

Е.В. Попова^{*}

**МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ
ОБЩЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ
РАЗВИТИЯ РОССИИ:
КАК РЕШИТЬ ЗАДАЧУ УДВОЕНИЯ ВВП**

Удвоение ВВП является одной из основных задач, поставленных Президентом перед Правительством России. Аналогичная задача ставилась и руководством других стран (Франции, Японии) и успешно выполнялась. Очевидно, что тенденции и перспективы развития России, ориентированные как на удвоение ВВП, так и на выполнение других, не менее важных общенациональных задач, могут всесторонне и успешно рассматриваться только на основе системного подхода, т.е. в рамках общенациональной программы социально-экономического развития.

Первостепенное внимание необходимо уделить методологии формирования таких программ, так как именно отсутствие продуманной научной методологии, на мой взгляд, препятствует решению важнейших общегосударственных задач и не позволяет с максимальной эффективностью реализовывать существующие среднесрочные программы социально-экономического развития России.

^{*} Автор – канд. экон. наук, руководитель Межведомственной рабочей группы по совершенствованию законодательства РФ в области новых направлений научно-технической и инновационной деятельности, помощник руководителя Администрации Президента Российской Федерации. По материалам VI Международной научной конференции «Россия: Тенденции и перспективы развития» (Москва, ИНИОН РАН, 16–17 декабря 2005 г.).

Прежде всего, в рамках решения задачи удвоения ВВП общеэкономическая программа должна увязать воедино научно-техническую, энергетическую и транспортную стратегии России; в ней необходимо отразить миграционную политику страны, а также схему размещения производительных сил. Оптимальный срок такой программы – 5 лет, поскольку таков средний срок воспроизводственного цикла в промышленности. К тому же перед правительством поставлена задача удвоить ВВП к 2010 г.

И во Франции, и в Японии задача удвоения ВВП решалась на основе реализации общенациональных программ социально-экономического развития (VI план экономического и социального развития во Франции, План удвоения национального дохода в Японии). Этой цели необходимо подчинить и программу социально-экономического развития России, разрабатываемую Минэкономразвития. При этом, чтобы сделать ее успешной и реализуемой, необходимо положить в ее основу методы современной экономической науки, которые широко используются промышленно развитыми странами, но, к сожалению, у нас не используются или используются неэффективно.

Необходимо отметить, что следование данным методам имеет чисто прагматическое значение, должно осуществляться в интересах развития страны и не иметь никакой политической окраски – «правой», «левой», «государственной» или «либеральной». Их использование не означает смену экономического курса, а, наоборот, закрепляет движение в сторону успешного развития бизнеса и рыночных отношений. Нельзя игнорировать достижения экономической науки XXI в., это было бы аналогично тому, как у нас в свое время игнорировались достижения генетики. Бессмысленно навешивать «правые» или «левые» ярлыки на экономико-математическое моделирование, межотраслевые балансы или экономические индикаторы.

Таким образом, механизм реализации программы удвоения ВВП должен в максимальной степени опираться на использование современных информационных технологий, макроэкономического и межотраслевого моделирования, оптимизации развития отраслей, отраслевых и региональных комплексов. Эти методы повсеместно находят применение в промышленно развитых странах.

На первом этапе составления такой общенациональной программы необходимо при использовании соответствующей макро-

экономической модели определить условия выполнения задачи удвоения ВВП, т.е. понять, как должна измениться динамика основных макроэкономических показателей и каковы должны быть основные пропорции развития экономики. Для решения подобных задач международное экономическое сообщество уже довольно давно (кстати, опираясь и на наш отечественный опыт) использует комплекс экономико-математических моделей, непосредственно связанных с системой национальных счетов, в том числе:

- макромоделли перспективного прогнозирования и среднесрочного планирования в разрезе нескольких десятков отраслей (с выделением материально-вещественного и стоимостного аспектов);
- модификации моделей первого типа, которые получаются на основе использования межотраслевых балансов и системы национальных счетов;

– одноуровневые динамические модели экономического роста.

Задача удвоения ВВП означает целенаправленную перестройку важнейших макроэкономических и структурных пропорций российской экономики. Все основные элементы системы планирования и прогнозирования, составляющие базу программы социально-экономического развития, должны быть направлены на реализацию этой задачи.

Например, решение задачи удвоения ВВП означает необходимость расчета соответствующего годового объема инвестиций в основной капитал, роста потребительского спроса в определенных пределах, соответствующего роста денежных доходов населения в ВВП. При постановке данной задачи необходимо определить пороговые значения доли доходов федерального бюджета в ВВП.

В блоке управления внешнеэкономическими связями в целях удвоения ВВП необходимо предусмотреть сокращение размеров чистого экспорта. Так, в развитых странах, имеющих положительное сальдо внешнеторгового баланса, доля чистого экспорта в ВВП не превышает 3–6%. У нас она составляет около 11%.

По расчетам Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, только за счет, например, фактора развития экономической интеграции России со странами СНГ ВВП России может быть увеличен за 10 лет (с 2000 г. по 2010 г.) в 1,3 раза.

Необходимо просчитать соответствующие требования к наиболее крупным хозяйствующим субъектам, финансово-промышленным

группам на основе индикаторов, ориентирующих их на решение поставленной задачи (такой подход уже реализуется в Татарстане); определить требования к субъектам Российской Федерации по увеличению валового регионального продукта.

Важнейшим элементом программы социально-экономического развития России должно стать развитие договорного взаимодействия федеральных органов управления с органами управления субъектов Федерации, финансово-промышленными группами и крупнейшими предприятиями страны. Такие договорные взаимоотношения наиболее широко применяются во Франции, где заключаются контракты государства, региона и отрасли (на стороне отрасли выступает ассоциация крупнейших промышленников). Это позволит сформировать согласованную с регионами и промышленниками систему индикаторов, включающую показатели важнейших межотраслевых и межрегиональных поставок продукции и услуг.

Стратегия развития страны должна строиться не только на статистических математических методах, но и, прежде всего, на основе стратегии развития крупнейших компаний, определяющих развитие отдельных отраслей.

Таким образом, одной из важнейших функций общенациональной программы социально-экономического развития является достижение реального баланса экономических интересов различных слоев общества, государства и бизнеса, государства и регионов. Например, в пятилетних планах социально-экономического развития Франции были определены приоритетные программы и контракты, которые заключались между государством, регионами, отдельными государственными и частными предприятиями. Так постоянно совершенствовалась идея согласования интересов различных социальных групп, постоянно расширялся круг включаемых в их работу представителей экономических субъектов. К обсуждению планов стали постоянно привлекаться региональные органы управления.

Необходимо отметить, что региональный аспект программы имеет для нашей страны особо важное значение. Даже в такой небольшой, по сравнению с Россией, стране, как Франция, в программах общеэкономического развития огромное внимание уделяется достижению сбалансированности экономического развития регионов, укреплению экономической целостности страны. Во Франции до начала формирования новой общенациональной соци-

ально-экономической программы региональные органы обязаны представить в правительство доклады по приоритетам в развитии экономики регионов. Очевидно, что общенациональная программа удвоения ВВП должна осуществлять взаимоувязку экономических программ регионального развития, например, программу развития Сибири, Дальнего Востока и Европейской части страны.

Представляется необходимым в качестве важнейшей составной части общероссийской программы разработать программу территориального развития России. Ее особая роль определяется тем, что она должна носить комплексный характер и интегрировать в границах регионов стратегические цели, задачи региональных программ и местные возможности.

Одним из основных аргументов противников вышеуказанных методов является то, что, по их мнению, это вызовет дополнительную нагрузку на предприятия, ограничит их свободу действий. Данный аргумент не имеет никаких оснований, так как, помимо, например, положительного опыта Франции и Японии, можно привести положительный опыт Татарстана и Томской области, где использование методов стратегического планирования привело к значительному росту производства промышленной продукции. Сами предприниматели, как стало ясно из дискуссий, проведенных на тему стратегического планирования с участием ТПП и РСПП, считают необходимым его применение, так как оно дает хозяйствующим субъектам ясное представление об экономической политике государства на пятилетний период, а государству – необходимую информацию о реальных перспективах развития и возможность осуществить цели, поставленные руководством страны.

Важнейшим моментом является взаимосвязь общенациональной программы социально-экономического развития страны и бюджета. В промышленно развитых странах общенациональные программы социально-экономического развития разрабатываются совместно с бюджетом и предшествуют ему. В российской практике процесс разработки годового бюджета на основе трехлетнего прогноза развития экономики превратился, по сути, в основной инструмент регулирования экономических процессов.

Концепция реформирования бюджетного процесса, одобренная на заседании Правительства Российской Федерации 15 апреля 2004 г., может оцениваться как несомненный прогресс по сравнению со сло-

жившимся в предшествующее десятилетие «сметно-бюджетным» финансированием «процесса углубления экономических реформ», когда в основу проводимой экономической политики закладывались цели «системной трансформации» советской экономической системы, а не достижение конкретных экономических результатов.

Реализация программно-целевого подхода (прогнозирование – программирование – бюджетирование) предполагает более четкое целеполагание для проводимой экономической политики, ориентированной на достижение конкретных экономических результатов с точки зрения как темпов экономической динамики, так и ее структурного наполнения и качества. При таком подходе экономические реформы должны рассматриваться не как самоцель, а как инструмент достижения вполне конкретных результатов экономического прогресса.

Общий методологический принцип такого подхода представляет собой движение от общего к частному – от общенациональных приоритетов экономического развития и стратегических целей деятельности Правительства Российской Федерации к целям и задачам субъектов бюджетного планирования и реализуемым ими целевым федеральным и ведомственным бюджетным программам на трехлетнюю перспективу.

Однако данный подход, несмотря на свои очевидные достоинства, является необходимым, но недостаточным инструментом для формирования системы стратегического планирования. По сути, как и в предшествующие годы, единственной формой экономического регулирования предполагается оставить бюджетный процесс, хотя и модифицированный под программно-целевую идеологию.

Прогнозы социально-экономического развития, разрабатываемые в настоящее время на государственном уровне, служат лишь узким задачам обслуживания бюджетного процесса. В закон о бюджете включаются лишь три показателя – объем ВВП, инфляция, мировые цены на нефть. В связи с отсутствием в данных прогнозах адресных показателей они не могут использоваться хозяйствующими субъектами (финансово-промышленными группами, корпорациями, крупнейшими предприятиями) для стратегического планирования своего развития.

По сути, в настоящее время используется наиболее примитивный подход к прогнозированию из всех видов прогнозов, основанный на перенесении зависимостей, характерных для прошлого

и настоящего, на будущее. Вряд ли этот процесс можно приравнять даже к начальной стадии стратегического планирования, осуществляемого в промышленно развитых странах.

В целях повышения эффективности реализации общероссийской программы социально-экономического развития представляется целесообразным возобновить работу над проектом Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации”», предусмотрев в нем разработку долгосрочной стратегии развития страны на 15 лет, содержащей основные стратегические цели государственной политики на долгосрочную перспективу. В качестве такого документа может выступать и стратегия национальной безопасности Российской Федерации, в которой, исходя из анализа возможных внешних и внутренних угроз, могут формулироваться долгосрочные стратегические цели и критерии внешней и внутренней политики страны.

Представляется также целесообразным продумать механизм утверждения общенациональной программы, чтобы избежать ситуации, когда правительство само себе устанавливает задачи и само же оценивает их выполнение.

Во Франции пятилетние планы имели силу государственного закона. План утверждается Президентом Франции, премьер-министром, министром экономики и финансов, министром труда, а затем – парламентом Франции. Утверждаются общенациональные цели, приоритеты и программы развития, определенные в общенациональном плане (или программе). Тем не менее в соответствии с мировой практикой общенациональные программы (или планы), будучи утвержденными парламентом или правительством, остаются ориентирами для частного сектора, не превращаясь в директивные. В отличие от директивных, индикативные, ориентирующие планы не могут быть выполнены или не выполнены. Могут лишь быть достигнутыми или не достигнутыми цели, поставленные в них.

Таким образом, для решения задачи удвоения ВВП необходим комплексный, проверенный международной практикой подход, предусматривающий реализацию общенациональной программы (или плана) социально-экономического развития, основанной на вышеприведенной методологии.