

ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ДОЛГОСРОЧНЫХ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ РОССИИ

А.В. Сафронов

ГБУ «Городское агентство
управления инвестициями»,
Москва

aleksei.safronov@mail.ru

В статье представлен обзор сложившейся в РФ иерархии документов долгосрочного стратегического планирования и ретроспективный анализ причин невыполнения большинства советских долгосрочных народнохозяйственных планов, что позволило выделить ряд организационных условий, несоблюдение которых с высокой вероятностью приводит к нереализуемости документов стратегического планирования.

Показаны причины, ведущие к несогласованности целей реализуемых в настоящее время в РФ государственных программ, особенности взаимовлияния прогнозов, стратегий и программ, негативно сказывающиеся на их исполняемости. С целью выработки рекомендаций по повышению результативности разрабатываемых в РФ документов долгосрочного стратегического планирования был проанализирован советский опыт в этой области и выявлены следующие организационные условия, необходимые для воплощения долгосрочных планов в реальность: прямая поддержка высших лиц государства; подчинение ведомственных интересов министерств общегосударственным; сохранение преемственности государственной экономической политики при обновлении кабинета Правительства; стабильность политической обстановки; отсутствие оппозиционеров среди разработчиков планов; готовность разработчиков отвечать за написанные предложения и лично проводить их в жизнь, войдя в Правительство; готовность членов Правительства ввести разработчиков в его состав; развернутое описание желательного и возможного в сложившихся условиях направления технической реконструкции народного хозяйства и вызываемых ею экономико-социальных изменений; информационная поддержка и популяризация среди населения и непосредственных исполнителей. Использование данного перечня позволит оценить вероятность исполнения долгосрочной программы еще до начала работы над ней.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития РФ, государственные программы, генеральные планы, народнохозяйственное планирование.

DOI: 10.17212/2075-0862-2015-1.2-68-80

Большинство граждан нашей страны регулярно платит налоги. Многие еще покупают подакцизные товары – спиртное, табак, топливо... Налоги и акцизы составляют основу доходов бюджета. Плановые доходы федерального бюджета в 2014 году достигли 14238,8 млрд рублей [11], а бюджета города Москвы (крупнейшего субъек-

та Федерации) – 1528,7 млрд рублей [12]. Простой человек не может вообразить себе такую сумму, но он вполне может поинтересоваться, с какими целями она тратится. И хорошо, что обычно он этого не делает. Потому что в противном случае он бы с удивлением обнаружил, что хотя в годовом бюджете до копейки расписаны виды рас-

ходов, однако конечную цель, которую мы планируем достичь, тратя такие деньги, там найти невозможно.

Сейчас в РФ реализуется переход на программно-целевое бюджетирование. Застрельщиком выступает город Москва, где в 2014 году более 91 % плановых расходов осуществляется в рамках государственных программ [13], т. е. относительно связанных комплексов мероприятий, направленных на достижение определенных целей. Однако, во-первых, до перехода на программно-целевой подход к бюджету в масштабе всей страны еще далеко (для сравнения – доля программ в расходах федерального бюджета составляет по плану 2014 года 6,9 % [14]), а во-вторых, он не является панацеей. В каждой из 15 московских государственных программ прописаны ее собственные цели, однако ни в одной из них нет раздела о том, как она соотносится с остальными четырнадцатью. Программы составляются отраслевыми департаментами (на федеральном уровне – министерствами), ими же администрируются и ими же контролируются, что в значительной степени превращает их в «вещь в себе». Кроме того, программы рассчитаны на срок 3-5 лет, и получается, что за пределами этого временного горизонта целей Правительство Москвы не имеет.

На федеральном уровне ситуация серьезнее. За 6,9 % расходов федерального бюджета в 2014 году борются 25 из имеющихся 75 федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов [15] (по остальным на 2014 год финансирование не предусмотрено). При таком множестве частных целей совершенно теряется цель общая, теряется тот образ России, который государство хотело бы воплотить. Теоретически все эти среднесрочные программы должны быть производными

от некоего интегрального документа, имя которому – Программа социально-экономического развития Российской Федерации на **среднесрочную** перспективу. Так он назывался в принятом еще в 1995 году Федеральном законе от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». А Программа, в свою очередь, должна формироваться на основе Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на **долгосрочную** перспективу.

Всего было принято три Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, последняя из которых охватывала горизонт планирования до 2008 года. Концепция на долгосрочную перспективу до 2020 года была принята в 2008 году. Однако, по оценке заведующего кафедрой макроэкономического регулирования и планирования МГУ им. М.В. Ломоносова А.Н. Клепача, она выполняется не более чем на 30..40 %, причем «не только из-за кризиса, но и из-за определенных внутренних противоречий» [6]. В ежегодных посланиях Президента, пояснительных записках к проекту федерального бюджета она не упоминается.

В марте 2012 года общественности был представлен итоговый доклад по Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года [5], работа над которым началась еще до 2008 года. Однако поскольку Стратегия разработана группой экономистов, хоть и по заказу Правительства РФ, существует неопределенность с ее воплощением в жизнь. Положение осложняется тем, что экономическая часть Стратегии-2020 «находится в антагонистическом противоречии с бюджетом на 2012–2014 годы» [1].

Один из руководителей работ над Стратегией-2020 В. Мау так говорит об этом: «Основная задача нашей работы по стратегии – обрисовывание, выявление реальных развилок, обсчет, экономический анализ. <...>Но мы не пишем программы правительства. В предвыборный период из того, что мы будем предлагать, любая партия может взять кирпичики. Мы обсуждаем реалистичные варианты действий по модернизации экономики страны» [9]. Другими словами, авторы вовсе не преследовали цели реализации собственных разработок, представляя их как набор мнений (сформированных за государственный счет).

В 2013 году Минфин РФ подготовил «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года». Однако уже во втором абзаце документа отмечено, что он готовился в том числе на основе указов

Президента и посланий Президента Федеральному Собранию, основных направлений деятельности Правительства РФ до 2018 года и других документов. То есть долгосрочный прогноз готовится на основе средне- (Основные направления...) и краткосрочных (послания Президента) документов, а не наоборот, как должно было бы быть по идее.

С 11 июля 2014 года вступил в силу новый Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а старый закон 1995 года был отменен.

Целей развития новый закон не ставит, он направлен на формирование новой структуры стратегических плановых документов.

Иерархия документов стратегического планирования выглядит примерно так (рис. 1).

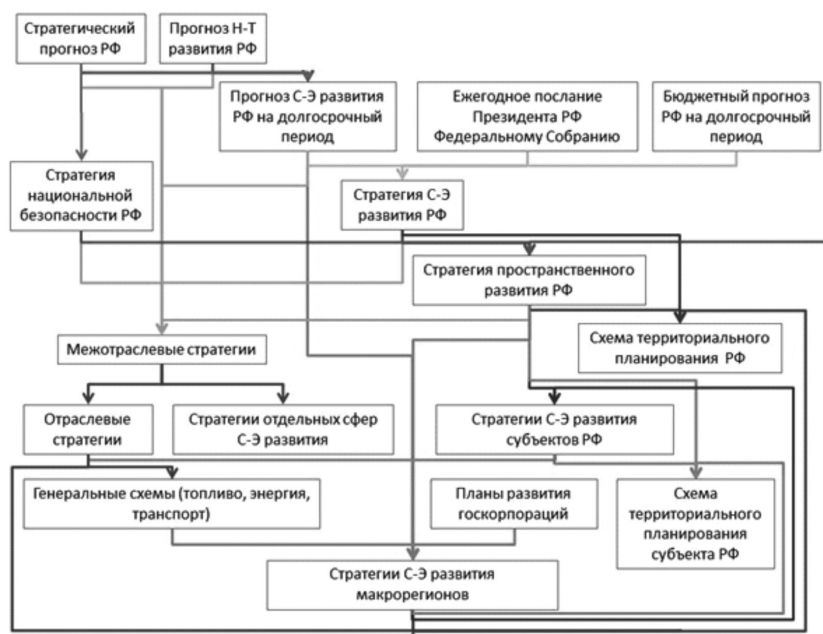


Рис. 1. Система документов стратегического планирования, установленная Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ

Все документы делятся на три большие группы – это стратегии, прогнозы и программы. Главная сложность для понимания закона заключается в том, что в современном политическом языке «стратегия» – это не план действий. Там совершенно необязательно должны быть конкретные ориентиры.

Общая идея в том, что сначала составляется прогноз с целью понять, что нас ждет. Потом пишется стратегия с набором пожеланий, чего мы хотим достичь. После сравнения этих «ожидается» и «хотим» пишутся основные направления деятельности Правительства и государственные программы, в которых уже прописывается конкретный план действий по достижению намеченных целей.

Начиная с уровня ниже «Стратегии национальной безопасности РФ» и «Стратегии

социально-экономического развития РФ» дальнейшая детализация идет по двум направлениям – отраслевому и территориальному. Отраслевой и территориальный разрез целеполагания взаимоувязываются в так называемых Стратегиях социально-экономического развития макрорегионов, которые из-за этого становятся весьма важным элементом всей конструкции. Некоторые элементы схемы влияют друг на друга взаимно. Например, стратегии макрорегионов должны разрабатываться с учетом стратегий субъектов РФ, а они, в свою очередь – с учетом стратегии макрорегионов (рис. 2). Макрорегион в документе определен просто как территория двух и более субъектов. Можно было бы надеяться, что мы наблюдаем возвращение к советским экономическим районам, но, по всей видимости, имеются ввиду федеральные округа.

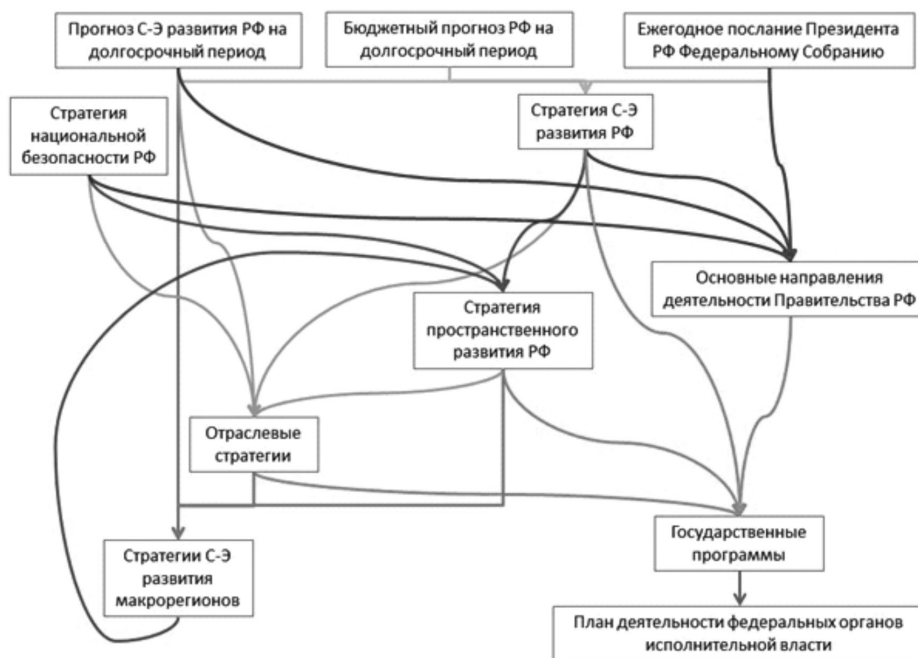


Рис. 2. Документы стратегического планирования, непосредственно учитываемые при составлении государственных программ

На органы государственной власти (видимо, Министерство экономического развития) возлагается обязанность обеспечивать согласованность всех документов. К сожалению, работа эта выполняется преимущественно не в виде «единства цели», а механически. Часть мероприятий программы прописывается в самой программе, а часть – в виде ссылок на другие программы. Побочным эффектом такой согласованности оказывается то, что при изменении одной программы приходится вносить изменения во все остальные. Как результат, долгосрочные программы находятся в состоянии перманентных переделок. Выходом из этой ситуации могло бы стать объявление каких-то программ главными, а каких-то – подчиненными, но это равносильно признанию главных и неглавных министерств, что крайне маловероятно.

Хотя госпрограммы должны разрабатываться на основе стратегий, деньги в бюджете выделяются именно под госпрограммы. Поэтому они «подминают» стратегии под себя. Кроме того, программы содержат собственные показатели эффективности, что может приводить к ситуации, когда проверяется выполнение программы, но не проверяется, насколько она способствует выполнению стратегии.

Что же касается содержания прогнозов, то в Законе оно сформулировано в самом общем виде – прогнозы должны содержать сведения по демографии, научно-техническому развитию, состоянию окружающей среды и природных ресурсов, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур. Это вполне отвечает общей цели «устойчивого развития», т. е. поддер-

жания максимально долго текущего положения вещей.

Важнейшей составляющей вводимой Законом схемы является ежегодное послание Президента Федеральному Собранию. Все стратегии и программы пишутся на его основе и с его учетом. Многолетние стратегии и долгосрочные программы корректируются с учетом ежегодных высказываний Президента. Другими словами, стратегия может меняться каждый год, в связи с чем в названии закона и отсутствует слово «долгосрочный».

Таким образом, приходится констатировать, что в настоящее время единой программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу не существует, авторы долгосрочной Стратегии не претендуют на ее реализацию, а долгосрочный прогноз сам подстраивается под среднесрочные цели. На момент написания статьи вводимая законом новая система стратегических документов еще не реализована. Можно гадать, достигнет ли закон 2014 года участь закона 1995 года, но плодотворнее проанализировать исторический опыт успешных и неудачных попыток развивать общество в соответствии с заранее намеченными планами с тем, чтобы выявить предпосылки, необходимые для реализации долгосрочных планов развития.

Несмотря на то что в нашей стране отдельные попытки проведения долгосрочной экономической политики проводились еще в дооктябрьский период (к такому с полным основанием можно отнести комплекс столыпинских реформ), однако расцвет долгосрочного проектирования наступил после прихода к власти большевиков. Наиболее ранним (и наиболее успешным) долгосрочным планом стал знаменитый план ГОЭЛРО. План электрификации

России был перевыполнен как по срокам, так и по объемам производства. Необходимо отметить несколько важных особенностей этого плана, которые и обусловили его полное выполнение.

План электрификации разрабатывался группой экспертов под руководством Г.М. Кржижановского – одного из ближайших сподвижников В.И. Ленина при непосредственной активной поддержке самого руководителя советского правительства. В разоренной войной стране программа радикального изменения уровня развития производительных сил и повышения производительности труда путем перевода индустрии на принципиально новый вид энергии являлась не только хозяйственным, но и политическим планом. «Надо увлечь массу рабочих и сознательных крестьян великой программой на 10-20 лет», – писал В.И. Ленин в письме Г.М. Кржижановскому. После своей разработки план ГОЭЛРО был объявлен «второй программой партии», а Г.М. Кржижановский стал руководителем Госплана и оставался им 10 лет, имея возможность лично руководить выполнением ГОЭЛРО, составляя контрольные цифры (годовые планы) и проекты первой пятилетки. «...чего стоят все “планы” (и все “плановые комиссии” и “плановые программы”) без плана электрификации? Ничего не стоят ...ГОЭЛРО должно быть единым плановым органом при СНК», – требовал В.И. Ленин, подчиняя плану электрификации работу всех наркоматов, т. е. как раз и увязывая отраслевые программы в единую сверхзадачу. Отдельной задачей была популяризация проекта среди широких масс населения, которая решалась с использованием всех доступных на тот момент средств государственной агитации и пропаганды [4].

Уже в период работы над планом ГОЭЛРО с легкой руки В.А. Базарова в среде экономистов появилось разделение на «генетиков» и «телеологов». Генетики в прогнозировании делали упор на наличные условия, а телеологи – на цель, которую планируется достичь. Условное на первых порах разделение (генетики не отрицали возможности активной государственной политики, а телеологии не отрицали необходимости учета складывающихся условий) привело через 10 лет к трагическим последствиям, когда «генетики» были подвергнуты разгромной критике за попытки воспротивиться планам форсированной индустриализации, слабо подготовленным предшествующим развитием страны. Тогда же закрепился и директивный характер планов. Плановые показатели пятилеток были не научным предвидением последствий текущего развития событий, а обязательным идеалом, для достижения которого вся страна должна была работать не покладая рук, одновременно пытаясь улучшить их с учетом местных условий (встречные планы). Что характерно, важность долгосрочного планирования при этом никем под сомнение не ставилась. По мере завершения плана ГОЭЛРО вместе с работами над планом первой пятилетки развернулась работа и над генеральным планом построения социализма, охватывавшим горизонт в 15–20 лет. «Общие предпосылки к генеральному плану реконструкции народного хозяйства на энергетической базе на ближайшие 10...15 лет» были представлены в Госплан уже в 1926 году. Однако, в отличие от плана ГОЭЛРО, работа над генеральным планом забуксовала. Сами плановики объясняли это недостаточной развитостью методов отраслевого и комплексного планирования, а также несводимостью матери-

алов, присланных в Госплан местными органами [10].

Однако более важным, на наш взгляд, было то, что к концу 1920-х годов усилия партии и ВСНХ сосредоточились на целях скорейшего повышения обороноспособности страны и перестройки работы сельского хозяйства, что диктовалось обострением международной обстановки и рядом кризисов НЭПа, показавших невозможность форсированной индустриализации при свободном товарообмене между городом и деревней. Основные усилия Госплана были сосредоточены на пятилетнем плане, а генеральные планы разрабатывались отдельными плановиками-энтузиастами (известны параллельно разрабатывавшиеся варианты Л.М. Сабсовича [16] и Н.А. Ковалевского [7]). Оба варианта были подвергнуты критике в Госплане за недостаточную проработанность, методологические просчеты и отсутствие программ технической реконструкции. Кроме того, они были составлены уже после утверждения первого пятилетнего плана, который никак не был с ними увязан (тут уместно вспомнить приводившуюся выше цитату о противоречии «Стратегии-2020» федеральному бюджету).

Вместо генерального плана построения социализма новое руководство Госплана (Г.М. Кржижановского сменил В.В. Куйбышев) занялось разработкой второго плана электрификации [3], который лег в основу проектировок второй и отчасти третьей пятилеток [2].

Новая попытка разработать генеральный план была предпринята в начале 1941 года [2]. Документ должен был охватывать период 1943–1957 годов [19], однако из-за войны эта работа была прервана.

Четвертая пятилетка стала пятилетием послевоенного восстановления народного

хозяйства, для чего генеральный план был не нужен. Работа над ним была возобновлена в конце сороковых под руководством председателя Госплана Н.А. Вознесенского и прервана после его ареста [19].

Самой известной долгосрочной программой хрущевского времени была, без сомнения, принятая на XXII съезде КПСС третья программа партии, поставившая цель в течение 20 лет создать материально-техническую базу коммунизма. Самое интересное, что при механическом переносе темпов роста промышленности и сельского хозяйства предшествующего десятилетия на два последующих она была бы выполнена [18]. Однако именно механическое продление в будущее имевшихся тенденций и приоритетов и стало ее слабым местом. В определенном смысле можно сказать, что разгромленное в начале тридцатых «генетическое» планирование «от достигнутого» в конце пятидесятых исподволь возродилось опять. Программа КПСС в этом смысле близка проектам Сабсовича и Ковалевского, раскритикованным за недостаточную проработку вопросов структурных сдвигов в промышленности. Общественная и государственная поддержка роднит ее с планом ГОЭЛРО, что позволяет сравнительным анализом выделить те факторы, которые определили разницу их судеб.

- Новое руководство страны после смещения Хрущева не стало продолжать его курс (в отличие от ситуации 1920-х годов, когда отход от ленинских идей стал одним из основных обвинений).

- Непосредственные разработчики программы не получили высоких постов в руководстве хозяйственными и плановыми органами.

- Программа не содержала описания конкретных технических шагов по реа-

лизации намеченных мероприятий в области материального производства, за исключением постулата о росте удельного веса синтетических материалов и опережающих темпов производства электроэнергии. В отличие от многотомного плана ГОЭЛРО, программа без дальнейшей проработки не была достаточно конкретной для того, чтобы служить директивами в текущей хозяйственной деятельности, и в этом отношении стояла ближе не к самому плану ГОЭЛРО, а к популярным брошюрам, которые издавались в его поддержку.

Новый этап разработки долгосрочных программ развития начался с конца 1960-х годов и связан с развитием экономического моделирования. В июне 1967 года путем слияния трех советов – «Применение математики и вычислительной техники в экономических исследованиях и планировании», «Научные основы планирования и организации общественного производства» и «Совершенствование методов и показателей народнохозяйственного планирования» – был создан Научный совет АН СССР по комплексной проблеме «Оптимальное планирование и управление народным хозяйством». «Совет координировал работу институтов Академии наук СССР, почти всех институтов экономики и кибернетики Академии наук союзных республик, НИЭИ и ГВЦ Госплана СССР, НИИ ЦСУ СССР, НИИТруда, МГУ, ЛГУ, НГУ и многих других высших учебных заведений, научно-исследовательских и проектных организаций почти всех министерств и ведомств» [8]. Импульс о создании новой долгосрочной программы социально-экономического развития СССР на этот раз исходил от ученых, от первого директо-

ра Центрального экономико-математического института (ЦЭМИ) АН СССР академика Н.П. Федоренко, выпустившего в 1968 году книгу «О разработке системы оптимального функционирования экономики». Эти наработки получили поддержку Правительства СССР и вылились в разработку Комплексной программы научно-технического прогресса СССР, для чего в 1972 году был создан отдельный научный совет при Президиуме АН СССР и Государственном комитете СССР по науке и технике (ГКНТ). Его возглавил вице-президент АН СССР В.А. Котельников. Непосредственным куратором сводного доклада стал А.И. Анчишкин. В разработке программы, рассчитанной на период 1976–1990 годов, приняли участие около 270 ведущих специалистов, представлявших более 90 научных и проектных институтов. Обоснования и расчеты были сведены в 17 проблемных томов и один сводный [17].

Это была самая масштабная и проработанная со времен плана ГОЭЛРО попытка с учетом выявленных проблем развития разработать всесторонний комплекс мер по принципиальному изменению условий работы и жизни всей огромной страны на основе последних достижений науки и техники.

Программа была закончена в апреле 1973 года и в целом благосклонно встречена Правительством СССР. «В начале 1974 года Госплан СССР принял специальное постановление о том, чтобы учесть данные КП НТП при составлении плановых документов на предстоящую десятую пятилетку, для чего члены наших временных научно-технических комиссий должны были принять участие в работе соответствующих отделов Госплана» [17]. Од-

нако произошло удивительное. По не до конца выясненным причинам это указание фактически было проигнорировано. КП НТП осталась «экспертным мнением», а обязательные к выполнению пятилетние и годовые планы продолжали составляться своим чередом. Впоследствии до распада СССР было подготовлено еще три комплексных программы с горизонтом до 2000, 2005 и 2010 года, в разработке которых ведущую роль сыграли крупные советские экономисты А.И. Анчишкин и Ю.В. Яременко, однако их постигла та же участь. В отличие от выпущенного огромными для разоренной страны тиражами и распропагандированного во всем мире ГОЭЛРО, тома комплексных программ были секретными или с грифом «для служебного пользования» и существовали всего в 2-3 сотнях экземпляров, которые в большинстве своем оседали в кабинетах тех многочисленных научных институтов, которые принимали участие в их написании. Интересно, что после неудачи с внедрением второй программы А.И. Анчишкин принял решение перейти на работу в Госплан, чтобы лично продвигать реализацию своего детища, повторив, таким образом, действия Г.М. Кржижановского. Однако, в отличие от Глеба Максимилиановича, Анчишкин стал лишь начальником отдела, да притом без поддержки коллег (вместе с Кржижановским в Госплан перешло все ядро его рабочей группы). В результате за год работы Александр Иванович заработал инфаркт и был вынужден вернуться в академическую науку, а для Госплана «Комплексная программа» так и осталась «экспертным мнением». Ю.В. Яременко объясняет это тем, что к середине семидесятых КПСС и Госплан во мно-

гом утратили свою «организующую и направляющую» роль в хозяйственном развитии страны, превратившись в объект лоббистского давления нескольких хозяйственных суперминистерств, которые стали развиваться по своим внутренним законам, используя менее влиятельные отрасли хозяйства как источник ресурсов [20]. А в самой КПСС после требовательного Сталина и непредсказуемого Хрущева Политбюро ЦК больше всего ценило отсутствие конфликтов. «Коллективное руководство» обернулось неспособностью преодолеть ведомственность.

Изучение опыта составления многолетних планов развития позволяет нам ответить на вопрос, при каких же обстоятельствах экономист, участвующий в разработке долгосрочной программы, может рассчитывать на воплощение своих идей. Практика показала, что для этого необходимо выполнение целого ряда условий.

1. Во-первых, разработка и исполнение такой программы должны пользоваться прямой всесторонней поддержкой высших лиц государства, желательно – Президента и премьер-министра Правительства.

2. Во-вторых, министерства должны работать согласованно, подчиняя ведомственные интересы общегосударственным.

3. В-третьих, при обновлении состава Правительства должна сохраняться преемственность государственной экономической политики.

4. В-четвертых, долгосрочная программа должна разрабатываться в относительно стабильных политических условиях, когда внешние и/или внутренние угрозы не вынуждают Правительство фокусироваться исключительно на скорейшем решении текущих задач.

5. В-пятых, разработчики долгосрочных программ не должны состоять в действительной или мнимой оппозиции правительству.

6. В-шестых, разработчики должны быть готовы отвечать за написанные предложения и лично проводить их в жизнь, войдя в Правительство.

7. В-седьмых, члены Правительства должны им эту возможность предоставить.

8. В-восьмых, долгосрочная программа должна содержать развернутое описание желательного и возможного в сложившихся условиях направления технической реконструкции народного хозяйства и вызываемых ею экономико-социальных изменений.

9. В-девятых, долгосрочная программа должна получить достаточное информационное освещение и быть популяризована среди населения и непосредственных исполнителей.

Принятие нового федерального закона о стратегическом планировании повлечет за собой множество заказов на разработку предусмотренных в нем прогнозов и стратегий. Преимущественно негативный отечественный опыт показывает, что невыполнение хотя бы одного из перечисленных в списке условий резко снижает шансы на реализацию разрабатываемых экономистами мер. Поэтому в том случае, если ученый-экономист стремится не только к получению гранта на исследование, но и заинтересован в практическом применении своих идей, еще до начала работ над очередным планом-прогнозом ему следует проверить наличие указанных обстоятельств. Это позволит сэкономить и деньги, и время, отказавшись от разработки заведомо нереализуемых проектов.

Литература

1. *Баиштакова А.* «Стратегия-2020» уже не пригодится правительству // Независимая газета. – 2011. – 28 дек. – URL: <http://www.ng.ru/printed/263908>

2. *Верхотуров Д.В.* Созидатели будущего. Возникновение планирования в СССР. – URL: <http://www.verkhoturov.info/documents/%D0%A1%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B8%20%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%83%D1%89%D0%B5%D0%B3%D0%BE.pdf>

3. Генеральный план электрификации СССР / под ред. Г.И. Ломова. В 9 т. – М.-Л., 1932.

4. *Громов В.* План ГОЭЛРО: заметки о пропагандистском кейсе 90-летней давности. – URL: <http://regionpr.ru/page552.html>

5. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика». – URL: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>

6. *Кленач А.Н.* О стратегическом управлении развитием российской экономики. Доклад на конференции «Научные идеи академика А.И. Анчишкина и современные проблемы экономического развития», Москва, 11 октября 2013 года

7. *Ковалевский Н.А.* Рабочая гипотеза развертывания народного хозяйства СССР в Генплане (доклад Президиуму Госплана СССР). – М., 1930.

8. *Летенко А.В.* Академик Николай Прокофьевич Федоренко – ученый, гражданин, человек // Экономическая наука современной России. – 1998. – № 1. – С. 123–132 (рус.). – URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/968/838/1219/10-Letenko.pdf>

9. *Май В.* Мы не пишем предвыборную программу // Газета.RU. – 2011. – 30 марта. – URL: <http://www.ranepa.ru/files/books/text/rector/gazeta-30-03-2011.pdf>

10. Некоторые вопросы методологии народно-хозяйственного планирования (мето-

дология Громана, Базарова и их критики) / Н.А. Ковалевский. – М.: Всесоюзная плановая академия им. Молотова, 1933.

11. Официальный сайт Министерства финансов РФ. – URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/index.php

12. Официальный сайт правительства Москвы «Открытый бюджет города Москвы». – URL: http://www.budget.mos.ru/project_income

13. Официальный сайт правительства Москвы «Открытый бюджет города Москвы». – URL: http://www.budget.mos.ru/project_expenses

14. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ «Федеральные целевые программы России». – URL: http://fcr.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Graphics/pub_page_diagram_list/2014

15. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ «Федеральные целевые программы России». – URL: <http://fcr.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/GosProgram/View/2014>

16. *Сабсович А.М.* СССР через 15 лет. Гипотеза Генерального плана как плана построения социализма в СССР. – М.: Плановое хозяйство, 1929.

17. *Федоренко Н.П.* Вспоминаю прошлое, загадываю в будущее. – М.: Наука, 1999.

18. *Фокин А.А.* Строительство коммунизма как вариант модернизации СССР // Мобилизационная модель экономики: исторический опыт России XX века. – Челябинск, 2009. – С. 127–134.

19. *Харламов А.* Экономисты милостью божьей. Николай Вознесенский // Ежедневная электронная газета «Файл-РФ». – 2013. – 11 сент. – URL: <http://file-rf.ru/analytics/977>

20. *Яременко Ю.В.* Экономические беседы. Диалоги с Белановским. – М.: Центр исследований и статистики науки, 1999.

MAIN ORGANIZATIONAL CONDITIONS FOR IMPLEMENTATION OF NATIONAL STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS

A.V. Safronov

City Budget Institution of Moscow
“Urban Investment Management Agency”
aleksei.safronov@mail.ru

The article presents an overview of the current hierarchy of long-term strategic planning documents in Russia and a retrospective analysis of the causes of failure of the majority of Soviet long-term economic plans. In the course of this analysis has been identified noncompliance with a number of organizational conditions. This is a very likely cause of nonrealizability of strategic planning documents.

The article shows the reasons leading to inconsistent goals of the government programs that are currently being implemented in the Russian Federation, particularly mutual influence of projections, policies and programs affecting their executable. With a view to making recommendations to improve the effectiveness of long-term strategic planning documents developed in Russia, Soviet experience in this area were analyzed. As a result, the following organizational conditions necessary to implement long-term plans into reality, were identified: direct support for the highest officials of the state; subordination of departmental interests of ministries to nation-wide; maintaining continuity of government economic policy after elections; the stability of the political situation; lack of opposition among the planners; willingness of planners for being responsible for written proposals and personally carry them out by logging into the government; the willingness of members of the government to introduce planners in its composition; detailed description of the desirable and possible under the

current circumstances direction of the technical reconstruction of the national economy, and the resulting economic and social changes informational support and popularization among the public and direct executors.

Keywords: strategic planning, the strategy of socio-economic development of the Russian Federation, government programs, master plans, national economic planning.

DOI: 10.17212/2075-0862-2015-1.2-68-80

References

1. Bashtakova A. «Strategija-2020» užbe ne prigoditsjapravitel'stvu. [“Strategy-2020” is no longer useful to the Government] // *Nezavisimajagazeta* (The independent newspaper). – 2011. – 28 dek. – URL: <http://www.ng.ru/printed/263908>
2. Verhoturov D.V. *Sozidateli budushbego. Vozniknovenie planirovanija v SSSR* [Creators of the future. The emergence of planning in the Soviet Union.] – URL: <http://www.verhoturov.info/documents/%D0%A1%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B8%20%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%83%D1%89%D0%B5%D0%B3%D0%BE.pdf>
3. *General'nyj plan jelektrifikacii SSSR*. [General Plan for the Electrification of the USSR] Edited by G. Lomov. M.-L., 1932.
4. Gromov V. *Plan GOELRO: zametki o propagandistskomkejsje 90-letnej davnosti*. [GOELRO Plan: Notes on the 90-year-old propaganda case] – URL: <http://regionpr.ru/page552.html>
5. *ItoGovyj doklad o rezul'tata bjekspertnojraboty po aktual'nympoblema social'no-jekonomicheskojstrategii Rossiina period do 2020 goda “Strategija-2020: Novaja model' rosta - novajasocial'najapolitika”* [The final report on the results of the expert work on topical issues of socio-economic strategy of Russia for the period up to 2020 “Strategy 2020: The new model of growth – a new social policy”] – URL: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>
6. Klepach A.N. *O strategicheskom upravlenii razvitiem Rossijskoj jekonomiki*. [On the strategic management of the development of the Russian economy.] Report on the conference “Scientific ideas of Academician A.I. Anchishkin and modern problems of economic development”, Moscow, 11 October 2013.
7. Kovalevskij N.A. *Rabochaja gjpoteza razvertyvanija narodnogo hozjajstva SSSR v genplane* [The working hypothesis of deployment of the Soviet economy in the master plan] (report to the Bureau of Gosplan). Moscow, 1930.
8. Letenko A.V. *Akademik Nikolaj Prokof'evich Fedorenko – uchenyj, grazhdanin, chelovek*. [Academician Nikolai Prokofievich Fedorenko – scientist, citizen, man] // *Economics of Contemporary Russia*. 1998. №1.p.123-132 – URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/968/838/1219/10-Letenko.pdf>
9. Mau V. *My ne pishbempredvybornuju programmu* [We do not write the election program] // *Gazeta. RU*. – 2011. – 30 March. – URL: <http://www.ranepa.ru/files/books/text/rector/gazeta-30-03-2011.pdf>
10. *Nekotorye voprosy metodologii narodno-hozjajstvennogo planirovanija (metodologija Gromana, Bazarovai-bkritiki)* [Some methodological issues of national economic planning (Groman's, Bazarov's methodology and their critics)] / N.A. Kovalevskij. – Moscow: Molotov All-union planned Academy, 1933.
11. Official website of the Ministry of Finance of Russia. – URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/index.php
12. Official website of the Government of Moscow “Open budget city of Moscow». – URL: http://www.budget.mos.ru/project_income
13. Official website of the Government of Moscow “Open budget city of Moscow». – URL: http://www.budget.mos.ru/project_expenses
14. Official website of the Ministry of Economic Development of Russia “Federal Target Program of Russia». – URL: http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Graphics/pub_page_diagram_list/2014
15. Official website of the Ministry of Economic Development of Russia “Federal Target Program of Russia». – URL: http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Graphics/pub_page_diagram_list/2014

gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/GosProgram/View/2014

16. Sabsovich L.M. *SSSR через 15 лет. Гипотеза general'nogo plana, как plana postroenija socializma v SSSR*. [USSR in 15 years. The hypothesis of the master plan as a blueprint for building socialism in the USSR]. Moscow, Planned economy, 1929.

17. Fedorenko N.P. *Vspominaja proshloe, zagnjadyvaju v budushbee* [Remembering the past, looking to the future]. Moscow: Science, 1999.

18. Fokin A.A. *Stroitel'stvo kommunizma kak variant modernizacii SSSR* [The building of communism as an option for modernization of the USSR] //

Mobilization model of the economy: the historical experience of Russia in XX century. Chelyabinsk, 2009, pp. 127–134.

19. Harlamov A. *Jekonomisty milost'ju bozh'ej. Nikolaj Voznesenskij*. [Economists by the grace of God. Nikolai Voznesensky] // Daily online newspaper "File-Russia". 2013. 11 September. URL: <http://file-rf.ru/analytics/977>

20. Jaremenko Ju.V. *Jekonomicheskie besedy. Dialogi s Belanovskim*. [Economic conversation. Dialogues with Belanovsky]. Moscow: Center for Science Research and Statistics, 1999.