

УДК 338.2
JEL O21, O57, P11, P21

В. В. Климанов, Н. А. Чернышова, Д. А. Недопивцева

*Институт общественных наук РАНХиГС при Президенте РФ
пр. Вернадского, 82, Москва, 119571, Россия*

*Институт реформирования общественных финансов
Большой Кисловский пер., д. 1/12, стр. 2, Москва, 125009, Россия*

klimanov@ranepa.ru

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Целью статьи является определение методов и способов выработки приоритетов социально-экономического развития, применяемых на федеральном уровне. Исходными данными для исследования явились документы стратегического планирования, а также указы, постановления и распоряжения органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяющие стратегические приоритеты социально-экономического развития в 20-летний период. На основе проведенного содержательного анализа нормативной правовой базы Российской Федерации определен термин «приоритеты социально-экономического развития» и аналогичные понятия, а также подходы к их формированию. Проведенный обзор приоритетов в составе документов стратегического планирования позволил провести типологизацию приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации. Авторы определили механизм формирования приоритетов под воздействием основных эндогенных (внешнеэкономические, внешнеполитические, миграционные и пр.) и экзогенных (интересы бизнеса, населения, региональных властей) факторов, который может быть рекомендован для учета при подготовке документов стратегического планирования федерального уровня.

Ключевые слова: приоритеты, эндогенные и экзогенные факторы, санкции, импортозамещение, инновационное развитие, промышленная политика.

Введение

Эффективность государственной системы невозможна без целеполагания, прогнозирования и определения основных задач и результатов деятельности. В связи с этим в современной практике государственного регулирования усиливается роль стратегического планирования, важнейшим элементом которого является установление приоритетов и целей развития.

Внедрение в практику государственного управления программного бюджета должно связать целевое планирование и планирование средств. Однако повышению эффективности управления государственными расходами препятствует отсутствие целостной государственной системы стратегического планирования и приоритетов социально-экономического развития, непротиворечиво и обоснованно зафиксированных в документах стратегического планирования. Эти проблемы стратегического планирования на федеральном уровне определяют условия для формирования системы государственного управления регионального на современном этапе [1; 2]. В связи с этим основной целью исследования является определение методов и способов выработки приоритетов социально-экономического развития, применяемых на федеральном уровне. Основными задачами статьи явились: анализ нормативных пра-

Климанов В. В., Чернышова Н. А., Недопивцева Д. А. Механизмы формирования стратегических приоритетов социально-экономического развития // Мир экономики и управления. 2016. Т. 16, № 4. С. 80–92.

вовых актов с позиции наличия требований к механизмам формулирования приоритетов социально-экономического развития, а также анализ процессов возникновения тех или иных приоритетов в документах стратегического планирования и выявление фактически реализуемых на практике механизмов формулирования приоритетов в документах стратегического планирования в Российской Федерации в последнее десятилетие.

Статья отражает часть результатов научно-исследовательской работы «Механизмы формирования стратегических приоритетов социально-экономического развития на федеральном уровне», выполненной в рамках государственного задания в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2015 г.

Основное содержание

При создании стратегии развития стран, регионов и городов, в первую очередь, необходимо формулирование миссии, которая учитывает интересы населения. После определения миссии необходим выбор главного стратегического вектора развития: видение будущего, генеральная цель стратегии, стратегические намерения. Следующим этапом разработки стратегии является определение ключевых областей и приоритетных направлений развития. Далее происходит их дальнейшая конкретизация в виде целевых задач. Важным условием является их количественное ограничение: общее число разработанных приоритетов обычно не превышает десять [3].

В нормативных правовых актах, в том числе в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», отсутствуют четкие определения термина «стратегические приоритеты» и его аналогов. В целях проведения анализа процессов возникновения тех или иных приоритетов в документах стратегического планирования авторами был проведен обзор «приоритетов», «целей», «основных направлений» социально-экономического развития (далее в статье упоминается один общий термин – приоритеты) в составе указов Президента, Посланий Федеральному Собранию, Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года¹, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года³, в составе других документов стратегического планирования, а также публичных выступлений и докладов представителей власти, населения, бизнеса.

Анализ последовательности появления и фиксации приоритетов в нормативных правовых актах позволил определить основные факторы, оказывающие влияние на формирование приоритетов. Эти факторы можно разделить на два типа – экзогенные и эндогенные факторы. Формирование приоритетов часто происходит в результате взаимного влияния эндогенных и экзогенных факторов (рис. 1).

Экзогенными факторами формирования приоритетов являются:

- политическая деятельность международных организаций и зарубежных государств;
- динамика цен на мировом рынке на экспортные товары (в первую очередь, сырье – нефть, газ, металлы, удобрения);
- научно-технический прогресс и появление новых технологий;
- природные и техногенные катаклизмы;
- военные действия;
- внешние миграции населения;
- конфликты и споры (территориальные, религиозные, социальные);
- санкции (как декларируемые, так и неафишируемые);
- международные соглашения.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.



Рис. 1. Факторы, оказывающие влияние на формирование приоритетов
Источник: составлено авторами

По мнению большинства специалистов, в том числе экспертов НИУ ВШЭ [4], Центра ситуационного анализа и прогнозирования ЦЭМИ РАН⁴, мировые экспортные цены на нефть и газ являются основным макроэкономическим фактором, влияющим на экономику России извне.

Не менее важным фактором, который следует учитывать при формировании приоритетов, является развитие науки и техники, появление инновационных технологий. Современный мир все больше приоритезирует научно-технический прогресс, а количество стран, стремящихся к формированию инновационной экономики, постоянно растет. Формирование новых технологических укладов в производственной системе страны обуславливает и чередование деловых циклов, и конкурентоспособность всей экономики страны [5]. Последние несколько лет в России особое внимание уделяется инновационной сфере – развиваются площадки, которые направлены на стимулирование развития технологий и инноваций – Инновационный центр «Сколково», город Иннополис (Республика Татарстан).

При разработке приоритетов нельзя не учитывать фактор миграции: с учетом глобализации, формирования более мобильного мирового сообщества, а также высоких рисков развития военных конфликтов на Ближнем Востоке и в Восточной Украине, миграционные потоки будут увеличиваться.

Природные и техногенные катаклизмы, военные действия являются наименее прогнозируемыми факторами, однако они могут оказать существенное влияние на развитие страны, что должно находить отражение в соответствующих мероприятиях, обеспечивающих устойчивость природно-технических и социальных систем.

Наконец, особенно важную роль в вопросе формирования стратегических приоритетов играют разнообразные конфликты и партнерские отношения с зарубежными странами, часть из которых отражена в международных соглашениях Российской Федерации. Наиболее актуальные стратегические приоритеты в этой связи для России – это развитие партнерских отношений в рамках Таможенного Союза, создание совместных проектов со странами Азиатско-Тихоокеанского региона и освоение Арктики.

⁴ Макроэкономический прогноз на 2014–2015 годы: Центр ситуационного анализа и прогнозирования ЦЭМИ РАН. URL: <http://data.cemi.rssi.ru/> (дата обращения 20.05.2016).

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года⁵ прямо говорится о необходимости реализации потенциала экономической интеграции в рамках таких форматов, как Евразийский экономический союз, СНГ, БРИКС, АСЕАН и АТЭС.

В настоящее время, безусловно, одним из главных экзогенных факторов является применение международных санкций. Формирование приоритетов немислимо без учета запрета на импорт товаров из ряда зарубежных стран и контрсанкций со стороны Российской Федерации. Главной особенностью данного фактора можно считать его временную неопределенность, ярко выраженный политический характер и колоссальное воздействие на остальные макроэкономические факторы.

На рис. 2 представлен механизм формирования приоритета «импортозамещение» в результате влияния экзогенного фактора, связанного с экономическими санкциями.



Рис. 2. Механизм формирования приоритета «импортозамещение» в результате воздействия экзогенных факторов
Источник: составлено авторами

В марте 2014 г. США, Европейский союз, Канада, Швейцария, Япония, Австралия ввели санкции в отношении России, что сказалось практически на всех сферах деятельности. И хотя импортозамещение является решением одной из основных задач экономики России – ее диверсификации, о чем заявлялось в экспертном сообществе и в многочисленных документах стратегического планирования неоднократно и ранее, идея создания целостной политики импортозамещения появилась после введения санкций.

Так, весной 2014 г. была утверждена новая редакция государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»⁶, одной из главных задач которой является снижение доли импорта продукции, в том числе используемой отечественными производителями.

В 2014 г. утверждена Программа импортозамещения в сельском хозяйстве⁷, в соответствии с которой была разработана «дорожная карта» по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 гг.

⁵ Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации от 14 мая 2015 г.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1948-р.

Осенью 2014 г. с целью увеличения объемов кредитования организаций реального сектора экономики на долгосрочных и льготных условиях была принята Программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых в России на основе проектного финансирования⁸.

В 2015 г. Правительство Российской Федерации утвердило первый антикризисный план по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности⁹, где перечислены меры по импортозамещению и поддержке несырьевого экспорта. Для реализации антикризисного плана в 2015 г. было разработано 19 отраслевых программ импортозамещения на ближайшие годы, в том числе в фармацевтической промышленности, тяжелом машиностроении, программном обеспечении, авиастроении, судостроении¹⁰.

В целях поддержки отечественного производства было реализовано несколько важнейших мер: выделены средства федерального бюджета для обеспечения целевых займов предприятиям, реализующим проекты по импортозамещению; введены ограничения на закупку товаров, происходящих из иностранных государств, для государственных и муниципальных нужд¹¹; создан Фонд развития промышленности (ФГАУ «Российский фонд технологического развития»)¹²; создана Автономная некоммерческая организация «Российская система качества» (АНО «Роскачество»)¹³, которая будет выполнять независимую оценку качества и сертификацию товаров за счет средств бюджета; появилось новое понятие «специальный инвестиционный контракт», в соответствии с которым инвестор в срок до 10 лет обязуется создать либо модернизировать производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, а Российская Федерация или субъект Федерации обязаны осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности (налоговые и таможенные льготы, гарантии от неблагоприятных изменений действующего законодательства в течение срока действия контракта).

К *эндогенным факторам* формирования стратегических приоритетов относятся изменение тенденций и закономерности развития отраслей экономики и социальной сферы, населения и природно-технологических систем внутри страны, в том числе изменение отношения населения, власти и бизнеса к тем или иным проблемам социального и экономического развития.

Эндогенные факторы формирования приоритетов могут быть сформированы «сверху» (указания Президента, федерального Правительства) и «снизу» (инициативы региональных и муниципальных органов власти, бизнеса, населения).

В качестве примера формирования приоритетов под воздействием эндогенных факторов «сверху» может быть приведена консолидация управления крупнейшими предприятиями и отраслями в рамках государственных корпораций.

Одним из целевых направлений создания государственных корпораций является решение системных стратегических социально-экономических задач, имеющих общегосударственное и общественное значение, для решения которых необходимы значительные капиталы, организационные усилия, сроки и административные полномочия.

Встроенность стратегий крупного бизнеса, в том числе государственных компаний в систему стратегического планирования в России является, во-первых, важным механизмом стимулирования развития экономики страны, и, во-вторых, взаимосогласованность стратегий госкомпаний, отраслей и регионов является основой для сбалансированного развития всей экономики России [6].

Стратегии развития, программы инновационного развития акционерных обществ с государственным участием призваны сыграть значительную роль не только в стратегиях госкомпаний, но и в отраслевых федеральных стратегиях, региональных стратегиях и др.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 г. № 1044.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р.

¹⁰ Приказы Министерства промышленности и торговли Российской Федерации: от 31 марта 2015 г. № 656, от 31 марта 2015 г. № 654, от 1 апреля 2015 г. № 96, от 31 марта 2015 г. № 663, от 31 марта 2015 г. № 661 и др.

¹¹ Постановления Правительства Российской Федерации: от 5 февраля 2015 г. № 102, от 14 июля 2014 г. № 656, от 11 августа 2014 г. № 791, от 24 декабря 2013 г. № 1224.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1651-р.

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 г. № 780-р.

В настоящее время особенности правового положения государственных корпораций, цели их деятельности, порядок управления, полномочия, и функции государственных корпораций регулируются отдельно принятыми специально для этих целей федеральными законами¹⁴. В связи с принятием данных законов можно говорить о безусловной приоритизации отраслей, развитием которых занимаются государственные корпорации.

Другим примером формирования приоритетов «сверху» под воздействием эндогенных факторов является определение государственно-частного партнерства как важнейшего механизма и даже шире – принципа государственного управления. Именно в связи с дефицитом бюджетов всех уровней в Российской Федерации и в связи с острой необходимостью в развитии инфраструктуры возникли предложения о применении механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП).

В 2015 г. был принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...». До принятия данного закона единственной урегулированной на уровне федерального законодательства формой ГЧП были концессионные соглашения, заключаемые на основании Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», в связи с чем количество реализованных проектов ГЧП в России оставалось небольшим.

ГЧП стал рассматриваться властями как механизм или инструмент привлечения внебюджетных инвестиций и компетенций в общественный сектор экономики. Именно в связи с этим ГЧП можно рассматривать как механизм, сформированный по инициативе «сверху». При этом интерес региональных властей к данной форме реализации инфраструктурных проектов существовал, были приняты региональные законы о ГЧП, которые носили, в большинстве случаев, формальный характер. Тем не менее, основным лимитирующим фактором формирования приоритета «снизу» являлось отсутствие важнейших юридических возможностей, закрепляемых федеральным законодательством. Основным инициатором развития федерального законодательства в этой сфере выступили институты развития, в первую очередь, Внешэкономбанк.

В качестве примеров формирования стратегических приоритетов под воздействием эндогенных факторов «снизу» могут быть приведены механизмы формирования приоритетов «промышленная политика», «здоровье населения и экологическое состояние окружающей среды».

Приоритетность «промышленной политики» в Российской Федерации имеет отражение, прежде всего, в концептуальных документах, включая майские указы Президента, определяющих долгосрочные цели, задачи, направления, индикаторы, которые, в свою очередь, проецируются на отраслевые стратегии и госпрограммы.

Промышленная политика – комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции.

Формирование в конце 2000-х гг. приоритета промышленной политики на федеральном уровне произошло под воздействием инициатив региональных органов государственной власти, которые стали активно заниматься привлечением инвестиций в конце 1990-х гг. (рис. 3).

Актуальность развития производственной базы была осознана, в первую очередь, региональными властями, поскольку доходы бюджетов субъектов Федерации, в отличие от доходов федерального бюджета, в значительно меньшей степени формируются за счет сырьевого сектора.

В сфере развития отечественной региональной промышленности существует широкий спектр документов, определяющих ее развитие на долгосрочную перспективу. Однако важ-

¹⁴ Например, федеральные законы: от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии», от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий», от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».



Рис. 3. Механизм формирования приоритета «промышленная политика» под воздействием эндогенных факторов
Источник: составлено авторами

ная особенность отечественной нормативной правовой базы региональной промышленной политики заключается в отсутствии контроля со стороны федерального центра за процессом ее формирования. Результатом такой «неуправляемости» в сочетании с большой протяженностью и неоднородностью экономического пространства стал накопленный контрастный массив региональных нормативных правовых актов в сфере промышленной политики. Главную роль в этом массиве играют законы о промышленной политике. Данные нормативные правовые акты являются системообразующими для всей прочей правовой базы, регламентирующей развитие промышленного комплекса региона.

В 1990-е гг. законы о промышленной политике были приняты в 15 субъектах Российской Федерации. Одними из самых первых стали: Нижегородская область, Саратовская область, Удмуртская республика, Пермская область, Алтайский край, Орловская область, Ярославская область. Основанием для законотворческой инициативы послужило кризисное состояние промышленного производства [7]. К 2015 г. региональные законы о промышленной политике были приняты почти в 50 субъектах Федерации.

Если на региональном уровне уже начиная с 1998 г. активно принимались законы о промышленной политике, то на федеральном уровне Торгово-промышленная палата Российской Федерации и Российский союз промышленников и предпринимателей, представляя интересы промышленных, научных, финансовых и коммерческих организаций всей страны, разрабатывали и обсуждали в основном концепции развития российской индустрии.

Эффективность реализации промышленной политики зависит от множества факторов. Такие факторы, как курс национальной валюты, протекционизм, мировой финансовый и экономический кризис оказывают значительное влияние и на возможности, и на направления региональной промышленной политики. Данные макроэкономические параметры фактически определяют внешнюю среду, в которой существует и развивается вся экономика, в том числе промышленность [8]. Ряд общих макроэкономических инструментов, таких как ставки налогов или направления и объемы государственных расходов, могут быть отнесены и к инструментам самой промышленной политики. Это касается, в том числе, и политики государства по поддержке тех или иных предприятий или даже отраслей российской промышленности в условиях современного кризиса.

С началом кризиса 2008 г. можно сказать, что Россия исчерпала сырьевую модель экономического роста, основанную на добыче углеводородов и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре. При изменении мировой конъюнктуры других источников экономического роста (помимо экспорта сырья) в экономике страны до сих пор не образовалось [9; 10]. При этом ситуация в российской экономике определяется общим состоянием мировой экономики, что накладывает определенный отпечаток и на промышленную политику.

В целях эффективного администрирования промышленной политики на всех уровнях и создания нормативно-правового инструментария, который будет выступать основой для всех инициатив государственной промышленной политики в общенациональном масштабе, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации был разработан Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Закон дорабатывался с участием представителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, бизнес-сообщества и общественности¹⁵.

Закон устранил существовавшие пробелы и противоречия отраслевого законодательства, ввел необходимые определения и нормы для реализации всех мер поддержки промышленности. Он создал единые условия индустриального развития территорий и позволил решить назревшую проблему с определением правового статуса индустриальных парков и промышленных кластеров. Особое внимание уделено промышленной политике в оборонно-промышленном комплексе.

Безусловно, промышленная политика существует в России уже давно, и законы о промышленной политике в регионах действуют еще с 1990-х гг., однако последним существенным фактором для формирования промышленной политики в качестве приоритета послужили упомянутые ранее санкции, повлекшие за собой особое внимание к проблемам импортозамещения, диверсификации промышленности и развития конкурентоспособных производств.

Другим примером воздействия эндогенных факторов «снизу» является формирование приоритетов «здоровье населения и экологическое состояние окружающей среды» (рис. 4).

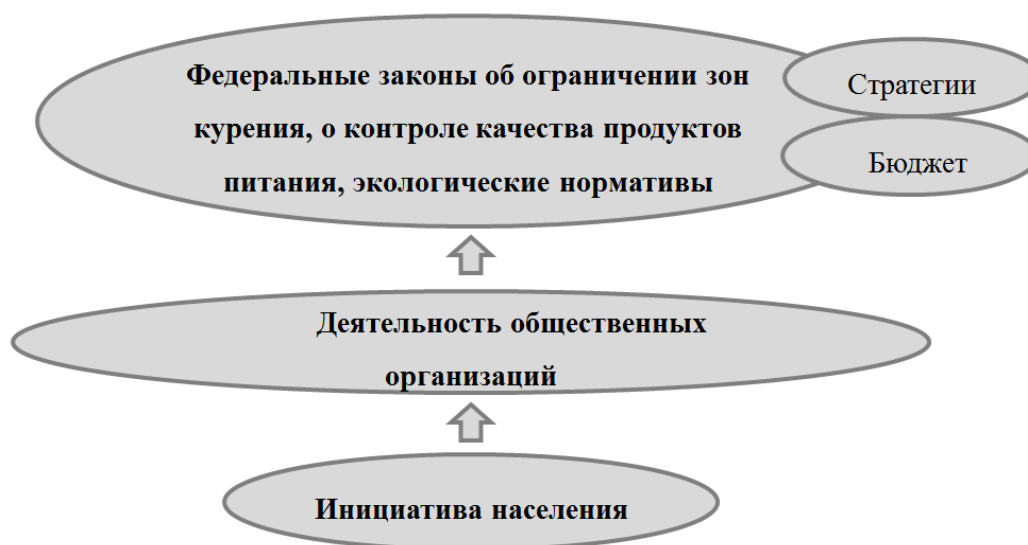


Рис. 4. Механизм формирования приоритетов «здоровье населения и экологическое состояние окружающей среды» под воздействием эндогенных факторов
Источник: составлено авторами

Многочисленные приоритеты государственной политики формулируются благодаря активной деятельности общественных организаций, в результате инициативы населения, в том числе отдельных групп, выделяющихся по социальным или профессиональным признакам. Как правило, они имеют социальную подоплеку в результате желания людей и общества жить в более благоприятных условиях, чувствовать себя в безопасности, быть здоровыми и образованными, пользоваться качественной продукцией. Безусловно, все эти задачи являются заботой государства, однако первоначальная инициатива идет, прежде всего, от населе-

¹⁵ Официальный сайт Правительства Российской Федерации URL: <http://government.ru/news/13356/> (дата обращения 20.04.2016).

ния. Государство, в свою очередь, законодательно закрепляет те или иные нормы, обеспечивая тем самым социальную защиту и гарантии.

В сфере защиты и безопасности населения можно назвать следующие федеральные законы: «О защите прав потребителей», «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; «Об экологической экспертизе»; «Об отходах производства и потребления»; «Об охране атмосферного воздуха»; «Об охране окружающей среды»; «О безопасности»; «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»¹⁶.

Большинство названных нормативных правовых актов было инициировано различными общественными организациями и ассоциациями, среди которых Всероссийское общество охраны природы, Конфедерация обществ потребителей, Российское общество Красного Креста и другие.

Таким образом, основными связующими звеньями между инициатором формирования приоритета «снизу» и закреплением этих приоритетов в документах стратегического планирования и федеральном законодательстве могут выступать:

- деятельность региональных властей (региональное законодательство),
- деятельность общественных организаций;
- деятельность профессиональных ассоциаций и институтов развития.

Инициативы активно обсуждаются, развиваются и пропагандируются, благодаря деятельности указанных трех субъектов нормотворчества, и в результате оформляются в осознанную государственную политику, в том числе в виде фиксации приоритетов в документах стратегического планирования и иных федеральных нормативных правовых актах.

Заключение

В ближайшие годы в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предстоит разработать и утвердить наиболее важные документы стратегического планирования – стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, стратегию пространственного развития Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Обзор законодательной и нормотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации показал, что ни в одном из документов не содержится точного определения понятия «приоритетов социально-экономического развития» или единообразного применения в данных документах одного из терминов, близких по содержанию.

В законе даны основные определения и термины, перечислены документы стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровня, определены общие принципы их разработки и взаимосвязи друг с другом.

Также в нормативных правовых актах по стратегическому планированию в Российской Федерации нет четко выстроенной иерархии понятий в сфере целеполагания. Во избежание недоразумений при принятии и реализации стратегических документов следовало бы дать определение понятий *цели, задачи, приоритеты, направления социально-экономического развития или государственной политики*, а также закрепить их использование применитель-

¹⁶ Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» и федеральные законы: от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; от 23 февраля 2013 г. N 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»

но ко всем документам стратегического планирования либо применительно к конкретному принимаемому документу.

В соответствии с проведенным анализом стратегические приоритеты социально-экономического развития фиксируются в документах целеполагания федерального уровня, однако могут отображаться и в документах прогнозирования, планирования и программирования. Кроме того, приоритеты социально-экономического развития на федеральном уровне могут быть зафиксированы и в других нормативно-правовых актах, которые выполняют роль документов стратегического планирования, а также в документах, определяющих полномочия органов государственной власти в части реализации социально-экономической политики на федеральном уровне.

Вместе с тем приоритеты социально-экономического развития могут и не быть зафиксированы в документах стратегического планирования, но при этом объективно существовать с точки зрения населения, представителей бизнеса и органов государственной и муниципальной власти, с позиций закономерного развития социально-экономических систем.

Впервые выполненный детальный контент-анализ всех документов стратегического планирования федерального уровня, действующих в последнее десятилетие, позволил типологизировать приоритеты социально-экономического развития по следующим признакам:

- 1) по объекту воздействия:
 - население (отдельные его категории);
 - экономика (отдельные виды экономической деятельности);
 - территория (отдельные категории территорий),
- 2) по субъекту воздействия (органы управления, ответственные за реализацию приоритетов):
 - федеральные органы государственной власти (в т.ч. отдельные министерства и ведомства),
 - органы государственной власти субъектов Российской Федерации,
 - органы местного самоуправления;
- 3) по периоду воздействия:
 - на год (например, в Посланиях Президента),
 - на среднесрочный период (например, в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации),
 - на долгосрочный период;
- 4) по территории распространения:
 - макроприоритеты (для страны в целом),
 - региональные приоритеты (для отдельных макрорегионов и субъектов Российской Федерации, а также их частей),
 - локальные приоритеты (для отдельных городов и муниципальных образований);
- 5) по уровню законодательного обеспечения:
 - законодательно закрепленные,
 - не закрепленные законодательно;
- 6) по степени гласности:
 - оглашаемые,
 - не оглашаемые (например, связанные с военной деятельностью).

По результатам анализа было определено, что приоритеты Российской Федерации сформулированы одновременно в разнообразных документах, в них представлены несколько отличающиеся перечни таких приоритетов, что определяется различными подходами к их выделению и типологизации.

Выбор приоритетов происходит в зависимости от целей и задач принятия документа (не целей и задач социально-экономического развития), в котором они закрепляются. Общие приоритеты развития для всего государства закрепляются в соответствующих документах федерального уровня – в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития, Стратегии национальной безопасности, Стратегии инновационного развития. В документах целеполагания, сфокусированных на отдельных отраслях или территориях, а также в документах планирования и программирования происходит дальнейшая детализация указанных общих приоритетов.

Однако необходимо отметить отсутствие системности и в значительной степени содержательной логики в этой детализации.

В связи с этим одной из актуальных научно-практических задач стратегического планирования остается выбор методов и подходов к формулированию целостной государственной системы стратегического планирования и приоритетов социально-экономического развития. Выявление приоритетов развития, постановка целей и задач – это ключевые функции стратегического планирования. Именно для выполнения этой функции и может быть использованы предложенные в статье типологизация приоритетов по отдельным критериям и механизмы формирования приоритетов в результате воздействия экзогенных и эндогенных факторов.

По результатам проведенного исследования можно сделать вывод о целесообразности при разработке перечня приоритетов в составе документов стратегического планирования формулировать приоритеты в составе элементарных матриц, составленных на основе указанной типологии и перечня экзогенных и эндогенных факторов. Данные матрицы позволят систематизировать процесс формулирования приоритетов и могут быть использованы в составе аналитических процедур при подготовке экспертных стратегических сессий в ходе разработки документов стратегического планирования.

Принципы выделения и типологизации приоритетов, механизмы формирования приоритетов могут быть в дальнейшем адаптированы к конкретным задачам, что обусловлено во многом самим процессом разработки приоритетов, подходами, методикой проведения исследований, целями разработки документов стратегического планирования, их назначением, а также непосредственной организацией процесса декомпозиции целей и приоритетов.

Также необходимо отметить, что в целях более качественного выбора и формулирования приоритетов процесс разработки должен проводиться с учетом позитивного и негативного опыта, как России, так и других стран мира в сфере стратегического планирования. Мониторинг процессов разработки и реализации документов стратегического планирования в настоящее время является актуальным предметом для научных исследований.

Динамика развития глобальных социально-экономических систем и мировой экономики, появление новых факторов и условий геополитического, экономического, научно-технического, природно-климатического развития регионов мира и государств определяет появление новых приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, которые необходимо фиксировать в документах стратегического планирования с целью координации усилий органов власти, предпринимательского сообщества и населения для обеспечения национальной безопасности и долгосрочного устойчивого социально-экономического развития.

Анализ содержания нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования позволяет сделать вывод о том, что формирование приоритетов социально-экономического развития на федеральном уровне должно опираться на необходимость обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития; однако требуется проведение инвентаризации терминов, применяемых в нормативных правовых актах, и приведение их к общей логике; также требуется методологическая проработка принципов формирования приоритетов и уточнение функций и состава содержания документов стратегического планирования.

Список литературы

1. *Климанов В. В.* Бюджетные основы государственного управления: Избранные статьи. 2009–2014 гг. М.: ИРОФ, 2014. 208 с.
2. *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Либроком, 2012. 368 с.
3. *Климанов В. В., Будаева К. В.* Эволюция разработки и содержания документов регионального стратегического планирования в России // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 40. С. 52–63.
4. *Акиндинова Н. В., Ясин Е. Г.* Новый этап развития экономики в постсоветской России // Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 5–27.
5. *Глазьев С. В.* Теория долгосрочного технико-экономического развития. М.: ВладДар, 1993. 310 с.

6. Симонова Ю. В., Смирнова О. О. Стратегии развития госкорпораций – локомотивы планового роста развития регионов и обеспечения экономической безопасности России // МИР: Модернизация. Инновации. Развитие. 2015. № 2-2 (22). Т. 6. С. 77–82.

7. Баширцев А. С. Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов // Проблемы современной экономики. 2013. № 3. С. 290–296.

8. Мау В. А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. 488 с.

9. Медведев Д. А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29.

10. Кудрин А. Л., Гурвич Е. Т. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 4–36.

Материал поступил в редколлегию 17.08.2016

V. V. Klimanov, N. A. Chernyshova, D. A. Nedopivtseva

*School of Public Policy of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
82 Vernadski Ave., Moscow, 119571, Russian Federation*

THE MECHANISMS OF FORMATION OF STRATEGIC SOCIO-ECONOMIC PRIORITIES

The article is devoted to definition of methods and techniques to identify priorities of socio-economic development, applicable at the Federal level. The initial data for the study was strategic planning documents, as well as the decrees, resolutions and orders of the Executive authorities of the Russian Federation and of constituent entities of the Russian Federation, defining the strategic priorities of socio-economic development in the 20-year period. The article presents the defining the term ‘priorities of economic and development’ and the approaches to their formation, which are represented at Russia’s normative acts and other federal documents. The content analysis of priorities in the strategic planning documents has allowed drawing the typology of economic and social development priorities of the Russian Federation. The authors determined the mechanism of creating the priorities under the influence of main endogenous (foreign trade, foreign policy, macro, etc.) and exogenous (the interests of business, communities, regional authorities) factors which could be recommended for consideration at the strategy developing process at federal level.

Keywords: priorities, endogenous and exogenous factors, sanctions, import substitution, innovative development, industrial policy.

References

1. Klimanov V. V. Byudzhetnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya: Izbrannye stati 2009-2014 [Budget foundations of public administration: Selected articles. 2009–2014]. Moscow, Institute for Public Finance Reform Publ., 2014, 208 p. (In Russ.)

2. Leksin V. N., Shvecov A. N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya [The state and the regions. Theory and practice of state regulation of territorial development]. Moscow, Librokom Publ., 2012, 368 p. (In Russ.)

3. Klimanov V. V., Budaeva K. V. Evolyuciya razrabotki i sodержaniya dokumentov regionalnogo strategicheskogo planirovaniya v Rossii [The evolution of the development and content of regional strategic planning documents in Russia]. Regionalnaya ehkonomika: teoriya i praktika [Regional economics: theory and practice], 2014, no. 40, p. 52–63. (In Russ.)

4. Akindinova N. V., Yasin E. G. Novyj ehtap razvitiya ehkonomiki v postsovetsoj Rossii [A new stage of economic development in post-Soviet Russia]. Voprosy ehkonomiki [Economic issues], 2015, no. 5, p. 5–27. (In Russ.)

5. Glaziev S. V. Teoriya dolgosrochnogo tekhniko-ehkonomicheskogo razvitiya [The theory of long-term economic development]. Moscow, VlaDar Publ., 1993, 310 p. (In Russ.)
6. Simonova U. V., Smirnova O. O. Strategii razvitiya goskorporacij – lokomotivy planovogo rosta razvitiya regionov i obespecheniya ehkonomicheskoy bezopasnosti Rossii [Development strategy of state corporations as drivers of planned growth and economic security of Russian regions]. MIR: Modernizaciya. Innovacii. Razvitie [World: Modernization. Innovation. Research], 2015, no. 2-2 (22), Vol 6, p. 77–82. (In Russ.)
7. Bashkircev A. S. Ekonomicheskie problemy regionov i otraslevykh kompleksov [Economic problems of regions and industrial complexes]. Problemy sovremennoj ehkonomiki [Problems of modern economics], 2013, no. 3, p. 290–296. (In Russ.)
8. Mau V. A. Krizisy i uroki. Ekonomika Rossii v ehpohe turbulentnosti [The crises and lessons. Russia's economy in the era of turbulence]. Moscow, The Gaidar Institute Publ., 2016, 488 p. (In Russ.)
9. Medvedev D. A. Novaya realnost: Rossiya i globalnye vyzovy [The new reality: Russia and global challenges]. Voprosy ekonomiki [Economic issues], 2015, no. 10, p. 5–29. (In Russ.)
10. Kudrin A. L., Gurvich E. T. Novaya model rosta dlya rossijskoj ehkonomiki [The new growth model for the Russian economy]. Voprosy ekonomiki [Economic issues], 2014, no. 12, p. 4–36. (In Russ.)