

# О создании систем стратегического планирования и управления научно-техническим развитием

On the creation of systems of strategic planning and management of scientific and technological development

doi 10.26310/2071-3010.2020.256.2.002



**С. Ю. Глазьев,**  
д. э. н., профессор, академик РАН  
✉ reception-glazev@eecommission.org

**S. Yu. Glazyev,**  
doctor of economics, professor, academician of the RAS

Обеспечение темпов экономического роста выше среднемировых с опережающим инвестированием в опорные отрасли и производства нового технологического уклада требует кардинального пересмотра всей системы стратегического управления (СУ). Эта система, наряду с входящими в нее экономическим прогнозированием, индикативным планированием и программированием, опирается, главным образом, на стратегическое планирование, необходимое для увязывания всех элементов системы управления экономикой в единое целое.

Стратегическим управлением предусматриваются прогнозы изменения условий функционирования экономики, общие направления достижения поставленных целей социально-экономического развития, которые затем разворачиваются в задачи и целевые программы. Последние реализуются в инвестиционных и инновационных проектах. Важнейшей составляющей СУ является наличие обратной связи для осуществления контроля, без которого вся система нежизнеспособна.

Ensuring economic growth rates above the global average with advanced investment in key industries and the production of a new technological structure requires a radical revision of the entire system of strategic management (SM). This system, along with its economic forecasting, indicative planning and programming, relies mainly on strategic planning, which is necessary for linking all elements of the economic management system into a single whole.

Strategic management provides forecasts of changes in the conditions of economic functioning, general directions for achieving the set goals of social and economic development, which are then developed into tasks and target programs. The latter are implemented in investment and innovation projects. The most important component of the SM is the availability of feedback for monitoring, without which the entire system is not viable.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, экономическое прогнозирование, технологические уклады, финансирование инвестиций, управление научно-техническим развитием.

**Keywords:** strategic planning, economic forecasting, technological structures, investment financing, management of scientific and technical development.

## Теоретические основы стратегического планирования и управления

Официально цели развития экономики формулируются на политическом уровне в посланиях президента, затем оформляются в его указах. Однако они никак не отражаются на деятельности корпоративного сектора, составляющего основу экономики. Правительство формально принимает постановления о выполнении поставленных президентом задач, но на практике ведомства занимаются имитацией их решения ради достижения формальных показателей. А некоторые, как Центральный банк, вовсе не видят необходимости в их исполнении. Получается, что система целеполагания повисает в воздухе, не оказывая существенного влияния на жизнь предприятий и реальные экономические процессы.

Получившее в настоящее время распространение институтов стратегического управления существенно отличается от знакомого нам по опыту СССР жестко централизованного планирования, носившего директивный характер. Реализуемое сегодня во всех передовых странах стратегическое планирование является индикативным, рекомендательным. Сущность индикативного планирования состоит в определении общих экономических задач и применении для их решения методов в основном косвенного воздействия на отрасли и предприятия, главным образом, с по-

мощью финансовой и кредитной систем. Хотя в нем практически нет обязательных плановых заданий, существует ответственность за решение перспективных экономических задач исходя из долгосрочных целей развития экономики.

Стратегическое управление концентрируется на постановке перспективных задач развития экономики, нацеленных на повышение темпов ее роста за счет проведения прогрессивных структурных сдвигов в экономике. При этом применяются формы и методы регулирования, рассчитанные на длительные периоды. В настоящее время в условиях смены технологических укладов большее внимание уделяется долгосрочным прогнозам, с помощью которых вырабатываются меры целевого структурного регулирования, обосновываются контуры экономической политики. Необходимо отметить возрастающее внимание к прогнозированию «управляющих факторов» и отказ от практики простой экстраполяции сложившихся тенденций. Все шире, особенно в странах Западной Европы, распространяется практика прогнозирования на основе методов «форсайта», нацеленных на достижение согласованных позиций государства, частного сектора и научного сообщества. Все большее понимание встречает идея выстраивания работ по принципу: «цель (задача) – ресурсы – методы (техника) – использование методов – результат». Это нашло свое воплощение в схеме «планирование–программирование–

бюджетирование», в которой финансы и их распределение не отправная точка работ, а завершающий этап в области прогнозирования и планирования.

Заметно возросло внимание к вопросам эффективности реализации бюджетных ресурсов. Фактор эффективности оказывает непосредственное влияние на формирование будущих программ не только прикладного характера, но и программ фундаментальных научных исследований. Однако при этом государство не отказывается от долгосрочных поисковых исследований и разработок, а, как свидетельствует опыт крупномасштабных программ США и ЕС, выступает их инициатором и вовлекает в реализацию таких программ частный бизнес на принципах взаимовыгодного государственно-частного партнерства.

Реальная практика прогнозирования, планирования и управления практически во всех развитых странах опирается на идеи социально-ориентированной рыночной экономики. Накопленный мировой опыт свидетельствует о большом разнообразии подходов к решению задач прогнозирования, планирования, бюджетирования и оценки эффективности государственных расходов. Их выбор определяется в значительной мере спецификой возможностей и задач, которые решаются национальной экономикой.

В России система стратегического управления и планирования только формируется после четверти века забвения методов планирования социально-экономического развития, впервые разработанных и реализованных в нашей стране около столетия назад. В 2014 г. наконец, по инициативе президента был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Одна из важнейших функций государства — стратегическое планирование социально-экономического развития. Современное государство в развитых странах как представитель интересов всего общества, всех социальных слоев и поколений на основе прогнозирования тенденций будущего развития в стране и в мире определяет национальные цели и приоритеты развития, реализует их с помощью стратегических и индикативных планов, программ и проектов, институтов развития. Вопреки широко распространенному в «мейнстриме» экономической мысли мнению о нецелесообразности государственного вмешательства в деятельность «невидимой руки» рынка, современная практика государственного управления доказывает необходимость стратегического планирования социально-экономического развития как необходимого условия успешного экономического роста.

С превращением НТП в ведущий фактор экономического роста важнейшей функцией государства становится организация долгосрочного прогнозирования и проектирования научно-технического и экономического развития. Тем самым в условиях высокой неопределенности быстрых технологических изменений государство помогает субъектам хозяйственной деятельности сориентироваться в многообразии возможных технологических траекторий, вовремя принять правильные инвестиционные решения. Определяя перспективные направления экономического роста и заблаговременно создавая необходимые для

их реализации заделы научно-исследовательских работ, объекты инфраструктуры и образовательный потенциал, государство поднимает конкурентоспособность национальной экономики, наращивая сравнительные преимущества на прорывных направлениях технико-экономического развития.

К настоящему времени во всех развитых и успешно развивающихся странах сформировались национальные системы стратегического планирования. Наряду с общими функциями технологического и экономического прогнозирования, определения приоритетов индикативного планирования, программирования и бюджетирования в каждой стране эта система имеет свои особенности. В то же время можно выделить три преобладающие модели, имеющее немалое число модификаций в разных странах.

Одна модель ориентирована на лидирующую роль бюджетного планирования и государственных органов, разрабатывающих и реализующих государственный бюджет. Наиболее яркий представитель этой модели — США; она преобладает также в Канаде и Великобритании.

Другая модель ориентирована на функционирование специализированной системы государственных органов планирования, которые определяют перспективные и годовые планы и координируют их выполнение, опираясь на поддержку бюджета. Эта модель преобладает в Индии, Китае, Японии, Южной Корее, ряде латиноамериканских стран, до недавнего времени использовалась во Франции.

Третья модель, выросшая из советской системы планирования развития народного хозяйства, сегодня успешно реализуется в Китае, Вьетнаме, Кубе, развивающихся странах социалистической ориентации. В отличие от действовавшей в СССР системы тотального директивного планирования с административным согласованием объемов производства, цен, поставок ресурсов, сегодня эта модель ограничивается периодическим установлением общих приоритетов социально-экономического развития, которые хоть и имеют контрольные плановые показатели, но реализуются на основе механизмов рыночного регулирования. Государство при этом сохраняет контроль над финансовой системой и денежным обращением. Посредством государственной банковской системы формируются кредитные ресурсы, предоставляемые корпорациям под планы наращивания инвестиций и производства. Контролируя базовые ресурсопроизводящие отрасли экономики через систему государственных банков и корпораций, правительство добивается выполнения индикативных планов развития экономики.

Следует отметить, что в реализации всех моделей стратегического планирования значительную роль играют целевые кредиты, предоставляемые контролируемые государством банками. Особенно велика роль создаваемого государством иницирующего импульса инвестиций в начальной фазе жизненного цикла новых производств. В дальнейшем, по мере формирования технологических траекторий, достижения рыночной конкурентоспособности и окупаемости, ведущая роль в инвестиционном процессе переходит к бизнесу, кото-

рый постепенно сворачивает прямую государственную поддержку, поскольку она может создать сложности при оперировании на внешних рынках [1].

Как известно, наша страна является родоначальником функций стратегического планирования, формирование которых в системе государственного управления начинается еще до Первой мировой войны в начале прошлого века. Российскому государству в целях преодоления технологической отсталости пришлось брать на себя функции организации магистрального железнодорожного строительства, оборонной промышленности, освоения колоссальных пространств. План ГОЭЛРО стал классическим примером успешного государственного стратегического планирования. Развивая этот подход, советская плановая система смогла решить сложнейшие задачи развития, начиная от жилищного строительства и заканчивая космическими полетами.

Вместе с тем бюрократизация и формализация действовавшей в СССР системы директивного планирования привели к накоплению систематических ошибок, обусловленных доминированием интересов крупных производственно-ведомственных структур. Возобладавшая инерция бесконечного расширенного воспроизводства сложившихся производственно-технологических систем со временем привела к падению технологической многоукладности, эффективности экономики и нарастанию технологического отставания СССР и, в конечном счете, к его краху.

Жесткость характерного для советской системы социализма директивного планирования во многом была обусловлена милитаризацией СССР, вынужденного выживать в условиях враждебного окружения вплоть до победоносного завершения Второй мировой войны. Но и последовавшая после нее «холодная война» с США и их союзниками вынуждала к сохранению мобилизационных методов организации народного хозяйства, подчинявших его развитие решению задач обеспечения обороны и национальной безопасности. После распада СССР, приватизации государственной собственности и перехода к рыночной экономике директивное планирование теряет свою актуальность и, в лучшем случае, заменяется индикативным планированием социально-экономического развития. При этом индикативное планирование становится частью системы стратегического управления развитием национальной экономики, обеспечивая выполнение стратегических планов. Так должно быть в теории. На практике становление системы стратегического планирования является важнейшей функцией государственного суверенитета. В отсутствие последнего она не может быть реализована, поскольку государство само становится инструментом реализации внешних интересов и теряет функцию целеполагания, как это произошло на Украине, в Грузии и прибалтийских республиках.

Как указывает специалистами [2], «одной из важнейших задач индикативного планирования является осуществление функций централизованного, общегосударственного маркетинга, ориентирующего хозяйствующих субъектов в вопросах складывающихся и ожидаемых тенденций развития конъюнктуры

рынка. В этом смысле индикативное планирование следует рассматривать как механизм государственной ориентации экономики с целью повышения ее конкурентоспособности. Макропоказатели индикативного плана не «разверстываются» по «исполнителям», которые участвуют в их реализации лишь постольку, поскольку это соответствует их интересам. В данном обстоятельстве заключается принципиальное отличие индикативного планирования от директивного. Если в последнем роль рынка была вспомогательной, а цены выполняли главным образом планово-учетную функцию, то индикативное планирование призвано предвосхитить (и по возможности скорректировать в лучшую сторону) будущую траекторию развития рыночной экономики. Индикативное планирование осуществляется с учетом складывающейся рыночной ситуации, на основе рыночных сигналов и стимулов.

Принцип равноправных взаимодействий государственных институтов с хозяйствующими субъектами является определяющим в организации индикативного планирования. Индикативное планирование можно представить в качестве инструмента координации интересов и экономических отношений межгосударственных, национальных и негосударственных субъектов<sup>1</sup> управления, сочетающего госрегулирование с рыночным саморегулированием экономики, основанным на разработке системы параметров (индикаторов) социально-экономического развития страны и определении общенациональных приоритетов.

Следует заметить, что наряду с системой централизованного директивного планирования именно в нашей стране еще в начале 1920-х гг. Н. Д. Кондратьевым была разработана теория предвидения и методология перспективного планирования индикативного типа в регулируемой рыночной экономике переходного периода. Хотя многие предложения Н. Д. Кондратьева были затем отброшены, тем не менее методология и организация планирования, разработанные Г. М. Кржижановским, С. Г. Струмилиным, Н. А. Вознесенским, оказались весьма эффективными и во многом были восприняты во всем мире в послевоенный период. В 1980-е гг. в СССР была создана методология долгосрочного прогнозирования, которая нашла воплощение в разработанной под руководством академиков В. А. Котельникова, А. И. Анчишкина и Н. Н. Некрасова. Комплексной программе научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий на 20 лет и генеральной схеме развития и размещения производительных сил на 15 лет.

#### **Сложившаяся практика стратегического планирования**

Многие требования Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не выполнены. Уже прошло более пяти лет с момента принятия данного закона,

<sup>1</sup> Под негосударственными носителями экономического управления понимаются институты местного самоуправления, управленческие органы корпораций, финансово-промышленных групп и других хозяйствующих единиц, саморегулируемые организации участников рынка и т. д.

но так и не сформирован пакет основных документов стратегического планирования.

Приходится констатировать, что данный закон оказался слишком сложным для российского правительства, которое сразу же после его принятия инициировало трехлетнюю отсрочку. До сих пор российским чиновникам не хватает компетентности для реализации предусмотренных этим законом процедур. Стратегическое управление носит имитационный характер. Официальные цели социально-экономического развития формулируются Президентом России в качестве общих ориентиров качественного характера. Однако между показателями их достижения и реальными механизмами управления нет обратной связи.

Например, глава государства ставит цель о переходе экономики на инновационный путь опережающего развития. Эта цель указами президента трансформируется в задачи увеличения количества высокотехнологических рабочих мест, повышения нормы накопления и производительность труда. Правительство принимает стратегию инновационного развития. Однако в действительности повышение ЦБ процентных ставок сверх рентабельности обрабатывающей промышленности делает решение этих задач невозможным. Наоборот, эти показатели снижаются из-за ухудшения условий кредитования производственной сферы. Вместо того, чтобы наращивать выпуск материальных благ, наша экономика работает наполовину своей мощности.

В настоящее время предприятия загружены на 60%, безработица в обрабатывающей промышленности с учетом скрытой безработицы достигает 20%, нет ограничений по природным ресурсам — большая часть экспортируется, вместо того чтобы перерабатываться. Лишь на пятую часть используется научный потенциал. Главная причина столь масштабного недоиспользования производственного потенциала — это искусственно созданная дороговизна денег. Другое следствие чрезмерно жесткой денежно-кредитной политики при отсутствии валютных ограничений — переориентация экономики на внешние рынки, подчинение ее воспроизводства внешнему спросу на вывозимые из России сырье и капиталы.

Вместо того чтобы поддерживать долгосрочными кредитами развитие экономики в соответствии с поставленными главой государства целями, Банк России, в соответствии с рекомендациями вашингтонских финансовых организаций, эмитирует деньги в основном под прирост валютных резервов. За последние два десятилетия 60% денежной базы в стране сформировано под иностранные обязательства, поступившие в страну в форме валютной выручки от экспорта, иностранных кредитов и инвестиции. Главным источником поступления денег в российскую экономику является экспорт сырья, что неизбежно влечет ее сырьевую специализацию. Вследствие проводимой Банком России денежной политики развитие российской экономики направляется не официальными целями и не национальными интересами, а потребностями внешнего рынка. Экономика движется туда, откуда притекают доллары и евро, попадая при этом в ловушку неэкви-

валентного экономического обмена, где мы ежегодно теряем около \$100 млрд.

Чтобы запустить систему стратегического управления, необходимо связать в единую систему все функции государственного регулирования экономики и каждую из них ориентировать на достижение общей цели. Если этого нет, то функционирование экономики определяется не официально поставленными целями, а другими факторами. Можно ставить хорошие цели, но без механизма координации всех функциональных звеньев государственного регулирования система не работает.

#### **Научно обоснованные и практически ориентированные подходы к развертыванию системы стратегического планирования**

Стратегия опережающего развития российской экономики должна включать форсированный рост отраслей, технологий и производств нового технологического уклада, динамическое наверстывание технологического отставания в технологических совокупностях, близких к передовым достижениям НТП, и догоняющее развитие в сферах безнадежного технологического отставания. Кроме того, стратегия развития должна включать углубление переработки сырья и стимулирование практической реализации научно-технического потенциала. Ее составной частью должна стать политика импортозамещения. Она должна вестись в рамках целостной стратегии опережающего развития экономики и начинаться с развертывания системы стратегического планирования, призванной обеспечить полномасштабное применение имеющихся у государства ресурсов для проведения модернизации и новой индустриализации экономики на базе нового технологического уклада.

Достижение перспективных целей экономического развития, поставленных Президентом Российской Федерации в указе № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» невозможно без формирования и институционального оформления эффективных инструментов стратегического планирования и управления научно-техническим развитием.

Методология стратегического планирования предусматривает наличие системы долго-, средне- и краткосрочных прогнозов и выбора приоритетов экономического развития, инструментов и механизмов их реализации, включающих систему долгосрочных концепций, среднесрочных программ и индикативных планов, институты организации соответствующей деятельности, а также методы контроля и ответственности за достижение поставленных целей.

Принятый закон «О государственном стратегическом планировании» предусматривает создание лишь некоторых элементов этой системы, главным образом — процедур подготовки соответствующих документов в рамках органов исполнительной власти. Предпринятая, сразу же после принятия этого закона, инициатива правительства по переносу сроков его исполнения и последующий срыв уже перенесенных сроков свидетельствует об отторжении сложившейся

системой управления экономикой даже робких попыток подчинить ее деятельность достижению поставленных президентом целей социально-экономического развития. Все ее звенья — министерства, агентства, государственные банки, фонды, корпорации и другие институты — работают разрозненно, руководствуясь ведомственными интересами и субъективными предпочтениями своих руководителей. В результате экономика теряет способность к самостоятельному развитию, нарастает хаос, снижается ее конкурентоспособность.

В целях восстановления управляемости развития экономики, а также достижения поставленных Президентом Российской Федерации целей экономического развития должны быть установлены интерактивные процедуры разработки долгосрочных прогнозов и концепций, среднесрочных программ и индикативных планов достижения согласованных и утвержденных целей развития. Целесообразно законодательно установить методы контроля и механизмы ответственности всех участников стратегического планирования на началах частно-государственного партнерства за выполнение согласованных мероприятий и задач. Особо важна интеграция в систему государственного стратегического планирования институтов развития, крупнейших корпораций, компаний и банков с государственным участием, крупных частных финансово-промышленных групп. Их совокупный производственный, финансовый и управленческий потенциал должен быть интегрирован не только при выработке стратегии, но и при ее реализации.

Следует также установить целевые показатели работы государственных институтов развития, корпораций и агентств по направлениям их деятельности, предусматривающих создание конкурентоспособных на мировом рынке производств нового технологического уклада, и ввести механизмы реальной ответственности за их своевременное достижение.

Система прогнозирования и планирования социально-экономического развития страны и ее регионов должна опираться на общегосударственную правовую базу и содержать единый организационно-правовой механизм взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, институтов развития, научных организаций и корпораций. Этот механизм должен обеспечивать интеграцию интересов и ресурсных возможностей всех заинтересованных сторон при разработке и реализации федеральных и региональных, муниципальных, ведомственных и корпоративных стратегических планов и программ. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны получить возможность участвовать в разработке, финансировании и реализации федеральных целевых программ, осуществляемых на их территории.

Стратегическое планирование должно ориентироваться на опережающий рост нового технологического уклада. Целесообразна разработка 5-летней программы модернизации экономики на его основе, предусматривающей меры по опережающему развитию составляющих его производственно-технологических комплек-

сов, созданию благоприятной для этого макроэкономической среды и формированию соответствующих институтов и контуров управления.

Стратегическое планирование должно учитывать переход современного общества к экономике знаний, основным фактором роста которой является научно-технический прогресс. Вывод экономики на траекторию быстрого и устойчивого роста предполагает ее перевод на инновационный путь развития, что требует кардинального повышения роли науки как в экономике, так и в системе государственного управления.

В целях организации стратегического управления развитием экономики целесообразно создать Государственный комитет по стратегическому планированию при Президенте Российской Федерации (ГКСП РФ), наделив его функциями:

- определения внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, а также возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития Российской Федерации;
- определения путей и способов реализации приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации;
- координации работ субъектов стратегического планирования по выбору путей и способов достижения целей и задач социально-экономической политики Российской Федерации, укрепления национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирования, на основе утвержденных Президентом Российской Федерации, документов стратегического планирования, комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решения задач социально-экономического развития Российской Федерации и укрепление национальной безопасности Российской Федерации;
- координации действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, включая направления бюджетной политики, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;
- организации мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования; научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение стратегического планирования.

Создание целостной и эффективной системы стратегического планирования в России должно также опираться на работоспособную систему управления научно-техническим развитием. В настоящее время в Российской Федерации сложилась критическая ситуация с развитием научных исследований, осуществлением технологической модернизации производства, связанной с переходом к новому технологическому укладу. Причины неблагоприятной ситуации кроются



Рис. 1. Предлагаемая схема органов стратегического управления при Президенте России

Источник: [3]

в хроническом недофинансировании развития науки, разрушении кооперации науки и производства, старении научных кадров, «утечке мозгов». Во многом они стали следствием приватизации, которая привела к разрушению отраслевого сектора прикладной науки. В свою очередь, реформа РАН не достигла своих целей и повлекла чрезмерную бюрократизацию управления фундаментальной наукой, подчинение научных институтов контролю некомпетентных чиновников, следствием чего стало ухудшение условий работы ученых и разочарование научного сообщества, возобновление утечки умов за рубеж.

В отсутствие координирующего органа созданные в целях стимулирования инновационной активности институты (РВК, Роснано, фонды финансирования научных исследований и др.) работают исходя из своих ведомственных и субъективных интересов, не неся ответственности за результаты своей работы. Следствием этого является неэффективность использования государственных средств, хронически низкая инновационная активность, нарастающее технологическое отставание и продолжающаяся деградация экономики.

В целях преодоления негативных тенденций необходима реализация системного подхода к управлению научно-техническим развитием, ориентированного на сквозное и всемерное стимулирование инновационной активности. Для этого необходимо создание надведомственного коллегиального федерального органа, отвечающего за разработку государственной научно-технической и инновационной политики, координацию деятельности отраслевых министерств, ведомств, институтов развития и корпораций в ее реализации — Государственного комитета по научно-техническому развитию (ГКНТР) при Президенте России.

При формировании системы стратегического управления развития экономики необходимо учитывать переход современного общества к экономике знаний, ключевым фактором эффективности которой

является НТП. Вывод экономики на траекторию быстрого и устойчивого роста предполагает ее перевод на инновационный путь развития, что требует кардинального повышения роли науки как в экономике, так и в системе государственного управления. В части управления научно-инновационной деятельностью необходимо учитывать, что она пронизывает все сферы экономики, что делает управление наукой как отдельной отраслью в формате министерства заведомо неэффективным. В целях реализации системного подхода к управлению НТП, «сквозного» и всемерного стимулирования инновационной активности целесообразно создание надведомственного федерального органа, отвечающего за разработку государственной научно-технической и инновационной политики, координацию деятельности отраслевых министерств и ведомств в ее реализации.

Еще одним элементом формирующейся системы стратегического управления призван стать Госкомитет по антимонопольной политике и защите конкуренции, который также целесообразно вывести из подчиненности Правительству РФ, причем кроме антимонопольной политики, защиты конкуренции, тарифов и цен в его ведении должны быть административные споры между госорганами и бизнесом, включая регулирование надзорной и правоприменительной практики. Создание системы стратегического планирования и механизмов кредитования роста производства и инвестиций должны сопровождаться подготовкой условий для повышения конкурентоспособности предприятий (рис. 1).

### Вместо заключения

Важнейшая составляющая системы СУ и СП — обеспечение национальной безопасности. В нашей сегодняшней ситуации система обеспечения национальной безопасности устойчивого развития должна исходить из обострения геополитической ситуации,

которая связана со сменой мирохозяйственных укладов.

Научный подход к оценке угроз национальной безопасности основывается на методе предельно критических (пороговых) показателей [4]. В 1996 г. по поручению секретаря Совета безопасности РФ была разработана и утверждена система показателей экономической безопасности [5], которая прошла обсуждение и получила рекомендацию Отделения экономики РАН. В 2000 г. секция экономической и социальной безопасности Научного совета при Совете безопасности России одобрила перечень из 19 показателей и соответствующих пороговых значений [6]. С тех пор эти показатели применяются при оценке состояния экономической безопасности России, опубликовано немало интересных исследований в данной области [7].

Состояние экономики и общества как динамических систем характеризуется различными показателями, отражающими их способность к воспроизводству и развитию. Предельно критическим следует считать такое значение показателя, выход за границы которого свидетельствует о возникновении угрозы функционированию экономики и жизнедеятельности общества вследствие нарушения нормального течения отражаемых этим показателем процессов. Обычно в качестве предельно критического значения определяется одно число, превышение (при растущем показателе) или снижение (при падающем показателе) которого свидетельствует о вхождении системы в зону риска. Правильно было бы определять два предельно критических значения показателя, обозначающие границы интервала допустимых для нормального функционирования и развития системы значений. Например, обычно предельно критическое значение показателя рождаемости определяют как минимально допустимое для простого воспроизводства населения. В то же время, как показывает опыт Китая, в определенных условиях общество может быть заинтересовано в стабилизации и даже снижении численности населения, что влечет за собой установление максимально допустимого количества детей в одной семье. Аналогичная ситуация имеет место в связи с широко используемым показателем инфляции: ее значение не должно превышать предельно критическую величину, отражающую переход экономической системы в турбулентное состояние, но вместе с тем и падение инфляции ниже нуля чревато нарушением воспроизводственных процессов в экономике.

Следует также различать показатели и соответствующие им предельно критические (пороговые) значения, определяющие способность системы к простому воспроизводству и способность системы к развитию. Выход за границы первых означает, что система утрачивает способность самосохранения — возникает угроза либо ее разрушения, либо перехода в качественно новое состояние. Выход за границы вторых отражает утрату системой конкурентоспособности, вследствие чего возникает угроза ее подчинения или поглощения иной социально-экономической системой. Расширенное воспроизводство может

казаться устойчивым развитием, но в реальной глобальной конкурентной среде оно не гарантирует от гибели в результате действия внешних вызовов и угроз. Эта очевидная — благодаря имеющемуся у нас историческому опыту — мысль часто игнорируется в традиционных эконометрических и социометрических исследованиях, основанных на экстраполяции сложившихся тенденций без учета пределов устойчивости реальных социально-экономических систем.

Воспроизводство социально-экономической системы следует рассматривать в единстве ее демографической, социальной, ценностно-культурной, производственно-технологической, природно-ресурсной и макроэкономической составляющих. Все эти подсистемы должны находиться в гармоничной взаимосвязи и обеспечивать сбалансированное воспроизводство общественной системы в целом, что достигается путем должного функционирования соответствующих институтов.

Использование предельно критических значений показателей в управлении социально-экономическим развитием должно исходить не из идеологических доктрин, а из прагматичного системного подхода. Согласно ему, общество есть система, взаимосвязь элементов которой хоть и подчиняется определенным закономерностям и поддерживается сложившимися воспроизводственными процессами, все же подвержена неконтролируемым внешним воздействиям и внутренним напряжениям. Каждая из ее подсистем имеет жизненно важные функции, и нарушение нормального режима функционирования одной из них может привести всю систему в состояние неустойчивости, слабой предсказуемости и неуправляемости. Показатели, отражающие функционирование этих подсистем, имеют предельно критические значения, достижение которых означает резкое повышение вероятности распада этих подсистем или перехода их в новое состояние, что влечет за собой угрозу для безопасности общества в целом.

Управление обществом должно носить научно обоснованный характер, опираться на математическое моделирование социальных процессов, вычисление и предсказание последствий принимаемых решений. Для этого необходимо проводить систематические измерения множества показателей социально-экономического состояния и, определяя на основе анализа их отношение к предельно критическим значениям, выявлять угрозы общественной и экономической безопасности. Величина предельно критических значений устанавливается исходя из результатов специальных исследований, экспертных оценок и математического моделирования.

Хотя показатели социально-экономического положения России существенно улучшились по сравнению с серединой 1990-х гг., когда впервые формировался их перечень, наблюдаемые значения большинства из них превышают предельно критический уровень. Страна вышла из опасной зоны по показателям состояния государственной финансовой системы, но остается за критической чертой по показателям состояния производственно-технологической сферы,

Таблица 1

Оценки, характеризующие воспроизводство человеческого потенциала в России

| Показатель   | Предельно критическое значение                              | Фактическое состояние на 2018 г. | Отношение фактического значения к предельно критическому |
|--|---|----------------------------------|--|
| Коэффициент рождаемости, на 1000 чел. населения  | 22  | 10,9                             | В 2 раза меньше  |
| Уровень смертности, чел. на 1000 жителей   | 12,5  | 12,5                             | В пределах нормы   |
| Естественный прирост, чел. на 1000 жителей   | 12,5 (простое воспроизводство, простое замещение населения) | -1,6                             | Кардинально меньше                                       |
| Продолжительность жизни, лет   | 78  | 71,7                             | В 1,1 раза меньше  |
| Разрыв между доходами 10 % самых обеспеченных и 10 % самых малообеспеченных групп, раз             | 8   | 15,5                             | В 2 раза больше  |
| Коэффициент Джини  | 0,30  | 0,41                             | В 1,3 раза больше  |
| Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, %                                   | 7   | 12,9                             | В 1,8 раза больше  |
| Уровень безработицы  | 5   | 5,3                              | В пределах нормы   |
| Уровень преступности, кол-во зарегистрированных преступлений на 100 тыс. чел. населения)           | 1000  | 1364                             | В 1,3 раза больше  |
| Соотношение среднедушевых денежных доходов населения и величины прожиточного минимума, раз         | 3,5   | 3,2                              | В пределах нормы   |
| Суммарный коэффициент рождаемости, (среднее число детей, рожденных женщиной в фертильном возрасте) | 2,15  | 1,62                             | В 1,3 раза меньше  |
| Коэффициент старения населения (доля лиц 65 лет и старше к общей численности населения, %)         | 7   | 14                               | В 2 раза больше  |
| Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)  | 0,800   | 0,816                            | В пределах нормы   |
| Уровень потребления алкоголя, литров абсолютного алкоголя на душу населения                        | 8   | 11,1                             | В 1,4 раза больше  |
| Доля людей, употребляющих наркотики, (ПАВ) %   | 7   | 8                                | В 1,1 раза больше  |
| Число суицидов, на 100 тыс. человек населения  | 20  | 12,4                             | В пределах нормы   |

человеческого и научно-технического потенциала. Запредельно низкими остаются параметры инвестиционной и инновационной активности, а также другие показатели, отражающие эффективность экономики и ее способность к развитию<sup>2</sup>.

Восстановление способности российской экономики к расширенному воспроизводству и модернизации требует учета закономерностей долгосрочного экономического развития и разработки правильной стратегии наравне с механизмами ее эффективной реализации. Для этого необходимо качественное улучшение системы управления на основе согласованного

со всеми функциональными блоками государственного управления стратегического планирования и управления научно-техническим развитием.

По оценкам В. М. Симчеры [9], уровень полных народнохозяйственных издержек в Российской Федерации по счету межотраслевого балансакратно превышает объем ВВП, что свидетельствует об отрицательном вкладе системы управления в экономический рост. В результате неудовлетворительного состояния системы управления коэффициенты полезного использования ресурсного потенциала России более чем вдвое ниже предельно критического значения.

Таблица 2

Оценки, характеризующие воспроизводство экономического потенциала России

| Показатель  | Предельно критическое значение | Фактическое состояние на 2018 г. | Отношение фактического значения к предельно критическому |
|---|--------------------------------|----------------------------------|--|
| Объемы инвестиций в основной капитал, % к ВВП   | 25                             | 20,7                             | В 1,2 раза меньше  |
| Износ основных фондов, %  | 40                             | 48,5                             | В 1,2 раза больше  |
| Доля машиностроения в промышленности, %   | 25                             | 12                               | В 2 раза меньше  |
| Доля обрабатывающих отраслей в промышленности, %  | 70                             | 75,9                             | В пределах нормы   |
| Удельный вес убыточных организаций, % от общего количества действующих организаций                      | 25                             | 39,4                             | В 1,6 раза больше  |
| Рентабельность производства, %  | 15                             | 12,3                             | В 1,2 раза ниже  |
| Рентабельность активов, %   | 12                             | 6,4                              | В 1,9 раза ниже  |
| Уровень инфляции, %   | 15                             | 4,3                              | В пределах нормы   |
| Уровень социальной инфляции, %  | 15                             | 8,3                              | В пределах нормы   |
| Доля отечественного производства в формировании ресурсов мяса и мясных продуктов на внутреннем рынке, % | 70                             | 37,6                             | В 1,8 раза меньше  |

<sup>2</sup> Инициатором идеи и автором метода предельно критических (пороговых) показателей оценки состояния общества является В. В. Локосов. См. [4, 8].

Оценки, характеризующие внешнеэкономическую зависимость России

| Показатель   | Предельно критическое значение | Фактическое состояние на 2018 г. | Отношение фактического значения к предельно критическому |
|--|--------------------------------|----------------------------------|--|
| Коэффициент достаточности международных резервов, % к трехмесячному объему импорта товаров и услуг             | 9                              | 20,5                             | В 2,3 раза больше  |
| Объем совокупного внешнего долга, % к ВВП на конец года  | 25                             | 30,8                             | В 1,2 раза больше  |
| Доля импортного оборудования во внутреннем спросе, %   | 30                             | 56,3                             | В 1,9 раза больше  |
| Доля импортного продовольствия в ВВП, %  | 25-30                          | 30                               | В пределах нормы   |
| Доля экспорта в материальном производстве, %   | 25                             | 47                               | В 1,9 раза больше  |
| Доля иностранного капитала в инвестициях, %  | 25                             | 24                               | В пределах нормы   |
| Объем иностранных обязательств коммерческих банков и прочих секторов, % к ВВП                                  | 25                             | 24,7                             | В пределах нормы   |
| Доля просроченных и невозвращенных иностранных кредитов, % от общего объема полученных кредитов                | 25                             | 43                               | В 1,7 раза больше  |
| Доля иностранных инвесторов в структуре собственности свободно обращающихся акций, %                           | 30                             | 70                               | В 2,3 раза больше  |
| Доля иностранных кредитов к М2, %  | 20                             | 44                               | В 2,2 раза больше  |
| Дефицит торгового баланса по методологии платежного баланса, %   | 15                             | 28,9                             | В 1,9 раза больше  |
| ВВП к мировому объему, %   | 7,5                            | 2,8                              | В 2,7 раза меньше  |
| на душу населения, %   | 100                            | 98                               | В пределах нормы   |
| ВВП к объему стран ЕС, %   | 25                             | 7                                | В 3,6 раза меньше  |
| на душу населения, %   | 75                             | 26                               | В 2,9 раза меньше  |
| Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте, %                                | 10                             | 50                               | В 5 раз больше   |
| Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей, %  | 25                             | 95                               | В 3,8 раза больше  |
| Доля расходов на обслуживание внешнего государственного долга, % к общему объему расходов федерального бюджета | 20                             | 4,7                              | В пределах нормы   |

Приведем актуальные оценки, характеризующие: воспроизводство человеческого потенциала (табл. 1); воспроизводство экономического потенциала (табл. 2); внешнеэкономическую зависимость (табл. 3); конкурентоспособность российской эконо-

номики (табл. 4); качества управления российской экономикой (табл. 5).

Проведенный анализ свидетельствует в пользу необходимости официального установления и систематического измерения совокупности предельно

Таблица 4

Оценки, характеризующие конкурентоспособность российской экономики

| Показатель  | Предельно критическое значение | Фактическое состояние на 2018 г. | Отношение фактического значения к предельно критическому |
|---|--------------------------------|----------------------------------|--|
| Доля инновационно активных предприятий, %                                   | 40                             | 8,5                              | В 4,7 раза меньше  |
| Доля продукции обрабатывающей промышленности в экспорте, %                  | 50                             | 47,5                             | В 1,05 раза меньше                                       |
| Отгруженная инновационная продукция, % ко всей промышленной продукции       | 15-20                          | 9,1                              | В среднем в 1,9 раза меньше                              |
| Доля новых видов продукции в общем объеме машиностроительной продукции, %   | 7                              | 5,2                              | В 1,3 раза меньше  |
| Расходы на научные исследования, % к ВВП                                    | 3                              | 1,3                              | В 2,3 раза меньше  |
| Удельные показатели энергопотребления (т нефти на \$ тыс. ВВП)              |                                |                                  |  |
| общие затраты энергоресурсов  | 0,15                           | 0,21                             | В 1,4 раза больше  |
| затраты электроэнергии  | 0,02                           | 0,03                             | В 1,5 раза больше  |
| затраты нефти и газа  | 0,1                            | 0,3                              | В 3 раза больше  |
| Потери полезных ископаемых в процессе добычи, % к общему объему             | 3-8                            | 10-50                            | В 3,3-6,3 раза больше                                    |
| Удельный вес российской высокотехнологической продукции на мировом рынке, % | 3                              | 2                                | В 1,5 раза меньше  |
| Доля интеллектуальной собственности в стоимости бизнеса, %                  | 25                             | 18                               | В 1,4 раза меньше  |
| Доля государственных расходов на экологию в ВВП, %                          | 5                              | 0,7                              | В 7,1 раза меньше  |

## Оценки качества управления российской экономикой

| Показатель  | Предельно критическое значение | Фактическое состояние на 2018 г. | Отношение фактического значения к предельно критическому |
|---|--------------------------------|----------------------------------|--|
| Уровень народно-хозяйственных издержек, % к ВВП   | 0,8                            | 1,5                              | В 1,9 раза больше  |
| Коэффициент полезного использования общего ресурсного потенциала России, % ВВП к национальному богатству, т. е. совокупному стоимостному объему природных, трудовых, золотовалютных и интеллектуальных ресурсов | 75                             | 21                               | В 3,6 раза меньше  |
| Коэффициент полезного использования фактически освоенного потенциала  | 18                             | 10                               | В 1,8 раза меньше  |
| Коэффициент использования земель сельскохозяйственного назначения, %  | 100                            | 45                               | В 2,2 раза меньше  |
| Доля «серой» экономики, % к ВВП   | 25                             | 43                               | В 1,7 раза больше  |
| Доля «серой» зарплаты, % к официальной  | 25                             | 40,8                             | В 1,6 раза больше  |
| Дифференциация субъектов федерации  |                                |                                  |  |
| по ВРП на душу населения, раз   | 5                              | 20,6                             | В 4,1 раза больше  |
| по денежным доходам, раз  | 5                              | 6,1                              | В 1,2 раза больше  |
| Индекс доверия к официальной информации   | 100                            | 29                               | В 3,4 раз меньше   |
| Недоверие граждан к органам власти, протестные акции, уровень коррупции, рейтинг условий ведения бизнеса, вывод капитала и прибыли  | 35                             | 77                               | В 2,2 раза больше  |
| Удельный вес коррупции и теневой экономики, % к ВВП   | 5                              | 43,8                             | В 8,7 раз больше   |
| Дефицит федерального бюджета, % к ВВП   | 3                              | 8,4                              | В 2,8 раза больше  |
| Коэффициент общих экономических потерь России, % к ВВП  | 7                              | 62                               | В 8,8 раза больше  |
| Объем совокупного внутреннего долга, % к ВВП на конец года  | 60                             | 8,8                              | В пределах нормы   |

критических показателей общественного развития, что позволит получать достоверную информацию о результатах принимаемых решений и использовать ее в последующей деятельности. Экспертную апробацию метода предельно критических показателей следует расширить за счет имитационного конструирования и моделирования общественных процессов на основе анализа статистики, эмпирических данных, вероят-

ностного анализа, построения балансов угроз. Разработка метода предельно критических показателей развития общества может стать важным шагом на пути включения общественных наук в систему управления современным российским обществом. Сама эта система нуждается в кардинальной модернизации, приведении в соответствие с объективной сложностью задач социально-экономического развития России.

## Список использованных источников

1. Модернизация российской экономики и государственное управление. М.: КомКнига, 2006. С. 50-64.
2. Государственное регулирование рыночной экономики/Под ред. В. И. Комарова, М. А. Красавиной, Л. Н. Родионовой. М.: Издательский дом «Путь России»; ЗАО «ИД «Экономическая литература», 2002. 590 с.
3. С. Ю. Глазьев. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития: доклад. М.: Институт экономических стратегий, Русский биографический институт, 2015.
4. С. Ю. Глазьев, В. В. Локосов. Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием//Вестник РАН. 2012. Т. 82. № 7.
5. С. Ю. Глазьев. За критической чертой (О концепции макроэкономической политики в свете обеспечения экономической безопасности страны). М.: Российский экономический журнал, 1996.
6. Экономическая безопасность России: учебник, общий курс/Под ред. В. К. Сенчагова. М.: Дело, 2005.
7. Т. Ф. Рябова, Т. В. Колпакова. Критерии и индикаторы обеспечения экономической безопасности//Экономика, статистика и информатика. 2007. № 2.
8. В. В. Локосов. Стабильность общества и система предельно-критических показателей его развития//Социологические исследования. № 4. 1998.
9. В. М. Симчера. Успехи, которых нет//Завтра. 2011. № 21 (914).

## References

1. Modernization of the Russian economy and public administration. Moscow: Komkniga, 2006. P. 50-64.
2. State regulation of the market economy/Ed. V. I. Komarov, M. A. Krasavina, L. N. Rodionova. Moscow: publishing house «Path of Russia»; ZAO «ID «Economic literature», 2002. 590 p.
3. S. Yu. Glazyev. On urgent measures to strengthen Russia's economic security and put the Russian economy on a trajectory of advanced development: report. Moscow: Institute of economic strategies, Russian biographical Institute, 2015.
4. S. Yu. Glazyev, V. V. Locosov. Evaluation of extremely critical values of indicators of the state of Russian society and their use in the management of socio-economic development//Bulletin of the Russian Academy of Sciences. 2012. Vol. 82. № 7.
5. S. Yu. Glazyev. Beyond the critical line (on the concept of macroeconomic policy in the light of ensuring the country's economic security). Moscow: Russian economic journal, 1996.
6. Economic security of Russia: the textbook, General course/Under the editorship of V. K. Senchagov. Moscow: Delo, 2005.
7. T. F. Ryabova, T. V. Kolpakova. Criteria and indicators for ensuring economic security//Economics, statistics and Informatics. 2007. № 2.
8. V. Lokosov. Stability of society and the system of extremely critical indicators of its development//Sociological research. № 4. 1998.
9. V. M. Simchera. Successes that don't exist//Tomorrow. 2011. № 21 (914).