

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Евстафьева Юлия Валерьевна

**ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами:
промышленность)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва — 2021

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова» на кафедре теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления.

Научный руководитель – **Глазьев Сергей Юрьевич**
доктор экономических наук,
академик РАН, профессор

Официальные оппоненты – **Иванов Владимир Викторович**
доктор экономических наук,
кандидат технических наук,
член-корреспондент РАН,
ФГБУ «Российская академия наук»,
заместитель президента

Цветков Валерий Анатольевич
доктор экономических наук,
член-корреспондент РАН, профессор,
ФГБУН «Институт проблем рынка РАН»,
директор

Клепач Андрей Николаевич
кандидат экономических наук,
государственная корпорация развития
«ВЭБ.РФ», главный экономист, АНО «Институт
исследований и экспертизы Внешэкономбанка»,
председатель Попечительского совета

Защита диссертации состоится «22» мая 2021 года в 14 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета МГУ.08.02 Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова по адресу: 119991, Российская Федерация, г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корпус 4, ауд. Е-834.

E-mail: msu.08.02@spa.msu.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский проспект, д. 27) и на сайте ИАС «ИСТИНА»: <https://istina.msu.ru/dissertations/331418145/>.

Автореферат разослан «___» апреля 2021 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук

А.С. Воронов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования. Происходящие в настоящее время структурные изменения экономики, промышленных отраслей и комплексов, обусловленные сменой технологических укладов, предъявляют новые требования к системе государственного управления в связи с необходимостью предотвращения кризисных явлений и своевременного освоения новых направлений развития промышленности.

С 2014 года в Российской Федерации осуществляется развертывание системы стратегического планирования на государственном и муниципальном уровнях управления в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Несмотря на множество принятых документов, стратегическое планирование не оказывает заметного влияния на развитие российской экономики.

Вышеназванный Федеральный закон предусматривает этапы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, в рамках которых разрабатываются и утверждаются различные документы стратегического планирования, а также дополнительный этап мониторинга и контроля их реализации. Вместе с тем осуществление государственного управления на основе стратегического планирования невозможно без практической реализации положений плановых документов, в первую очередь целеполагающих. Этот этап обозначен в указанном Федеральном законе без конкретных механизмов и инструментов реализации. На практике создаваемая система стратегического планирования ограничивается разработкой и принятием различных плановых документов, не предусматривая необходимых для их реализации инструментов и не оказывая заметного положительного влияния на социально-экономическое развитие государства. Таким образом, необходимо совершенствование методологии реализации документов стратегического планирования.

В рыночных условиях функционирования экономической системы, а также с учетом ограниченности бюджетных возможностей для полноценного использования стратегического планирования в государственном управлении требуется внедрение целого комплекса инструментов вовлечения различных

экономических субъектов в реализацию утвержденных плановых документов, в том числе организаций частной формы собственности, участие которых в достижении тех или иных целевых показателей определяется степенью их заинтересованности.

В работе рассматриваются как уже существующие, так и потенциальные инструменты реализации стратегического планирования промышленных отраслей и комплексов, даются рекомендации по их совершенствованию и применению, а также предлагается новый интегральный инструмент — многосторонние целевые соглашения.

Степень разработанности темы исследования. Вопросам стратегического государственного управления и планирования социально-экономической динамики посвящены работы А.Г. Аганбегяна, А.И. Агеева, А.А. Акаева, С.Д. Бодрунова, Е.Н. Ведуты, В.Е. Дементьева, В. Дрекслера (W. Drechsler), В.В. Иванова, Э. Каро (E. Karo), Р. Каттеля (R. Kattel), В.Л. Квинта, Г.Б. Клейнера, Д.С. Львова, В.Л. Макарова, Л. Макфарлана (L. Macfarlane), М. Маццукато (M. Mazzucato), Дж. Райан-Коллинза (J. Ryan-Collins), Б.А. Райзберга, В.А. Садовниченко, М.А. Сажинной, Г. Семенюк (G. Semieniuk), Д.Е. Сорокина, О.С. Сухарева, К.П. Чандрасехара (C.P. Chandrasekhar), А.А. Широга, Ю.В. Яковца и других.

Большое значение для разработки методологии стратегического планирования имеют работы в области эволюционной экономики и длинных циклов, а также в области теории технико-экономического развития. Существенный вклад в это направление экономической мысли внесли С.Ю. Глазьев, Дж. Гольдштейн (Goldstein J.S.), А. Грублер (Grubler A.), Я. ван Дейн (Duijn J.J., van.), Дж. Доси (Dosi G.), А. Клайнкнехт (Kleinknecht A.), Н.Д. Кондратьев, В.И. Маевский, С.Ю. Малков, Ч. Маркетти (Marchetti C.), Г. Менш (Mensch G.), С.М. Меньшиков, Г.И. Микерин, Н. Накиченович (Nakicenovic N.), Р. Нельсон (Nelson R.) и Дж. Уинтер (Winter S.), К. Перес (Perez C.), С.Ю. Румянцева, Л. Суте (Soete L.) и Дж.А. Кларк (Clark J.A.), Дж. Форрестер (Forrester J.W.), К. Фримен (Freeman C.), М. Хироока (Hirooka M.), Й. Шумпетер (Schumpeter J.A.).

Вопросы государственного стратегического планирования были в центре внимания советской экономической науки, которая рассматривала их в контексте действовавшей в социалистических странах системы директивного планирования. Работы А.И. Анчишкина, Г.Н. Зотеева, В.Н. Кириченко, Ю.В. Яременко и других заложили основы методологии народнохозяйственного прогнозирования и планирования. Под руководством академика Н.П. Федоренко была разработана теория оптимального функционирования экономики, основанная на использовании математических моделей линейного программирования, предложенных Л.В. Канторовичем. Однако в современных условиях рыночной экономики эти методы планирования на макроэкономическом уровне не применяются.

Проблематика современного стратегического планирования социально-экономического развития России широко освещена в отечественной научной литературе, а кроме того, на постоянной основе разрабатывается специалистами как отдельных академических институтов, так и соответствующих государственных ведомств. Следует отметить работы Е.М. Бухвальда, Ю.Б. Винслава, Д.Ю. Двинских, В.В. Доржиевой, С.А. Ильиной, А.Н. Клепача, А.В. Клименко, В.А. Королева, Е.Б. Ленчук, В.М. Полтеровича, И.Ю. Сластихиной, С.Н. Сильвестрова, О.О. Смирновой, В.И. Филатова.

Несмотря на значительные наработки в данном направлении, вопросы практической реализации утвержденных документов стратегического планирования и привлечения различных экономических субъектов к их исполнению остаются малоизученными, о чем свидетельствует фактическое отсутствие успешного опыта исполнения плановых документов, а также комплексных исследований этой проблемы.

Цель настоящей работы — обосновать необходимость применения конкретных инструментов реализации стратегического планирования, направленных на обеспечение участия различных субъектов хозяйственной деятельности в исполнении целеполагающих документов стратегического планирования отраслей и комплексов промышленности. В диссертации решаются следующие **задачи**:

1) определить значение стратегического планирования развития промышленных отраслей и комплексов промышленности в условиях структурных изменений мировой и российской экономики;

2) проанализировать действующую в России систему стратегического планирования с целью выявления механизмов его реализации;

3) обосновать предложения по совершенствованию государственного управления реализацией целеполагающих документов стратегического планирования в промышленных отраслях и комплексах;

4) подготовить предложения по законодательному обеспечению реализации стратегического планирования;

5) разработать организационно-правовую форму интеграции функций научных исследований и разработок новых технологий, их практического внедрения и организации выпуска промышленной продукции в целях реализации стратегического планирования развития отраслей и комплексов промышленности;

6) выявить перспективные инструменты реализации стратегического планирования развития промышленных отраслей и комплексов.

Объектом настоящего исследования выступает стратегическое планирование развития промышленных отраслей и комплексов в условиях структурных изменений мировой экономической системы. **Предметом исследования** является разработка новых и совершенствование существующих инструментов практической реализации целеполагающих документов стратегического планирования в промышленности Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составляют фундаментальные и прикладные научные труды в области долгосрочных закономерностей технико-экономического развития и государственного управления развитием экономики, а также теории эволюционной экономики, смены технологических укладов, инновационных процессов и научно-технического прогресса.

Методологическая основа настоящей работы. При проведении исследования применялись такие методы, как системный анализ и синтез, сравнение, обобщение, абстрагирование, таксономия, группировка и комплексный метод. Применен структурно-функциональный подход.

Информационно-эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты в области стратегического планирования и обеспечения реализации плановых документов, публикации аналитических центров по тематике настоящей работы, а также данные официальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет, Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАС «Управление»), в частности реестр документов стратегического планирования, Государственной информационной системы промышленности (ГИСП) и Системы обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»).

Научная новизна диссертационного исследования:

- обоснована необходимость стратегического планирования для устойчивого развития экономики промышленных отраслей, комплексов и предприятий в условиях структурных преобразований в народном хозяйстве, обусловленных сменой технологических укладов;

- в результате комплексного анализа законодательно установленной в Российской Федерации системы стратегического планирования выявлено отсутствие инструментов практической реализации целеполагающих документов стратегического планирования;

- разработаны предложения по повышению эффективности государственного управления практической реализацией документов стратегического планирования, включая участие в ней организаций, находящихся в полной или частичной собственности государства, в частности институтов развития, банков и корпораций;

- разработаны проекты законодательных инициатив по нормативно-правовому обеспечению реализации стратегического планирования в Российской Федерации;

- проведена таксономия функций участников научно-технологической кооперации с выделением и характеристикой предполагаемых эффектов их объединения в научно-технологические консорциумы;

- комплексно проанализированы: правовая база, процедура использования, накопленный опыт применения, преимущества и недостатки существующих инструментов реализации стратегического планирования (специальных инвестиционных контрактов, соглашений о защите и поощрении капиталовложений, корпоративных программ повышения конкурентоспособности, соглашений о повышении конкурентоспособности), на основании чего представлены предложения по их совершенствованию; разработан новый интегральный инструмент реализации стратегического планирования в промышленности — многосторонние целевые соглашения.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Происходящие при смене технологических укладов структурные изменения в экономике вызывают кризисное сокращение производства в старых промышленных отраслях и комплексах и открывают возможности для развития новых. Для устойчивого развития промышленных отраслей, комплексов и предприятий в этих условиях необходимо государственное стратегическое планирование в целях научно обоснованного предвидения и своевременной реализации перспективных направлений экономического роста, предотвращения кризисов и снижения инвестиционных рисков.

2. Государственное стратегическое планирование, фактически реализуемое в России в настоящее время, не представляет собой целостной системы. Законодательно установленная модель стратегического планирования не предусматривает инструментов практической реализации целеполагающих документов стратегического планирования.

3. Государство должно обеспечивать исполнение утверждаемых целеполагающих документов стратегического планирования, вовлекая контролируемые им организации в их практическую реализацию, а также применяя для этого договорно-правовые (контрактные) формы взаимодействия государства и частных организаций.

4. С целью совершенствования законодательного обеспечения реализации стратегического планирования предлагается внесение поправок в Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», направленных на закрепление правового статуса

исполнения документов стратегического планирования и установление ответственности должностных лиц за реализацию принятых плановых документов.

5. Перспективной формой кооперационного взаимодействия различных участников технико-экономического развития, направленной на выполнение положений документов планирования в части обеспечения разработки и промышленного освоения новых технологий, является научно-технологический консорциум. Необходимо закрепление в российском законодательстве понятия научно-технологического консорциума.

6. В целях практической реализации положений документов стратегического планирования предлагается использовать универсальный инструмент многосторонних целевых соглашений — специальных контрактов, сторонами которых могут являться предприятия, институты развития, инвестиционные фонды, научно-исследовательские, проектные и кредитные организации, а также публичный партнер (государство, субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

Теоретическая значимость работы заключается в обосновании необходимости практической реализации документов стратегического планирования для обеспечения устойчивого развития экономики промышленных отраслей и комплексов в условиях структурных изменений народного хозяйства, а также в дополнении созданной в России системы стратегического планирования инструментами реализации целеполагающих плановых документов.

Практическая значимость работы состоит в следующем:

- раскрыты причины дисфункциональности формирующейся в нашей стране системы стратегического планирования, что позволило обосновать необходимость устранения правовых пробелов в области практической реализации плановых документов различными субъектами социально-экономической системы и разработать в этих целях проект поправок в Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

- предложен диверсифицированный подход к установлению формата участия субъектов хозяйственной деятельности в реализации документов

стратегического планирования, использование которого позволит вовлекать в процесс реализации стратегического планирования организации различных форм собственности;

- на основе анализа отдельных аспектов деятельности институтов развития, государственных банков и корпораций даны рекомендации по их включению в систему реализации документов стратегического планирования;

- обоснована необходимость широкого применения консорциальной формы взаимодействия между участниками инновационного процесса, которая позволит обеспечить достижение целей стратегического планирования промышленных отраслей и комплексов;

- представлены направления совершенствования используемых в настоящее время в качестве инструментов реализации целеполагающих документов стратегического планирования специальных инвестиционных контрактов, корпоративных программ повышения конкурентоспособности и соглашений о повышении конкурентоспособности;

- разработаны предложения по расширению инструментария реализации документов стратегического планирования, в частности в качестве универсального инструмента предложено использование многосторонних целевых соглашений, предусматривающих совместную деятельность производственных предприятий, государственных ведомств, банков и корпораций, институтов развития, научно-исследовательских, проектных и других организаций, ориентированную на достижение закрепленных в документах планирования целей.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. По теме диссертации опубликовано 18 работ общим объемом 10,7 п.л. (авторский объем составляет 10,7 п.л.). Основные положения диссертационного исследования изложены в восьми статьях автора объемом 8,0 п.л., опубликованных в журналах, входящих в перечень изданий, рекомендуемых для публикации научных результатов диссертаций Ученым советом Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Отдельные аспекты исследования были представлены в выступлениях автора с докладами на научных конференциях: XXI Всероссийский симпозиум

«Стратегическое планирование и развитие предприятий» ЦЭМИ РАН (Москва, 2020); XI Международная Кондратьевская конференция «Возможные сценарии будущего России и мира: междисциплинарный дискурс» (Москва, 2020); конференция молодых ученых Института экономики РАН «Россия в глобальной экономике: новые вызовы и угрозы» (Москва, 2019); XXVII Кондратьевские чтения «Новая экономическая политика для России и мира» (Москва, 2019); международная научная конференция «Обеспечение национальной экономической безопасности: новые вызовы и приоритеты» МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, 2019); международная конференц-сессия РАНХиГС при Президенте Российской Федерации «Государственное управление и развитие России: национальные цели и институты» (Москва, 2019); международная научно-практическая конференция «Современные проблемы экономики и финансов» (Киев, 2019); конференция молодых ученых Института экономики РАН «Россия в глобальной экономике: новые вызовы и угрозы» (Москва, 2018); II Международная конференция «Инновационная экономика и менеджмент: методы и технологии» МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, 2017); XXIV Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2017» МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, 2017); VI Международная научно-практическая конференция «Стратегическое антикризисное управление: глобальные вызовы и роль государства» МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, 2016); XXII Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2015» МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, 2015).

Результаты исследования были использованы при разработке подходов к совершенствованию системы стратегического планирования в Российской Федерации на федеральном уровне, а также в рамках работы Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации.

Соответствие паспорту научной специальности. Результаты диссертационного исследования соответствуют пунктам 1.1.1 «Разработка новых и адаптация существующих методов, механизмов и инструментов функционирования экономики, организации и управления хозяйственными образованиями в промышленности», 1.1.2 «Формирование механизмов

устойчивого развития экономики промышленных отраслей, комплексов, предприятий» и 1.1.6 «Государственное управление структурными преобразованиями в народном хозяйстве» подраздела «Промышленность» раздела «Экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами» паспорта специальности 08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством.

Объем и структура диссертационного исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего в себя 201 наименование, и трех приложений. Диссертационное исследование изложено на 221 страницах текста, включает в себя 10 рисунков и 7 таблиц. Общий объем работы — 231 страница.

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

1.1. Значение стратегического планирования в государственном управлении развитием современной экономики

1.2. Современное стратегическое планирование в Российской Федерации

1.3. Российская практика реализации государственного и муниципального стратегического планирования

ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

2.1. Роль государства в обеспечении реализации плановых документов

2.1.1. Государственные предприятия в системе стратегического планирования

2.1.2. Место институтов развития в государственном планировании

2.1.3. Законодательное обеспечение реализации стратегического планирования

2.2. Партнерство бизнеса и государства в целях реализации стратегических планов развития экономики промышленных отраслей и комплексов

ГЛАВА 3. ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

3.1. Инструменты научно-производственной интеграции в реализации стратегического планирования развития промышленных отраслей и комплексов

3.2. Инструменты инвестиционного обеспечения реализации стратегических планов развития промышленности

3.3. Контрактные инструменты различной целевой направленности

3.4. Многосторонние целевые соглашения как универсальный инструмент реализации стратегического планирования в промышленных отраслях и комплексах

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ А (справочное). Схема документов стратегического планирования

ПРИЛОЖЕНИЕ Б (справочное). Аналитический обзор создания научно-технологических консорциумов в России

ПРИЛОЖЕНИЕ В (справочное). Заключенные с Российской Федерацией специальные инвестиционные контракты

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Происходящие при смене технологических укладов структурные изменения в экономике вызывают кризисное сокращение производства в старых промышленных отраслях и комплексах и открывают возможности для развития новых. Для устойчивого развития промышленных отраслей, комплексов и предприятий в этих условиях необходимо государственное стратегическое планирование в целях научно обоснованного предвидения и своевременной реализации перспективных направлений экономического роста, предотвращения кризисов и снижения инвестиционных рисков.

Периодически происходящая смена технологических укладов обуславливает структурные кризисы мировой экономики, для управляемого прохождения которых необходимо осуществление стратегического планирования, позволяющего преодолевать ограниченность временного горизонта принятия инвестиционных решений различных субъектов промышленной системы. Последние действуют в соответствии со сложившимися рутинными процедурами принятия решений, обеспечивающими расширенное воспроизводство сформировавшихся технологических траекторий и, как правило, не могут предвидеть момент исчерпания их возможностей. Научно обоснованное стратегическое планирование, включающее в себя долгосрочное прогнозирование структурных изменений и стимулирование перспективных направлений НТП, а также индикативное установление ориентиров развития промышленности, призвано помочь хозяйствующим субъектам сориентироваться в меняющейся ситуации и принять правильные инвестиционные решения. Оно позволяет также смягчить структурный кризис и облегчить переход к фазе роста нового технологического уклада. Создание благоприятных условий для своевременного перетока капитала и других ресурсов из производств устаревающего технологического уклада в формирование нового является важнейшей задачей стратегического планирования.

Возможности рыночной самоорганизации применительно к описанным проявлениям структурной динамики экономических систем очень ограничены, в том числе ввиду нелинейной зависимости между затратами и результатами

внедрения нововведений, а также ввиду необходимости общего соответствия уровня компетенций трудовых ресурсов, институциональной среды, финансовой и производственной инфраструктуры требованиям нового технологического уклада. Данные задачи могут быть решены только путем координации действий экономических субъектов на макроуровне. При этом рыночные и плановые механизмы регулирования выступают как взаимодополняющие, их синергетическое взаимодействие способствует преодолению кризисных явлений, ускорению и устойчивому развитию экономики.

Стратегическое планирование развития промышленных отраслей и комплексов позволяет предотвратить экономические потери от вложений с убывающей доходностью в производства устаревающего технологического уклада и не допустить технологического отставания экономики в результате запоздалого освоения базисных технологий нового технологического уклада, максимально ускорить выход экономики в фазу роста и способствовать достижению лидерских позиций в мировом масштабе. Использование закономерностей НТП при планировании промышленного развития предотвращает нерациональное использование ограниченных ресурсов в устаревающих технологических цепочках и позволяет обеспечить их своевременный переток в перспективные направления нового технологического уклада.

2. Государственное стратегическое планирование, фактически реализуемое в России в настоящее время, не представляет собой целостной системы. Законодательно установленная модель стратегического планирования не предусматривает инструментов практической реализации целеполагающих документов стратегического планирования.

Система стратегического планирования, установленная принятым в 2014 году Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», до настоящего времени не сформирована, разработка основополагающих стратегических документов, таких как стратегия социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии развития макрорегионов, многократно откладывалась и до сих пор не завершена. Исполнение законодательства о стратегическом планировании носит

фрагментарный характер. Множество не увязанных друг с другом документов, разработанных к настоящему времени, не подкреплено инструментами практической реализации предусмотренных ими положений и достижения запланированных целей.

Указанный Федеральный закон определяет стратегическое планирование как деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Таким образом, область практической реализации утвержденных документов стратегического планирования остается за рамками законодательного регулирования стратегического планирования. В то же время использование стратегического планирования в государственном управлении не редуцируется к определению целей развития, последующей постановке перспективных задач и разработке планов — оно должно предусматривать конкретные пути практической реализации официально принимаемых документов.

Концептуальной проблемой российского стратегического планирования является его сведение, главным образом, к разработке и утверждению документов без должного внимания к их реализации. Это приводит к разрастанию системы документов стратегического планирования (около 70 тысяч) и низкой эффективности планирования, результатом которого неявно считается принятие документа, а не достижение установленных им целей развития. Данный феномен российского стратегического планирования связан с отсутствием конкретных мер ответственности за выполнение утвержденных плановых документов.

Необходимо проведение объемной работы по координации разобщенно функционирующих составных частей системы государственного стратегического планирования с целью достижения желаемых социально-экономических результатов, а также по созданию инструментов реализации положений плановых документов.

3. Государство должно обеспечивать исполнение утверждаемых целеполагающих документов стратегического планирования, вовлекая контролируемые им организации в их практическую реализацию, а также

применяя для этого договорно-правовые (контрактные) формы взаимодействия государства и частных организаций.

Государство может обеспечивать реализацию плановых документов посредством осуществления экономической политики, в частности промышленной, а также направляя деятельность организаций, находящихся под его контролем. Государственные компании и компании с государственным участием в промышленной, финансово-кредитной и научно-исследовательской сферах, а также государственные институты развития должны стать субъектами реализации плановых документов.

На микроуровне реализацию документов стратегического планирования рекомендуется проводить на контрактной основе. Для этого могут использоваться применяющиеся в настоящее время специальные инвестиционные контракты, при помощи которых с 2016 года в российскую промышленность привлечено 851,2 млрд рублей частных инвестиций, корпоративные программы повышения конкурентоспособности, соглашения о повышении конкурентоспособности, а также внедряемые соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

В целом под инструментами реализации государственного стратегического планирования понимаются комплексы мер, применяемых публичной стороной с целью обеспечения практического исполнения участниками экономических отношений положений принятых документов стратегического планирования. Эти комплексы мер включают в себя правовое, административно-организационное, финансовое и технологическое обеспечение реализации целеполагающих документов стратегического планирования.

Определяющими характеристиками инструментов реализации стратегического планирования являются сквозной характер и опциональность. Сквозной характер действия таких инструментов определяется тем, что они предполагают участие всех заинтересованных хозяйствующих субъектов, при этом эффекты от их применения распространяются на всю социально-экономическую систему. Опциональность подразумевает, что участники экономических отношений могут воспользоваться или не воспользоваться предложенными публичной стороной специальными режимами, мерами

стимулирования и прочими условиями по своему усмотрению, исходя из собственных представлений о целесообразности.

Договорно-правовая (контрактная) форма инструментов реализации стратегического планирования привлекательна как для публично-правовых образований (государства, регионов и муниципалитетов), так и для отдельных организаций: компания заинтересована в стабильности предоставления государственной поддержки и закреплении условий реализации проекта, что дает возможность надежно планировать собственную деятельность, а интерес публичной стороны заключается в гарантированном выполнении определенных целевых показателей, на достижение которых направлен реализуемый частным партнером проект. По своей сути инструменты реализации стратегического планирования являют собой отдельный случай государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, осуществляемого во исполнение принятых плановых документов.

4. С целью совершенствования законодательного обеспечения реализации стратегического планирования предлагается внесение поправок в Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», направленных на закрепление правового статуса исполнения документов стратегического планирования и установление ответственности должностных лиц за реализацию принятых плановых документов.

Разработанный проект необходимых поправок включает в себя изменение части 1 статьи 1, части 3 статьи 1, статьи 3, пункта 8 статьи 4, пункта 3 статьи 5, части 3 статьи 7, части 2 статьи 10 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Предлагается также дополнить главу 1 «Общие положения» статьей 2.1. «Правовой статус исполнения документов стратегического планирования» следующего содержания: *«Исполнение положений утвержденных документов стратегического планирования является обязательным для органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, государственных компаний, государственных*

корпораций и компаний с государственным участием. Исполнение положений утвержденных документов стратегического планирования является рекомендательным для других участников социально-экономической системы.».

В целях реализации документов стратегического планирования предлагается расширить главу 2 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования», добавив в нее статью 6.1 *«Ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования»* следующего содержания: *«Должностные лица органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в должностные обязанности которых входит осуществление стратегического планирования, в том числе разработка, утверждение, реализация документов стратегического планирования, а также мониторинг и контроль за их реализацией, несут персональную ответственность за достижение закрепленных в документах стратегического планирования целевых показателей в соответствии с действующим законодательством.»*. Название главы 2 предлагается изложить в следующей редакции *«Полномочия и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования»*.

5. Перспективной формой кооперационного взаимодействия различных участников технико-экономического развития, направленной на выполнение положений документов планирования в части обеспечения разработки и промышленного освоения новых технологий, является научно-технологический консорциум. Необходимо закрепление в российском законодательстве понятия научно-технологического консорциума.

Необходимая для практического освоения достижений НТП интеграция промышленности и научного потенциала может быть достигнута путем создания научно-технологических консорциумов. Как универсальный кооперационный

механизм объединения ресурсов и компетенций, а также разделения рисков научно-технологические консорциумы могут стать эффективным инструментом реализации стратегических планов развития промышленных отраслей и комплексов. Отсутствие правового регулирования данной формы взаимодействия является сдерживающим фактором их активного создания, который должен быть преодолен как можно скорее. Целесообразно также разработать комплекс мер, стимулирующих потенциальных участников использовать консорциальные формы объединения¹.

Таблица 1 — Функции и эффекты от объединения в научно-технологические консорциумы по типам участников

Тип участников	Функции	Предполагаемые эффекты
Научные, проектные и образовательные организации	- разработка технологических решений (осуществление НИОКР); - подготовка требуемых специалистов	- гарантия востребованности и производственного освоения результатов научно-исследовательской деятельности; - реализация интеллектуального потенциала; - трудоустройство молодых специалистов
Промышленные предприятия	- выпуск высокотехнологичной продукции; - освоение передовых технологий	- модернизация и загрузка существующих, создание новых производственных мощностей; - повышение технического уровня и эффективности производства; - наращивание глобальной конкурентоспособности
Институты развития, кредитные организации, инвестиционные фонды	- проектное финансирование; - долгосрочное кредитование; - предоставление гарантий; - консультационная поддержка	- выполнение уставных функций; - расширение сферы деятельности; - наполнение портфеля инвестиционных проектов
Государственные органы исполнительной власти	- государственная поддержка (субсидии, гранты, закупки, гарантии, льготы и	- экономические эффекты от усиления кооперационной связанности и технологического развития экономики;

¹ Евстафьева Ю. В. К становлению научно-технологических консорциумов в российской экономике // Российский экономический журнал. 2019. № 6. С. 34–51.

Тип участников	Функции	Предполагаемые эффекты
	т.д.); - общая координация создания технологических консорциумов	- реализация документов стратегического планирования
Иные заинтересованные стороны	- продвижение и сбыт высокотехнологичной продукции; - вспомогательные функции	- реализация целей деятельности
Примечание — Составлено автором; частично опубликовано в: Евстафьева Ю. В. К становлению научно-технологических консорциумов в российской экономике // Российский экономический журнал. 2019. № 6. С. 36–37		

6. В целях практической реализации положений документов стратегического планирования предлагается использовать универсальный инструмент многосторонних целевых соглашений — специальных контрактов, сторонами которых могут являться предприятия, институты развития, инвестиционные фонды, научно-исследовательские, проектные и кредитные организации, а также публичный партнер (государство, субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

Данные соглашения носят целевой характер и направлены на решение задач и достижение показателей, установленных документами стратегического планирования. Для этого предлагается разработать классификатор показателей всей системы государственного стратегического планирования, что облегчит администрирование массива соглашений, обеспечит их строгую увязку с планами развития и целевую направленность. Организации корпоративного сектора экономики должны на постоянной основе получать актуальную информацию о потребностях публичной стороны, которые могут стать предметом потенциальных соглашений. Для этого необходима системная работа по ориентированию корпоративного сектора в соответствии с утверждаемыми документами стратегического планирования.

Заключение консорциальных соглашений основывается на заинтересованности организаций и их добровольном желании принять на себя те или иные обязательства. Привлекательность соглашений обеспечивает

предоставление заключающим их компаниям определенных преференций со стороны государства, субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования, таких как гарантии стабильности условий ведения хозяйственной деятельности, налоговые льготы, государственные гарантии, субсидии, льготные кредиты, возвратное налоговое финансирование. Инструмент предполагает возможность «конструкторской сборки» пакета преференций в зависимости от качественного и количественного наполнения пакета обязательств со стороны хозяйствующего субъекта. Такие контракты могут быть применены в промышленных отраслях и комплексах, других сферах и на разных уровнях государственного управления как основной инструмент вовлечения в реализацию



Примечание — Составлено автором.

Рисунок 1 — Организационно-субъектная схема многостороннего целевого соглашения

плановых документов корпоративного сектора экономики. На усмотрение инициатора заключения соглашения может быть собран состав участников и определен соответствующий их интересам состав предпочтений и обязательств. Гибкость предлагаемого инструмента заключается в возможности участия всех заинтересованных предприятий, финансово-кредитных организаций, научно-исследовательских институтов как частного, так и государственного секторов экономики, а также в возможности включения в него различных предпочтений в зависимости от особенностей проекта. Взаимная ответственность всех сторон — подписантов соглашения будет служить гарантией реализации проектов, минимизировать риски срыва сроков из-за рассогласованности действий или намеренного уклонения участников проекта от исполнения обязательств¹.

Введение в правовое поле России данного интегрального инструмента сможет существенно повысить эффективность государственного управления развитием промышленных отраслей и комплексов на основе стратегического планирования, так как создаст возможности для практического выполнения утверждаемых целеполагающих плановых документов с участием всех необходимых для этого предприятий и организаций, независимо от формы собственности².

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Концептуальной проблемой российского стратегического планирования является его сведение главным образом к разработке и утверждению плановых документов без должного внимания к их реализации. Это приводит к разрастанию системы документов стратегического планирования и низкой эффективности планирования, результатом которого неявно считается принятие документа, а не достижение установленных им целей развития.

Для реализации целеполагающих документов стратегического планирования в условиях, когда большинство субъектов хозяйствования

¹ Евстафьева Ю. В. Многосторонние специальные соглашения как инструмент реализации государственного стратегического планирования // Новая экономическая политика для России и Мира. Сб. научных трудов участников Междунар. научной конференции — XXVII Кондратьевские чтения, 29–30 октября 2019 г., Москва, ИЭ РАН / под ред. В. М. Бондаренко. М.: МОСИПНН Н.Д. Кондратьева, 2019. С. 271–272; Евстафьева Ю. В. Использование контрактных форм взаимодействия бизнеса и государства для реализации документов стратегического планирования // Экономические стратегии. 2020. № 4 (170). С. 126–133.

² Там же.

находится в частной собственности, должны быть разработаны и внедрены контрактные инструменты реализации стратегического планирования.

В развитие контрактной формы взаимоотношений государства как публично-правового образования и частных организаций в качестве универсального инструмента реализации документов стратегического планирования предложены многосторонние специальные соглашения. В отличие от действующих контрактных инструментов в рамках данных соглашений могут быть объединены все участники осуществления проекта, от которых зависит его реализация, включая, наряду с заинтересованными хозяйствующими субъектами, органы государственной власти различного уровня, муниципалитеты, научно-исследовательские, проектные и кредитные организации, инвестиционные фонды, институты развития. Это повышает устойчивость и привлекательность соглашений с публичной стороной, так как обеспечивает справедливое распределение ответственности и рисков.

Необходимы дальнейшие исследования и разработки в области контрактных инструментов закрепления взаимных обязательств публичной стороны с отдельными субъектами социально-экономической системы в различных сферах государственного управления в рамках реализации положений утверждаемых документов стратегического планирования. Представляет интерес детальная проработка механизмов финансирования инструментов их реализации, включая использование специальных инструментов рефинансирования Банка России.

Российская система стратегического планирования развития промышленных отраслей и комплексов в настоящее время проходит этап становления. Законодательное закрепление многосторонних специальных соглашений, вовлечение в процесс их разработки и реализации контролируемых государством организаций и институтов развития, последовательное развитие и совершенствование инструментария привлечения организаций частной формы собственности к реализации плановых документов и другие предложенные в работе меры позволят преодолеть существующие ограничения формируемой системы стратегического планирования и обеспечить его эффективную практическую реализацию.

IV. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, включенных в утвержденный решением Ученого совета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова перечень:

1. Евстафьева, Ю. В. Новый инструмент господдержки производства и экспорта продукции сельского хозяйства: по поводу соглашений о повышении конкурентоспособности сельхозпроизводителей / Ю. В. Евстафьева // Российский экономический журнал. — 2020. — № 4. — С. 56–68. — 0,9 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 1,634.

2. Евстафьева, Ю. В. Использование контрактных форм взаимодействия бизнеса и государства для реализации документов стратегического планирования / Ю. В. Евстафьева // Экономические стратегии. — 2020. — № 4 (170). — С. 126–133. — 0,7 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 0,713.

3. Евстафьева, Ю. В. Корпоративные программы повышения конкурентоспособности как контрактный инструмент государственного управления в сфере промышленного экспорта / Ю. В. Евстафьева // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2020. — № 3. — С. 159–174. — 1,0 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 0,883.

4. Евстафьева, Ю. В. Реформирование инструмента специального инвестиционного контракта / Ю. В. Евстафьева // Экономические стратегии. — 2020. — № 1 (167). — С. 64–71. — 0,7 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 0,713.

5. Евстафьева, Ю. В. К становлению научно-технологических консорциумов в российской экономике / Ю. В. Евстафьева // Российский экономический журнал. — 2019. — № 6. — С. 34–51. — 1,5 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 1,634.

6. Евстафьева, Ю. В. Проблемы развертывания системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации / Ю. В. Евстафьева // Государственное управление. Электронный вестник. — 2019. — № 75. — С. 48–66. — 1,1 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 0,837.

7. Евстафьева, Ю. В. Опыт применения и совершенствования специального инвестиционного контракта / Ю. В. Евстафьева // Вестник Института экономики

Российской академии наук. — 2019. — № 3. — С. 152–167. — 0,9 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 0,883.

8. Евстафьева, Ю. В. Инструменты реализации государственного стратегического планирования. Специальный инвестиционный контракт / Ю. В. Евстафьева // Государственное управление. Электронный вестник. — 2017. — № 65. — С. 104–122. — 1,2 п.л. — Импакт-фактор РИНЦ 2019: 0,837.

Работы в других научных изданиях:

9. Евстафьева, Ю. В. Необходимость стратегического планирования для устойчивого развития экономики при переходе на новую длинную волну Кондратьева / Ю. В. Евстафьева // Возможные сценарии будущего России и мира : междисциплинарный дискурс : Сборник научных трудов участников XI Международной Кондратьевской конференции, 20–21 октября 2020 г. / под ред. В. М. Бондаренко. — М. : МООСИПНН Н.Д. Кондратьева ; Волгоград : Учитель, 2020. — С. 154–160. — 0,7 п.л.

10. Евстафьева, Ю. В. Пробелы в обеспечении национальной безопасности при осуществлении стратегического планирования / Ю. В. Евстафьева // Обеспечение национальной экономической безопасности : новые вызовы и приоритеты : сборник тезисов докладов международной научной конференции / под ред. А. А. Пороховского, С. В. Кайманакова. — М. : Экономический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 2020. — С. 134–137. — 0,2 п.л.

11. Евстафьева, Ю. В. Вопросы практической реализации документов государственного стратегического планирования / Ю. В. Евстафьева // Сборник докладов участников секционных заседаний XXI Всероссийского симпозиума, Москва, 10–11 ноября 2020 г. / под ред. чл.-корр. РАН Г. Б. Клейнера. — М. : ЦЭМИ РАН, 2020. — С. 46–48. — 0,2 п.л.

12. Евстафьева, Ю. В. Роль институтов развития в реализации стратегического планирования в Российской Федерации / Ю. В. Евстафьева // Россия в глобальной экономике : новые вызовы и угрозы : Материалы науч. конф. молодых ученых, 21 ноября 2019 г. / отв. ред. О. В. Фролова. — М. : ИЭ РАН, 2020. — С. 95–104. — 0,4 п.л.

13. Евстафьева, Ю. В. Многосторонние специальные соглашения как инструмент реализации государственного стратегического планирования /

Ю. В. Евстафьева // Новая экономическая политика для России и Мира : Сб. научных трудов участников Междунар. научной конференции — XXVII Кондратьевские чтения, 29–30 октября 2019 г., Москва, ИЭ РАН / под ред. В. М. Бондаренко. — М. : МООСИПНН Н.Д. Кондратьева, 2019. — С. 271–272. — 0,1 п.л.

14. Евстафьева, Ю. В. Специнвестконтракт как инструмент локализации высокотехнологичных производств в России / Ю. В. Евстафьева // Инновационная экономика и менеджмент : Методы и технологии : Сборник материалов II Международной научно-практической конференции, Москва, 26 октября 2017 г., МГУ имени М. В. Ломоносова / под ред. О. А. Косорукова, В. В. Печковской, С. А. Красильникова. — М. : Аспект Пресс, 2018. — С. 361–366. — 0,4 п.л.

15. Евстафьева, Ю. В. Специнвестконтракт как инструмент реализации государственного стратегического планирования: механизм и практика применения / Ю. В. Евстафьева // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ–2017» / отв. ред. И. А. Алешковский, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов. — М. : МАКС Пресс, 2017. — 0,2 п.л.

16. Евстафьева, Ю. В. Применение стратегического планирования в управлении социально-экономическим развитием Российской Федерации / Ю. В. Евстафьева // Стратегическое антикризисное управление : глобальные вызовы и роль государства : Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции. — М. : Перо, 2016. — С. 222–229. — 0,3 п.л.

17. Евстафьева, Ю. В. Ключевые направления государственного стимулирования долгосрочного экономического роста в России в условиях смены технологических укладов / Ю. В. Евстафьева // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ–2015» / отв. ред. И. А. Алешковский, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов. — М. : МАКС Пресс, 2015. — 0,1 п.л.

18. Yevstafyeva, Yu. V. Special Contracts as an Investment Stimulation Instrument / Yu. V. Yevstafyeva // Current Issues in Economics and Finance : Collection of Scientific Papers. International Scientific Conference, Kyiv, October 30, 2019. — Kyiv : KNEU, 2019. — P. 34–35. — 0,1 п.л.