

*Евгений БУХВАЛЬД*

## «КОНЦЕПЦИЯ-2020» И УРОКИ КРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ

*Принятая в 2008 г. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» с полным основанием может рассматриваться как одна из наиболее значимых с момента начала экономических реформ в России попыток сформировать представления о долгосрочных перспективах социально-экономического развития страны, а также о необходимых шагах по обеспечению стабильности этого развития на национальном и региональном уровнях. Документ отличает системность видения фактически сложившихся и перспективных трендов хозяйственного и социального развития страны; стремление использовать сценарный подход в постановке целевых установок Концепции; намерение обеспечить формулируемые приоритеты необходимыми экономическими ресурсами, институциональными и правовыми новациями. В числе таковых принципиальное значение имеют установки на развитие экономико-правового механизма федеративных отношений и приоритеты государственной политики регионального развития. После принятия Концепции (во всех базах данных этот документ на сегодняшний момент значится как действующий) в нее неоднократно вносились изменения. Характер этих изменений различен, но их общий вектор просматривается вполне определенно: изъять из документа те ориентиры, целевые показатели и пр., которые довольно скоро после его принятия оказались недостижимыми. В статье рассматриваются некоторые ключевые составляющие Концепции и причины того, что документ оказался нереализуемым.*

**Ключевые слова:** долгосрочное планирование и прогнозирование, правовое регулирование, пространственное развитие, регион, социально-экономическое развитие, сценарный подход, целеполагание, федеративные отношения

JEL: H560, R58

По преданию, жена Лжедмитрия I – Марина Мнишек прокляла только утвердившуюся тогда в России династию Романовых и предрекла ей: «Михаилом началась, Михаилом и закончится». Говорить о стопроцентной правоте этого предсказания не приходится. В феврале 1917 г. Николай II, действительно, отрекся от престола в пользу брата Михаила. Но Михаил Романов, подумав пару дней, царский венец не принял и в итоге трагически погиб в Пермском крае в июне 1918 г.

Примерно в том же контексте можно рассматривать и «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее – Концепция)<sup>1</sup>. Она принималась в конце 2008 г., уже в разгар кризиса 2008–2009 гг., и, как следует ожидать, последний год ее действия – 2020 г. также будет не самым лучшим для российской экономики. По данным ЦБ РФ, ВВП России может сократиться на 4–6% [1], а по оценкам А.Л. Кудрина экономика «упадет на 6–8%» [2] (в 2009 г. сокращение ВВП составило 7,8%) [3].

Итак, можно предположить, что Концепция «кризисом началась, кризисом и закончится». Конечно, кризис 2008–2009 гг. и социально-экономическая ситуация, сложившаяся в 2020 г., кардинально различаются по своей природе. Но одно из основных требований к социально-экономическому стратегированию в том, чтобы *предвидеть все угрозы и риски* для развития страны и априори предполагать, какие ресурсы и инструменты государственной политики могут быть задействованы, если эти риски и угрозы станут реальностью. Как показывает анализ, реализовать эти принципиальные установки в рассматриваемой Концепции в полной мере не удалось. Не удалась и последующие попытки модернизации этой Концепции, в частности, в виде подготовки Стратегии-2020. Эта Стратегия была опубликована, но официального утверждения не получила [4; 5].

### *Документ избыточного оптимизма*

В настоящее время ситуация складывается таким образом, что Концепция *формально будет оставаться действующим документом* пока не истечет срок ее действия или не будет принята Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренная Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (далее – ФЗ № 172). Концепция утверждалась задолго до принятия этого закона, на «нулевой точке» подготовки данного законопроекта. Напротив, Стратегия-2020 появилась тогда, когда работа над законодательством о стратегическом планировании уже подходила к концу, что сделало нецелесообразным принятие документа, который уже не вписывался в новую систему и новые рубежи социально-экономического стратегирования.

В данной статье мы не ставим своей задачей составление целевых индикаторов Концепции с фактическими итогами социально-экономического развития страны за прошедшие 10 лет. Такой выбор связан со следующим.

Во-первых, такой анализ уже многократно проводился [6; 7], и надежд на то, что период, оставшийся до завершения срока действия Концепции, что-то изменит в положительную сторону, нет. О невыполнимости целевых индикаторов Концепции заговорили сразу же после ее принятия, когда стало ясно, что вся мировая экономика, а вместе с ней и экономика России, вползает в полосу затяжной депрессии [8].

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Не случайно, «разверткой» Концепции стали не долгосрочные планы социально-экономического развития страны, а программы антикризисных мер Правительства РФ. Правда, в такой программе на 2009 г.<sup>2</sup> указывалось, что «кризис – не повод отказаться от долгосрочных приоритетов модернизации страны... Главная модернизационная задача Правительства – смена сложившейся модели экономического роста». Но фактически радикальных продвижений в этом направлении не получилось. Еще более утвердились представления о неработоспособности Концепции, когда кризисные процессы 2008–2009 гг., сменились не подъемом российской экономики, а ее *неустойчивым оживлением*. Отметим только то, что среднегодовой прирост ВВП России в период 2008–2020 гг. предполагался в Концепции на уровне 6,5%, а *фактически* (2018–2019 гг.) *составил менее 1,5%*.

Во-вторых, как отмечалось выше, подобное сравнение целевых и фактических показателей вообще не вполне корректно. Это связано с тем, что завершающий год Концепции по независящим от нас причинам (коронавирус и резкий обвал нефтяных цен) стал одним из наиболее сложных для экономики страны за последние десятилетия.

Наконец, в-третьих, сейчас важно не просто в очередной раз констатировать «провал» Концепции, а постараться обозначить ее более слабые места и, тем самым, извлечь уроки для использования практики стратегического планирования в дальнейшем. В этой связи интересно проанализировать то, как «выглядит» Концепция на фоне тех требований к практике стратегического планирования и ее основным документам, которые представлены в ФЗ № 172.

По крайней мере, имеется один признак, по которому Концепция может быть отнесена к документам стратегического характера. Это продолжительность ее действия – более 10 лет, тогда как ФЗ № 172 ограничивает Стратегию социально-экономического развития страны периодом от 6 лет. Однако на деле ряд обстоятельств позволяет характеризовать Концепцию не более, чем «квази-документ» стратегического планирования. Прежде всего, Концепция явно запускала в «одиночное плавание», тогда как ФЗ № 172 оперирует системой федеральных документов стратегического планирования, действующих на единой методологии целеполагания и на единой информационной основе. К настоящему времени приняты все ключевые федеральные документы стратегического планирования (кроме «базовой» Стратегии)<sup>3</sup>, а также ряд подобных документов, прямо не указанных в ФЗ № 172 (например, Стратегия экономической безопасности<sup>4</sup>; Стратегия развития МСП<sup>5</sup>; блок отраслевых стратегий и др.).

<sup>2</sup> Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (нормативный документ как источник программы не указывался).

<sup>3</sup> «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»; «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации»; «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации».

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 02 июня 2016 г. № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года».

Очень слабо выглядит в Концепции использование сценарного варианта, крайне важного для документов продолжительного горизонта действия. Формально Концепция рассматривает только один – инновационный сценарий социально-экономического развития, который, по сути, видится как безальтернативный. Никаких указаний на то, что по мере реализации Концепции ситуация в стране может измениться, в т.ч. и в худшую сторону, нет, как нет и возможных мер реагирования на такие изменения. В Концепции, правда, отмечалось, что в России сохранится высокая степень риска возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций различного характера. Однако целостной системы предвидения рисков и управления ими в случае их перерастания в реальные угрозы для экономики и общества документ не содержит. С этой точки зрения нет ничего удивительного в том, что при первых признаках ухудшения экономической ситуации Концепция «провалилась», *полностью утратив свое значение как рабочий инструмент* государственного управления.

Далее, Концепция, очевидно, готовилась как федеральный документ, *без четкой перспективы его проекции на субфедеральный уровень*, хотя первые попытки стратегирования социально-экономического развития в регионах предпринимались еще с начала 2000-х гг. [9]. Концепция, таким образом, не вписывалась в полной мере в систему федеративных отношений и не отвечала специфике долгосрочного планирования в государстве федеративного типа. Это и предопределило ее весьма ограниченное воздействие на тенденции развития экономики российских регионов [10].

ФЗ № 172 в этом отношении также далеко не идеален: в описании вертикали стратегического планирования его положения напоминают пирамиду, поставленную на вершину. Федеральный уровень стратегического планирования и его документальная сторона прописаны в законе достаточно подробно. Региональный уровень обозначен более скупой, а муниципальный – в самом общем виде. Тем не менее есть все признаки, что «вертикаль» стратегического планирования на базе ФЗ № 172 работает, о чем говорит значительное число принятых в этой связи документов, в т.ч. и стратегических документов субфедерального уровня. По данным Реестра документов стратегического планирования<sup>6</sup>, на конец апреля 2020 г. в этой системе зарегистрировано 65 тыс. документов, сформированных на всех уровнях государственного и муниципального управления. В этом контексте, даже несмотря на отсутствие «базовой» стратегии и часто проблемный уровень субрегиональных документов стратегического планирования, общий прогресс в социально-экономическом стратегировании, в его федерализации по сравнению с Концепцией, можно считать очевидным.

Явно недостаточный стратегический уровень Концепции просматривается в том, как решалась в ней задача целеполагания. ФЗ

<sup>6</sup> Реестр документов стратегического планирования. URL: <http://gasu.gov.ru/stratplanning>

№ 172 впервые в российском законодательстве определил роль и значимость целеполагания. В данном законе сущность целеполагания закреплена как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. К сожалению, отсутствие «базовой» Стратегии социально-экономического развития не позволяет обоснованно сделать вывод, насколько полно положения ФЗ № 172 о целеполагании были и будут реализованы на практике. Прежде всего, имеется в виду реализация стратегического целеполагания как системного процесса, охватывающего все необходимые слагаемые устойчивого развития страны: экономические, социальные, институциональные, правовые, пространственные и пр.

Конечно, *нельзя смешивать цели и средства их достижения*. Однако особенно в рамках стратегического целеполагания неправомерно сводить цели лишь к статистическим показателям. Как отмечал один из исследователей, «констатация задач и определение параметров – необходимое, но недостаточное условие достижения поставленных целей. Не менее важно правильно спланировать меры экономической политики, своевременно сконцентрировать ресурсы на перспективных направлениях, добиться их эффективного использования... Иными словами, план политики развития должен отвечать не только на вопрос, что делать, но и на вопрос, как делать» [11, с. 19]. При краткосрочном целеполагании институты и инструменты рыночного хозяйствования и государственного управления можно полагать относительно неизменными и из системы целей планирования исключить. При стратегическом целеполагании видение последовательной эволюции таких институтов и инструментов, в т.ч. и по мере развития всей системы федеративных отношений, приобретает первостепенное значение и занимает обязательное место среди целей стратегии.

Не случайно вопрос о признаках стратегического целеполагания *остаётся одним из наиболее сложных в теории и практике* стратегического планирования. Как полагают В.В. Ивантер, Б.Н. Порфирьев и А.А. Широв, основой «будущей экономической политики, ориентированной на достижение качественных результатов, должно стать стратегическое целеполагание» [12, с. 6]. Некоторые авторы высказывают иное мнение: «Можно утверждать, что в стране отсутствует стратегическое целеполагание, ориентированное на ее развитие» [13, с. 69]. В чем смысл понятия стратегического целеполагания и можно ли считать, что оно было в той или иной мере реализовано в Концепции и затем в полной мере утвердилось в новой модели стратегического планирования в стране?

По нашему мнению, стратегическое целеполагание характеризует несколько отличительных особенностей:

- это целеполагание, ориентированное в первую очередь, не на количественные показатели, а на качественные изменения в экономике и обществе;
- это целеполагание, интегрирующее в себя институционально-инструментальную компоненту;

- это целеполагание, опирающееся на сценарный вариант, причем, чем дальше горизонт стратегирования, тем большее значение имеет сценарность целеполагания;
- это целеполагание, учитывающее риски стратегии и ее адекватность требованиям национальной и экономической безопасности.

Однако при всей их важности названные выше признаки не должны лишать стратегическое целеполагание достаточной конкретности в смысле постановки четкой, реально оцениваемой цели управления и мониторинга.

В Концепции было заявлено, что ее стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015–2020 гг. Россия, как предполагалось в Концепции, должна войти в пятерку стран-лидеров по объему ВВП (по паритету покупательной способности).

Не будем включаться в спор относительно того, вошла ли Россия к настоящему времени в пятерку стран-лидеров или, напротив, опустилась в этом рейтинге на 7-е место. Здесь многое зависит от методологии расчетов по сопоставлению объемов ВВП и темпов его роста [14]. Зато заметно, что между двумя блоками такого целеполагания в Концепции нет прямой зависимости. Само по себе попадание в «пятерку» лидеров *ничего не гарантирует* с точки зрения «передовых позиций» страны в глобальной экономической конкуренции, в обеспечении национальной безопасности и пр. Напротив, многие страны, которые по абсолютному объему ВВП далеки от экономических лидеров современного мира, названные проблемы вполне успешно решили. Подобное целеполагание не включает в себе четкого видения намечаемых качественных преобразований в обществе и экономике и путей их достижения.

Достаточно уязвимо выглядела Концепция и в плане институционального целеполагания [15].

Здесь документ явно впадал в противоречие. С одной стороны, Концепция констатировала, что в стране создана система базовых правовых норм и других институтов, обеспечивающих развитие рыночных отношений, с другой – в ней отмечалось слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, низкий уровень доверия в сочетании с низким уровнем эффективности государственного управления. В Концепции указывалось, что политика государства будет ориентирована на расширение свободы предпринимательства, обеспечение эффективности системы государственного управления. Такая институциональная среда, по мнению авторов Концепции, характеризуется развитыми институтами демократии, функционированием эффективных структур и механизмов гражданского общества, общественным контролем за деятельностью государства и бизнеса, низким уровнем коррупции и высоким доверием к институтам власти. Сюда же в документе относился и такой фактор, как предотвращение избыточного государственного вмешательства

в экономическую деятельность. Все это столь же правильно, сколь и неконкретно. Поскольку *детализации* этих слагаемых благоприятной институциональной среды и путей их обеспечения на практике *Концепция не предлагала*. А вопрос о значимости федеративной природы государства в решении таких задач, как повышение эффективности системы государственного управления и создание развитых институтов демократии, *из документа выпал полностью*.

Однако ряд положений Концепции в контексте целей институционального характера, актуальных и сегодня, можно выделить.

В частности, указывалось, что к условиям достижения поставленных целей относится система стратегического управления, направленная на согласование бюджетной, денежной, структурной, региональной и социальной политики при решении системных внутренних проблем развития и ответа на внешние вызовы. Такая система, как отмечалось в Концепции, включает в себя взаимосвязанные программы институциональных преобразований, долгосрочные и среднесрочные прогнозы развития экономики, науки и технологий, стратегии и программы развития ключевых секторов экономики и регионов, долгосрочный финансовый план и систему бюджетирования по результатам. Можно сказать, что нынешняя модель стратегического планирования не реализует эти установки в полной мере, например, в части программ институциональных преобразований (развитие федеративных отношений, совершенствование местного самоуправления), использования бюджетирования по результатам и пр.

К числу актуальных и ныне положений Концепции следует отнести ее широкое обращение к механизмам государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Причем не только в плане стимулирования инвестиций, но и в развитии таких сфер, как образование, культура и пр. Достаточно странно, но действующая модель стратегического планирования в данном смысле явно сделала «шаг назад» и, по сути, прошла мимо использования такого важного института как ГЧП. Ни ФЗ № 172, ни Стратегия пространственного развития<sup>7</sup>, ни принятый План ее реализации<sup>8</sup>, ни Стратегия научно-технологического развития<sup>9</sup> *не содержат упоминания ГЧП*. Эти документы не содержат положений, позволяющих закрепить и конкретизировать роль ГЧП как одного из значимых инструментов достижения целей стратегического характера, хотя последние по времени поправки в федеральный закон о ГЧП<sup>10</sup> (ст. 8 и ст. 9) указали на необходимость соответствия проектов ГЧП требованиям стратегического планирования.

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года».

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

<sup>9</sup> Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

<sup>10</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Наконец, в плане адекватности целеполагания следует еще раз подчеркнуть отвлеченность Концепции от проблем национальной, в частности, экономической безопасности страны. В этом смысле она прямо противоположна «идеологии» ФЗ № 172. Последний буквально «пронизан» отсылками к требованиям национальной безопасности, которые закреплены законом как одна из основ подготовки документов стратегического планирования. В Концепции также есть отсылки к проблемам безопасности и даже представлен особый раздел «Безопасность граждан и общества». Однако эти отсылки *носят преимущественно частный характер*, при этом отсутствует целостная картина того, какие именно требования национальной безопасности, в т.ч. по ее экономическим составляющим<sup>11</sup>, учитывает Концепция и в какой мере она предполагает их реализацию.

Не случайно, по нашему мнению, Концепция *преувеличивала реально достигнутый уровень экономической безопасности*, формулируя позицию относительно того, что экономика страны «защищена от внешних шоковых воздействий международными резервными активами Российской Федерации». Весь последующий ход событий показал, что резервные активы, действительно, несколько смягчают негативное воздействие внутренних и внешних шоков, но о полной защищенности, которая в Концепции обоснованно связывалась с качественно иным (инновационно-ориентированным) обликом российской экономики, говорить пока не приходится.

В Концепции утверждалось, что инновационный сценарий развития российской экономики отличается повышенной устойчивостью к возможному падению мировых цен на нефть и сырьевые товары, а также допускалось, что в случае более низких цен на нефть, темпы роста ВВП страны будут ниже в среднем на 0,5% от намечавшегося среднегодового прироста в 6,5%. Гипотеза об ограниченном влиянии нефтяных цен *нашла в итоге известное подтверждение*, хотя бы в том, что темпы роста российской экономики стали снижаться задолго до того, как мир погрузился в пучину нефтяного кризиса.

Также не приходится говорить о преодолении этой ситуации и в новой модели стратегического планирования. Отмеченная выше насыщенность ФЗ № 172 отсылками к требованиям национальной безопасности по большей мере имеет церемониальный характер, т.к. в каждом конкретном случае нет четкого понимания того, какие именно требования безопасности и в какой мере реализуются документами стратегического планирования. Ссылки на требования безопасности, скорее, формируют общую направленность стратегического целеполагания, а не его значимость как системы рабочих ориентиров для социально-экономической политики государства. Стратегия антикризисного управления в экономике «высоких рисков» как один из возможных сценариев социально-экономического стратегирования еще нуждается в теоретико-методологическом обосновании и наполнении возможны-

<sup>11</sup> На момент принятия Концепции-2020 действовал такой документ, как Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указами Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 и от 10 января 2000 г. № 24.



ми инструментами государственного регулирования (в т.ч. и в разрезе четкого разграничения полномочий Федерации и ее субъектов), источниками дополнительного финансирования и пр.

### ***Стратегическое целеполагание как основа эффективного управления***

Сказанное выше свидетельствует, что действующая практика управления *пока не обеспечила реального прорыва* к уровню стратегического целеполагания. Об этом говорит ряд негативных тенденций.

Во-первых, сохраняется тренд неконкретности целеполагания. Примером может служить Стратегия пространственного развития, где развернутой системе задач для данного направления социально-экономической политики государства соответствует лишь пять индикаторов, доступных для мониторинга. В Стратегии национальной безопасности представлено десять показателей, не являющихся взаимосвязанной системой и, главное, не имеющих количественной размерности. В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации<sup>12</sup> блок целеполагания не представлен, а лишь указаны те «векторы», по которым следует оценивать реализацию данного документа. Это – влияние науки и технологий на экономическое развитие Российской Федерации, в т.ч. обусловленное переходом к «модели больших вызовов» (??? – Е.Б.); состояние и результативность сферы науки, технологий и инноваций; качество государственного регулирования и сервисного обеспечения научной и инновационной деятельности<sup>13</sup>.

Во-вторых, в формирующейся системе стратегического планирования не представлен или представлен чисто номинально институциональный «срез» стратегического целеполагания. Это касается отсутствия целеполагания по таким направлениям, как развитие федеративных отношений, государственное управление и местное самоуправление, формирование институтов гражданского общества; антимонопольная политика, формирование сбалансированной предпринимательской среды и пр. Институциональные новации, обозначенные в Стратегии пространственного развития (макрорегионы, геостратегические территории, «эффективные специализации», многообразные «точки роста» и пр.), *остаются не наполненными конкретным экономическим содержанием*. Названный выше план реализации этой Стратегии составлен не из практических действий в области экономики и ее регулирования. Он целиком сводится к написанию докладов, проектов нормально-правовых актов и пр. и поэтому, соответственно, никакого четкого целеполагания также не содержит.

В-третьих, целеполагание в российской практике стратегического планирования «*расслоилось*»: наряду с документами, указанными

<sup>12</sup> Указ Президента Российской Федерации от 01 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

<sup>13</sup> Здесь надо учесть, что рассматриваемой Концепции-2020 в контексте инновационного развития экономики соответствовал такой документ, как «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.» (см.: Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.». Документ формально значится как действующий.

в ФЗ № 172. Эту функцию во многом взяли на себя так называемые «национальные проекты». Кроме того, усиленно акцентируется роль такого паллиатива стратегического целеполагания, как «Цели устойчивого развития»<sup>14</sup> [16; 17], для которых был разработан Перечень национальных показателей (156 позиций)<sup>15</sup>. Сопоставление показывает, что представленные таким образом целевые индикаторы не совпадают как по содержанию, так и по временному горизонту и количественным параметрам. Отсюда возникает потребность в их согласовании [18], а также в том, чтобы на законодательном уровне и в «базовой» стратегии страны закрепить не только механизм содержательного согласования всех документов стратегического планирования (стратегии, государственные программы, национальные проекты и пр.), но и их приоритетность в целеполагании для определения перспектив хозяйственного и социального развития страны. Это также касается *разграничения функций целеполагания* между стратегическими документами федерального уровня и уровня субъектов Федерации.

#### ***Концепция-2020 и проблемы пространственного развития***

После появления Стратегии пространственного развития Российской Федерации во многих работах [19; 20] этому документу давалась двойственная оценка. С одной стороны, указывалось на его пробелы и отдельные противоречия, с другой — отмечалась важность этой Стратегии как фактически первого документа, содержащего попытку системного отражения проблем пространственного развития российской экономики и соответствующих задач государственной региональной политики. Как мы полагаем, многих недочетов, выявившихся в этой Стратегии, можно было бы избежать, если бы ее составители провели тщательный анализ постановки соответствующего блока вопросов в Концепции-2020 и результатов реализации заложенных здесь целевых индикаторов<sup>16</sup>.

Концепция содержит раздел «Сбалансированное пространственное развитие». В нем отмечалось, что по мере реализации положений Концепции в экономике страны сформируются новые центры роста как в районах освоения новых сырьевых ресурсов, так и в традиционных регионах концентрации экономического потенциала России. С целью решения этих задач Концепция предполагала такие меры, как создание разветвленной транспортной сети, призванной обеспечить высокий уровень межрегиональной интеграции и мобильности населения; комплексное развитие Сибири и Дальнего Востока, закрепление населения в восточных регионах страны; снижение территориальной социально-экономической дифференциации до уровня, обусловленного объективными различиями регионов.

<sup>14</sup> Повестка дня в области устойчивого развития. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

<sup>15</sup> Перечень национальных показателей устойчивого развития. URL: <https://www.gks.ru/sdg/national>

<sup>16</sup> Монографический вариант названной выше Стратегии-2020 вообще не затрагивал пространственные аспекты развития российской экономики.

Таким образом, в изложении проблем пространственного развития экономики Концепции *присущи повторяемость и декларативность*, что во многом характерно и для Стратегии пространственного развития. Однако есть один момент, который в Концепции являлся определенным продвижением по сравнению с тем, что излагалось в еще действовавшем тогда Указе Президента РФ 1996 г. по основам государственной политики регионального развития<sup>17</sup>.

Речь идет не просто о традиционном акценте на сокращении межрегиональной экономической дифференциации, а ее сокращении до уровня, *обусловленного объективными различиями регионов*. По нашему мнению, ни до Концепции, ни впоследствии – в течение всего периода ее действия – не было официальных документов, в которых не просто признавалась бы объективная природа межрегиональных экономических различий, но и указывалось на то, что целеполагание в данном направлении пространственного регулирования должно ориентироваться именно на эти объективные различия. Полагаем, что такой подход *принципиален* при разработке и реализации основных направлений государственной политики регионального развития.

Правда, указав правильный вектор для анализа данной проблемы и целеполагания по ее решению, Концепция *не предложила методологической базы* для выявления названных различий и того уровня межрегиональной экономической дифференциации, который они объективно обуславливают. Не обозначены такие подходы и в Стратегии пространственного развития. Этот значимый методологический пробел, видимо, и привел к тому, что данная Стратегия (в отличие от ее первоначальных вариантов) не содержит ни фактических оценок межрегиональной экономической дифференциации, ни указания на то, до какого уровня можно было бы добиться сокращения названной дифференциации в период реализации этого документа.

Есть еще один аспект целеполагания в сфере пространственного стратегирования, где подходы, заложенные в Концепции-2020, сохраняют свою актуальность и для современной практики стратегического планирования. Это вопрос о взаимодействии пространственного и инновационного развития в экономике. Хотя и в косвенном виде, но Концепция все же содержала указание на то, что большинство проблем пространственного развития, в т.ч. в контексте преодоления межрегиональной экономической дифференциации, тесно связано (и даже прямо обусловлено) трендами инновационного развития российской экономики, точнее, пространственной картиной формирования экономики инноваций и, соответственно, созданием механизмов управления этими процессами. В Концепции основной акцент делался на такой инструмент решения этой задачи (в документе она обозначалась как «переход к новой модели пространственного развития российской экономики»), как создание по всей территории страны системы высокотехнологичных кластеров. Это *должно было обеспечить* многополярное развитие страны

---

<sup>17</sup> Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (недействующий).

и формирование новых зон опережающего развития. Отсюда можно сделать вывод, что обозначенная в Концепции «новая модель пространственного развития российской экономики» понималась не просто как сглаживание разрывов в развитии регионов, а как формирование ее единого инновационного пространства.

К сожалению, серьезно продвинуться в решении этого вопроса при подготовке нового пакета документов стратегического планирования не удалось. В Стратегии научно-технологического развития пространственные аспекты формирования экономики инноваций не затронуты. В Стратегии пространственного развития отмечается такой тренд, как концентрация научной, научно-технической и инновационной деятельности в крупных городских агломерациях и крупнейших городских агломерациях. Прямой оценки этого тренда в документе нет. Но можно предположить, что он рассматривается, скорее, как позитивный, поскольку ставится задача «расширения географии» научно-технологического и инновационного развития, прежде всего за счет крупных и крупнейших городских агломераций, а уже потом – за счет иных перспективных «центров роста».

Здесь в Стратегии пространственного развития хорошо заметна «калька» с Концепции-2020: как по кругу предлагаемых инструментов, так и в плане отсутствия четкого целеполагания относительно их воздействия на пространственные характеристики инновационных процессов в экономике России. Итог этого воздействия никак не мотивирован: то ли эти инструменты будут «работать» на выравнивание инновационного пространства страны, то ли, наоборот, приведут к еще большей его поляризации [21].

### *Заключение*

В настоящее время идет активное накопление тех новых задач и новых методологических подходов, которые должна воплотить в себе «базовая» Стратегия социально-экономического развития страны. Теперь, кажется, есть сакраментальный смысл в том, что эта Стратегия не была принята в 2018–2019 гг. Несомненно, что уроки 2020 г. все равно заставили бы внести в этот документ ряд принципиально новых положений. Прежде всего, это касается утверждения Стратегии как:

- инструмента управления экономикой высоких рисков;
- априорного формирования различных резервов и компенсаторных механизмов для рисков и угроз экономической стабильности;
- разностороннего институционального стратегирования;
- более активного диалога государства и бизнеса; публичной власти и гражданского общества.

В этом контексте Стратегия должна приобрести конкретно выраженный сценарный характер, включая и варианты, связанные с возможными негативными последствиями угроз медико-биологического, природно-экологического, техногенного и иного характера. В Стратегии важно обозначить возможности и преимущества достижения целей устойчивого развития в условиях государства федеративного типа,

опирающегося на активную позицию регионов, институтов местного самоуправления и гражданского общества.

Наконец, стратегия должна быть ориентирована на вектор сохранения человеческого потенциала страны, на сглаживание социального и пространственного неравенства на базе формирования в экономике страны единого пространства инновационного развития. Только такое позитивное выравнивание с учетом научного обоснования объективно обусловленных рамок этого процесса, по сути, и является одной из наиболее значимых характеристик того качественно нового состояния общества и экономики, которое должно лежать в основе стратегического целеполагания.

### Список литературы

1. ЦБ подготовил первый официальный прогноз падения ВВП России в 2020 году // РБК. URL: <https://amp.rbc.ru/rbcnews/economics/24/04/2020/5ea19aff9a7947282c785981>

2. Кудрин допустил падение экономики России на 8% в 2020 году // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/04/2020/5ea52b059a79477b36f6ff93>

3. Валовой внутренний продукт. Годовые данные в неизменных ценах // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://gks.ru/free\\_doc/new\\_site/vvp/vvp-god/tab11.htm](https://gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vvp-god/tab11.htm)

4. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. 430 с.

5. *Шадров К.Н.* Стратегия-2020: куда мы идем // Устойчивое инновационное развитие: проектирование и управление. 2010. Т. 6. № 1 (6). С. 42–48.

6. Концепция развития России до 2020 года оказалась невыполнимой // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68>

7. *Семин А.Н., Пичурин И.И., Третьяков А.П.* Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период 2020 года: особенности и результаты реализации. М.: Фонд «Кадровый резерв», 2019. 284 с.

8. *Пичурин И.И.* Обоснованность положений «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период 2020 года» // Теория и практика мировой науки. 2019. № 4. С. 2–5.

9. *Голикова Т.А., Десятко Е.Н., Селютина Л.Г. Федосеев И.В.* Стратегическое планирование социально-экономического развития региона. СПб: СПбГЭУ, 2006. 80 с.

10. *Ртищев А.В., Русин В.Н., Касаев Б.С.* Тенденции развития регионов и реализация Концепции 2020 // Актуальные проблемы экономики, управления, права. М.: Институт экономики и предпринимательства, 2013. С. 96–99.

11. *Шевченко А.А.* Концепция 2020 и современные реалии // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2009. № 4. С. 13–21.

12. *Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н., Широков А.А.* От модернизации экономической политики к качественному росту экономики // Российский экономический журнал. 2016. № 1. С. 3–15.

13. *Лепский В.Е.* Стратегическое целеполагание в России: состояние и перспективы развития // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. Т. 215. № 1. С. 66–80.

14. Сухарев О.С. Экономические факты к теории реформ и экономического роста (анализ по странам экономическим лидерам и России. 1961–2015 гг. // Экономика и предпринимательство. 2017. № 2-2 (79). С. 26–37.
15. Бренделева Е.А. Институциональные реформы в рамках Концепции 2020 // Вестник Университета МГИМО. 2011. № 3 (18). С. 28–31.
16. Бутакова Н.М., Лонина А.В., Сверкунова Ю.А., Харитонов С.В. Реализация целей устойчивого развития в России // Финансовая экономика. 2019. № 5. С. 874–878.
17. Сахаров А.Г., Колмар О.И. Перспективы реализации целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 14. С. 189–206.
18. Яременко И.А. Национальные проекты, госпрограммы, национальные цели. Как они скоординированы // Бюджет. 2019. № 10 (202). С. 34–37.
19. Лексин В.Н. Стратегия пространственного развития России: разработка и начало реализации // Россия: тенденции и перспективы развития. М.: ИНИОН РАН, 2019. С. 84–94.
20. Рождественская И.А. Механизмы реализации Стратегии пространственного развития России: возможности и риски // Самоуправление. 2020. Т. 2. № 1 (118). С. 348–351.
21. Бухвальд Е.М. Единое инновационное пространство как приоритет пространственного развития российской экономики // Вестник Института экономики РАН. 2019. № 4. С. 9–25.

#### **“CONCEPT 2020” AND THE LESSONS OF THE CRISIS DEVELOPMENT**

*“The Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020”, adopted in 2008 (hereinafter - the Concept), reasonably can be considered as one of the most significant - since the beginning of economic reforms in Russia – attempt to form an idea of the long-term prospects for socio-economic development of the country, as well as the necessary steps to ensure the stability of this development. The document is characterized by a systematic vision of the actual and perspective trends in the economic and social development of the country; the desire to use a scenario approach in setting the goals of the Concept; the intention to provide the formulated priorities with the necessary economic resources, institutional and legal innovations. Among these items of fundamental importance is the policy of developing economic and legal mechanism of federal relations and priorities’ setting for the state policy of regional development. After the Concept was adopted (this document is currently listed as valid in all databases), it was changed several times. The nature of these changes is very different, but their general vector is clearly visible: to remove from the document those benchmarks, targets, etc., which quite soon after the adoption of the document appeared to be clearly unattainable. The article discusses some of the key items of the Concept and the reasons why the document was not implemented.*

**Keywords:** federal relations, goal setting, legal regulation, long-term planning and forecasting, region, scenario approach, socio-economic development, spatial development

JEL: R12, R58

*Дата поступления – 03.05.2020 г.*

***БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич***

доктор экономических наук, профессор; главный научный сотрудник – руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Института экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

***BUKHVALD Evgeny M.***

Dr. Sc. (Econ.), Professor; Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

***Для цитирования:***

Бухвальд Е. «Концепция-2020» и уроки кризисного развития // Федерализм. 2020. № 2. С. 5–19.