planning in a market economy: Memories of the future*. SPb.: Centercatalog. 544 p. (in Russian).]
- Ленчук Е.Б., Филатов В.И.** (2023). Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной экономической трансформации // *Вестник Института экономики*. № 4. С. 7–24. [**Lenchuk E.B., Filatov V.I.** (2023). Strategic planning as a tool for reducing uncertainty in conditions of global economic transformation. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossijskoj Akademii Nauk (Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences)*, 4, 7–24 (in Russian).]
- Мацукато М.** (2023). Предпринимательское государство: развеем мифы о государстве и частном секторе. М.: Высшая школа экономики. 360 с. [**Mazzucato M.** (2023). The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths. Moscow: HSE. 360 p. (in Russian).]
- Сапир Ж.** (2023). Экономическое планирование: ренессанс забытой практики и возможности для России // *Эксперт*. № 4. С. 58–62. [**Sapir J.** (2023). Economic planning: A renaissance of a forgotten practice and an opportunity for Russia. *Expert*, 4, 58–62 (in Russian).]

E.B. Lenchuk

Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (RAS), Moscow, Russia

## Strategic planning: New challenges in the context of external constraints

**Abstract.** The article focuses on the objective prerequisites for the use of strategic planning tools in public administration practice in conditions of growing geo-economic and geopolitical uncertainty. It is shown that in such conditions it is the state that bears the responsibility for determining the vector of the country's future development and making comprehensive strategic decisions for its implementation. In this regard, the need to improve the quality of goal setting, strengthen program and design principles in solving strategic problems of economic development, and transition to indicative planning is substantiated. Based on analysis of the main reasons that don't allow creating the strategic planning process on a systematic basis in Russian, the main directions for improving this process both methodologically and organizationally are substantiated, in order to transform it into the core element of shaping socio-economic policy at the present stage.

**Keywords:** *strategic planning, public administration, goal setting, structural and technological changes, indicative planning, socio-economic development strategy.*

JEL Classification: O20, O21.

For reference: **Lenchuk E.B.** (2023). Strategic planning: New challenges in the context of external constraints. *Journal of the New Economic Association*, 4 (61), 224–230 (in Russian).

DOI: 10.31737/22212264\_2023\_4\_224-230

EDN: NYUOLM