

## Планирование в России: истоки и перспективы

### **Молчанов Игорь Николаевич**

Доктор экономических наук, профессор, экономический факультет, МГУ имени М.В. Ломоносова; финансовый факультет, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; Российский университет транспорта (МИИТ), Москва, РФ.

E-mail: [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [1300-2679](#)

ORCID ID: [0000-0003-4252-2387](#)

### **Молчанова Наталья Петровна**

Доктор экономических наук, профессор, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

SPIN-код РИНЦ: [2983-2353](#)

ORCID ID: [0000-0002-3019-0672](#)

### **Аннотация**

В работе исследуются теоретико-методологические и практические вопросы общегосударственного планирования в контексте поиска источников обеспечения экономического роста. В историческом ключе выполнен анализ организации плановой деятельности, доказана ее позитивная роль в управлении хозяйством на различных этапах развития национальной экономической системы. Рассматриваются дискуссионные вопросы о «движущих началах» и «экономической клеточке» плановой экономики. Изучены мнения экспертного сообщества по актуальным вопросам выбора типов и форм планирования, приемлемых в изменяющихся макроэкономических условиях; выявлено влияние внутренних и внешних факторов на результаты функционирования национального хозяйства. Представлена также современная трактовка планирования как одного из общественных институтов; установлены причины, препятствующие распространению практики применения прогрессивных видов планирования в деятельности экономических субъектов. Обоснована своевременность более широкого применения принципов и методов планирования в практической работе, необходимость их инклюзивного развития при переходе к шестому технологическому укладу; доказана своевременность построения национальной системы планирования, описан примерный состав образующих ее элементов. В результате подготовлены рекомендации по формированию институциональной инфраструктуры, необходимой для организации продуктивной плановой деятельности на различных уровнях (иерархиях) управления. Дальнейшие изыскания целесообразно ориентировать на углубленное изучение возможностей применения современных методов и инструментов для анализа больших данных и их последующего применения в прогнозировании как первом этапе плановой работы. Представляется актуальным проведение полевых исследований по вопросам измерения эффективности работы персонала плановых органов для повышения его мотивации в целях достижения наивысших конечных результатов, количественной и качественной оценки итогов реализации планируемых мероприятий.

### **Ключевые слова**

Системный подход в планировании, экономическая система, общественные потребности, экономические субъекты, индикативное планирование, бюджетирование, принципы и методы планирования, плановая деятельность.

## Planning in Russia: Origins and Perspectives

### **Igor N. Molchanov**

DSc (Economics), Professor, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; Finance Faculty, Financial University under the Government of the Russian Federation; Russian University of Transport (MIIT), Moscow, Russian Federation.

E-mail: [9392940@gmail.com](mailto:9392940@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0003-4252-2387](#)

### **Natalia P. Molchanova**

DSc (Economics), Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: [2520641a@gmail.com](mailto:2520641a@gmail.com)

ORCID ID: [0000-0002-3019-0672](#)

### **Abstract**

The article examines theoretical, methodological, and practical issues of national planning in the context of the search for sources of economic growth. In a historical vein, the organization of planning activities is analyzed, its positive role in economic management at various stages of the national economic system development is proved. Discussion issues about the “driving principles” and “economic cell” of the planned economy are considered. The opinions of the expert community on topical issues of choosing types and forms of planning that are acceptable in changing macroeconomic conditions are researched, the influence of internal and external factors on the results of the national economy functioning is revealed. The modern interpretation of planning as one of the public institutions is presented. The reasons preventing the spread of the practice of using progressive types of planning in the activities of economic entities have been established. The timeliness of a wider application of the principles and methods of planning in practical work, the need for their inclusive development in the transition to the sixth technological order is justified; the timeliness of building a national planning system is proved and approximate composition of its constituent elements is described. As a result, recommendations on the formation of the institutional infrastructure necessary for organizing productive planning activities at various levels (hierarchies) of management have been prepared. Further research is advisable to focus on an in-depth study of the possibilities of using modern methods and tools for analyzing big data and their subsequent application in

forecasting as the first stage of planned work. It seems relevant to conduct field research on measuring the effectiveness of planning bodies personnel in order to increase their motivation in order to achieve the highest final results, quantitative and qualitative assessment of the results of planned activities implementation.

**Keywords**

Systematic approach to planning, economic system, social needs, economic entities, indicative planning, budgeting, principles and methods of planning, planned activities.

***Введение***

Вопросы теории и практики общегосударственного планирования являются предметом научных дискуссий. Возобновляется интерес к организации плановой деятельности как весьма значимого компонента в комплексе мер обеспечения экономического роста. Изучение исторического опыта и характера влияния на плановую деятельность внутренних и внешних факторов позволяет лучше уяснить ее роль в управлении национальной экономикой. На основе анализа опыта зарубежных стран и мнений экспертов по актуальным вопросам индикативного планирования возможна разработка рекомендаций по созданию национальной системы планирования, функционирование которой будет способствовать повышению результативности хозяйствования в изменяющихся экономических условиях. Рассмотрение планирования как одного из общественных институтов создает основания для более широкого применения его методологических основ в практической работе, раскрывает круг необходимых для его развития предпосылок и системообразующих элементов.

***Обзор литературы***

Поиск путей и средств выхода российской экономики на траекторию экономического роста является предметом научного дискурса. «Современные проблемы, с которыми сталкивается экономическая наука, во многом обусловлены разрывом между теорией и практикой» [Тутов, Шаститко 2021, 97]. Данная мысль вполне применима и к проблематике планирования как одного из разделов экономической науки. Теоретические основы и современное состояние планирования как составной части управления национальной экономикой предметно исследуется в фундаментальных научных работах современных российских ученых-экономистов [Абалкин 2011; Стратегическое управление 2010]. Трудности в реализации современных концепций о путях и средствах («двигателях») экономического развития свидетельствуют о необходимости углубленного изучения накопленного в прошлом опыта планового руководства экономикой. Развивающийся системный подход к пониманию экономики концептуально выделяет в ее структуре экономическую науку, экономическую политику, управление экономикой, хозяйственную практику [Дрогобыцкий 2012]. В составе функциональных элементов управления экономикой актуализируется место планирования, его теоретического базиса, методологических основ, а именно: применяемых в процессе плановой работы принципов, методов, логики, аналитических и исследовательских методик и технологий. Ключевая роль принадлежит методам планирования, которые относятся к числу инструментов, требующихся для перехода к модели неэкономического способа удовлетворения потребностей населения — ноономике [Бодрунов 2021, 5]. Существует разрыв между теоретико-методологическими основами планирования и практикой плановой работы, и особенно ярко он проявляется в период турбулентности экономической действительности.

Планирование как объективный процесс эволюционирует вместе с трансформацией экономических отношений, которые в современный период воспринимаются как связи между людьми в обществе. Особенность в том, что эти отношения возникают не только по поводу производства, обмена и распределения материальных благ, но и формирования ценностей

[Мокий 2015]. Следует заметить, что общественные ценности опосредованно влияют на функционирование экономических отношений. Планирование развивается в рамках экономической системы, понимаемой как субъектно-объектный комплекс, «в рамках которого субъекты ведут деятельность по производству, распределению, обмену и потреблению объектов деятельности (благ) с учетом их общественной ценности» [Клейнер 2021, 148]. Если под предметом экономики понимать функционирование экономической системы, то предметом планирования является изучение данного процесса в направлении придания ему управляемой (желаемой) траектории посредством оптимизации общественных затрат в целях достижения наилучших народнохозяйственных результатов.

По мере перехода к шестому технологическому укладу<sup>1</sup> внимание акцентируется на индикативном планировании, которое активно применялось в России в 1980-х гг. и имеет развернутую методологическую основу [Петров и др. 2000]. В современных условиях приоритет отдается вопросам стратегирования, развития стратегического планирования, практическая реализация которого требует существенного совершенствования научной базы и перестройки информационной системы [Кузык и др. 2009]. Планирование как средство реализации экономической политики имеет многоступенчатый характер (мега-, макро-, мезо-, микроуровень), что обуславливает необходимость тщательного продумывания и соподчиненности предпринимаемых стратегических и тактических действий при разработке и исполнении сбалансированного комплекса мер и их увязки с принятием решений общегосударственного характера.

### ***Методология и методы исследования***

Объектом исследования стали вопросы эволюции теоретико-методологических основ и практики организации плановой деятельности. Проводилось сравнение отечественного опыта планирования с развитыми и развивающимися зарубежными странами. Предмет исследования — поиск возможностей для интеграции имеющихся наработок в области планирования в современную российскую практику хозяйствования. Исследование базировалось на общенаучных и специальных методах познания. При обосновании перспектив развития плановой деятельности и подготовке рекомендаций анализировались информационные источники в историческом контексте. Теория и методология планирования изучались с использованием диалектического и системного подходов; практика плановой работы и перспективы ее развития — на основе цивилизационного подхода. Источники информации — нормативные правовые акты, документы концептуального и стратегического характера, аналитические материалы и публикации отечественных и иностранных ученых.

### ***Анализ результатов исследования***

#### ***Эволюция планирования в историческом контексте***

Планирование, сформировавшееся в условиях централизованного управления экономикой, рассматриваемое в единстве теоретических и практических аспектов, зародилось в начале 1920-х гг., развивалось и активно применялось в управлении экономикой СССР, функционировавшей на основе общественной собственности на средства производства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Шестой технологический уклад — формирующийся в настоящее время комплекс технологий, включающий нано-, био-, информационные и когнитивные технологии, отличительной чертой которого является конвергенция технологий и формирование гибридных технологий при интегрирующей роли информационных технологий (цифровизация, искусственный интеллект, обработка больших массивов информации) [Квинт, Бодрунов 2021, 11].

<sup>2</sup> Отечественный опыт планирования и его применение в зарубежных странах, несовершенства современной практики описаны в работах [Аганбегян 2021; Глазьев 2021].

Этапы развития науки о планировании, ее достижения и недостатки целесообразно рассматривать в исторической ретроспективе. Государственный плановый комитет (Госплан) был учрежден 22 февраля 1921 г. декретом Совета народных комиссаров РСФСР путем реорганизации Комиссии по разработке ГОЭРЛО<sup>3</sup> и функционировал в рамках союзного государства до 1991 г., то есть до момента создания Министерства экономического развития России. Деятельность Госплана на общегосударственном уровне развивалась поэтапно: вначале он исполнял роль аналитического и совещательного центра; с 1925 г. его подразделениями разрабатывались контрольные цифры по отраслям, а в 1928–1990 гг. — планы развития народного хозяйства страны<sup>4</sup>.

Постепенно формировалась сеть научно-исследовательских организаций<sup>5</sup>. Развитие научно-информационной инфраструктуры способствовало поддержанию высокого методического уровня подготавливаемых научных работ, координации деятельности по составлению прогнозов и целевых комплексных программ. Важным этапом стало руководство проведением экономической реформы 1965 г., которая существенно упорядочила и оптимизировала функции всех участников экономических отношений: было сокращено число утверждаемых «сверху» плановых показателей, повышена роль экономических индикаторов (прибыли, рентабельности), что существенно расширило функции субъектов хозяйствования (предприятий) и усилило их ответственность за результаты экономической деятельности.

За годы советской власти накоплен бесценный опыт применения директивного планирования: от момента зарождения в 1920-х гг. и первых пятилеток, периода Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления народного хозяйства до семилетнего (1958–1965 гг.) и последующих пятилетних планов экономического и социального развития страны. Однако рост масштабов экономики, усложнение хозяйственных связей, стремление развивать отрасли и территории исходя из принципа комплексности (с учетом сложного административно-территориального деления Советского Союза) вызывали затруднения в организационных вопросах согласования и координации планов разных видов и уровней между собой. К середине 1970-х гг. стройная система планов включала следующие документы: Комплексная программа НТП на двадцатилетний период; Основные направления экономического и социального развития СССР на 15-летний, а позднее на 10-летний период; Государственные планы экономического и социального развития на пятилетний и годовой периоды.

В дальнейшем, по мере развития внешнеэкономических связей и вовлечения в конкурентные отношения с зарубежными партнерами, возникла необходимость в стимулировании производителей товаров и услуг при выходе на международные рынки и повышении их материальной заинтересованности в работе на получение прибыли (дохода). В этих целях в 1980-х гг. в деятельности хозяйствующих субъектов началось применение индикативного планирования для решения бизнес-задач, проблем повышения эффективности производства и достижения высоких конечных результатов. Вместе с тем в советский период планированию жизнедеятельности семей (домохозяйств) внимания практически не уделялось. В условиях превалирования государственной собственности и ведущей

<sup>3</sup> ГОЭРЛО — Государственный план электрификации России.

<sup>4</sup> Всего было составлено двенадцать пятилетних планов, из которых один семилетний (1959–1965 гг.).

<sup>5</sup> При Госплане СССР — Научно-исследовательский экономический институт (НИЭИ), Институт планирования и нормативов (ИПИН), Институт комплексных транспортных проблем (ИКТП), Совет по изучению производительных сил (СОПС), Главный вычислительный центр, Межведомственная комиссия по вопросам экономической реформы, Высшие экономические курсы.

роли плановых отношений доходы семей регламентировались уровнем заработной платы, а сами работники не были включены в эпизодически проявляющиеся в зачаточной форме рыночные отношения.

В отличие от распространенного понимания, согласно которому исполнители плановых заданий не имели возможностей для маневра, есть мнение, что в советской экономике «определенной степенью «плановой свободы» обладали практически все хозяйствующие субъекты» [Райзберг 2008, 119]. Директивность планирования проявлялась в установках Госплана на обязательное обеспечение производственных планов необходимой материальной базой: строго нормировались капитальные вложения и вещественные ресурсы, поставки находились в ведении Госснаба<sup>6</sup>, политика ценообразования регламентировалась государством. Само планирование межотраслевого народнохозяйственного комплекса осуществлялось посредством итеративного межуровневого согласования; практиковалось и встречное планирование.

### ***Отечественный опыт планирования как непреходящая ценность***

За годы функционирования советской плановой системы отечественными учеными были созданы научные труды, методологические разработки по вопросам планирования многоотраслевого народного хозяйства СССР в общегосударственном масштабе и, что особенно важно, в отраслевом и территориальном разрезах. Глубокой проработкой и детализацией в отраслевом разрезе отличаются труды по планированию деятельности предприятий (организаций). Коллективы научных учреждений (НИЭИ при Госплане СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР) проводили актуальные научные исследования, использовали программно-целевой подход, первыми применяли прогрессивные научные разработки на практике. Преподавание дисциплины «Планирование народного хозяйства СССР» велось во всех экономических вузах, а также для студентов, обучающихся на экономических специальностях в технических вузах. Для студентов, обучающихся по специальности «Планирование народного хозяйства», преподавались более «узкие» предметы, отражающие специфику методологии, например «Балансовый метод планирования», «Нормы и нормативы в планировании», «Программно-целевой подход в планировании» и др.

В период разрушения административно-командной системы хозяйствования и перехода молодого Российского государства к рыночной экономике (1990-е гг.), который характеризовался приватизацией государственных предприятий, появлением и утверждением частной и других форм собственности, интерес к вопросам общегосударственного планирования был ослаблен. Характерным было изучение зарубежных трудов по экономике и финансам, перевод на русский язык и издание учебников известных иностранных авторов по общей экономической теории, макроэкономике, экономической политике. Наибольший интерес вызывали вопросы возникновения цикличности в развитии экономики, причины смены фаз и особенности экономических циклов, механизмы и последствия экономических и финансовых кризисов. В хозяйственной практике серьезное внимание уделялось изучению методик инвестирования, планирования и анализа деятельности фирм в условиях конкуренции и нестабильной рыночной среды.

Только в 2000–2010-х гг., по мере укрепления рыночных регуляторов, включения в глобальные процессы, вместе с ориентацией на применение в управлении хозяйством основных положений кейнсианской концепции государственного регулирования экономики, произошел перелом в отношении к экономическим методам и инструментам. Активизировалась разработка

<sup>6</sup> Государственный комитет СССР по материально-техническому снабжению.

экономических прогнозов, стратегий развития страны и отдельных территорий, федеральных и региональных программ. В обществе восстановилось понимание значимости плановой работы на различных уровнях управления: федеральном, региональном, муниципальном. Возрастание интереса к планированию в новейшей истории во многом связано с завершением перехода российской экономической системы от централизованного управления к основам хозяйствования на рыночных началах, с постепенным утверждением и превалированием в экономических отношениях частной собственности, обусловлено необходимостью поддержания устойчивых темпов экономического роста, а также целым рядом других обстоятельств. В нестабильных макроэкономических условиях плановая деятельность не только сохраняет значение, но и усиливает свои позиции в системе мер по управлению экономикой, завоевывает внимание высшего руководства страны.

Для современного периода начала 2020-х гг. характерна подготовка концептуальных, прогнозных и стратегических документов, рассчитанных на долгосрочную перспективу<sup>7</sup>, формирование и реализация масштабных национальных проектов, системы государственных программ. Разработкой планов действий по преодолению общемировой и локальной турбулентности и выходу из кризисных ситуаций занимается Правительство. Минфин России подготавливает долгосрочный финансовый прогноз, основы финансовой политики, федеральный бюджет, а Министерства финансов субъектов — бюджеты территорий.

Планированием на кратко- и среднесрочный периоды занимаются хозяйствующие субъекты, причем методика и технология разработки экономических и финансовых планов постоянно совершенствуется, чему содействует распространение цифровизации на разные сферы общественной жизни. Менеджмент коммерческих и некоммерческих организаций приоритетное внимание уделяет плановой работе и особенно финансовому планированию. Домохозяйства выстраивают свои жизненные перспективы и текущую деятельность на основе семейного бюджета (своеобразного плана доходов и расходов семьи). Развитию навыков планирования у населения в немалой степени способствует обучение финансовой грамотности.

Для решения поставленных Президентом Российской Федерации задач необходимо сохранить и селективно развивать накопленный опыт плановой работы. В публикациях ученых представлены результаты преимущественно прикладных исследований, в то время как вопросы теории и методологии планирования не получают должного освещения в информационных источниках, отражения и развития в научных изданиях, что является особенно востребованным в условиях перманентно изменяющейся реальности. Вследствие названных выше и других причин вопросы теории и методологии планирования сохраняют актуальность. Требуется существенное продвижение по различным направлениям научных исследований, по теории и методологии планирования в целях повышения результатов хозяйствования в современных экономических условиях.

### ***Становление программно-целевого планирования как эволюционный процесс***

Уже в годы советской власти были наработаны элементы, которые позднее легли в основу методологии программно-целевой деятельности, а в последующем — и стратегического планирования. Во-первых, был сформирован перечень плановых документов для различных уровней управления с разной временной продолжительностью: двадцатилетний, десятилетний, пятилетний и годовой периоды. Контролировались процессы разработки этих планов, их доведение до исполнителей, фактическое исполнение.

<sup>7</sup> Например, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAqUfT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 21.09.2021).

Во-вторых, по мере роста масштабов экономики процесс планирования существенно усложнился, требовалось повысить научность, управляемость плановой работы и контроль за ходом ее выполнения. В этих целях было усилено внимание к разработке теоретических вопросов планирования (принципов, методов, методик, технологий) и обоснованию их применимости на практике. Бытовало мнение, что в управленческой деятельности только одна четверть времени отводится непосредственно планированию, а три четверти занимают учет и контроль за выполнением планов. Именно это и привело к усилению не только теоретической базы, но и совершенствованию бухгалтерского и управленческого учета, введению разнообразных форм контроля, на базе которых стало возможным существенное улучшение прикладных результатов работы всех экономических субъектов.

В-третьих, в 1970-х гг. началась активная разработка целевых программ различного уровня. Вместе с развитием программно-целевого подхода появились и получили применение в практике управления деятельностью отраслей и территорий новые инструменты планирования — целевые комплексные программы. Порядок их составления нашел подтверждение в законодательстве<sup>8</sup>, а методология разработки подробно описана в литературе [Райзберг, Лобко 2002]. Именно благодаря таким программам началась реализация важнейших общегосударственных задач, связанных с повышением эффективности экономики и результатов хозяйствования. Предпринимались попытки встраивания программ развития ведущих отраслей народного хозяйства и промышленности в структуру народнохозяйственных планов. Для этих целей был сформирован соответствующий раздел, а сам план стал носить программный характер.

В-четвертых, согласованное руководство крупной растущей экономикой страны было затруднено, работа с постоянно увеличивающимися массивами информации стала невозможной без компьютеризации и автоматизации экономических процессов. Начиная с 1960-х гг. расширились исследования с применением экономико-математических методов и моделей, было положено начало применению компьютерной техники и информационных технологий в плановой работе, создана АСПР<sup>9</sup>. Активизировался процесс обновления и постоянного совершенствования материально-технической базы плановой работы, росли потребности в подготовке кадров соответствующих специальностей и квалификаций.

Вследствие разрушения административно-командной системы был ликвидирован институт планирования. Исследования по отдельным аспектам планомерного развития национальной экономики продолжались некоторое время и после образования нового Российского государства в 1990-х гг. Однако данная деятельность постепенно была свернута: в 1994 г. НИЭИ был преобразован в ИМЭИ<sup>10</sup>, в 2016 г. деятельность ФБНУ «ИМЭИ» была реорганизована в форме присоединения к Всероссийской академии внешней торговли.

Процесс перехода российской экономики к рыночным основам хозяйствования оказался долгим и трудным. Со временем стала очевидной поспешность и необоснованность отказа от планирования. Пришло понимание того, что «планы, планирование есть всеобщее свойство, имманентно присущее любому виду осознанной, целеустремленной, управляемой извне деятельности, в том числе и рыночной» [Райзберг 2008, 120].

<sup>8</sup> Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7264/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>9</sup> АСПР – автоматизированная система плановых расчетов.

<sup>10</sup> Институт макроэкономических исследований.

## Обсуждение результатов исследования

### Развитие научного базиса планирования

В научной среде высоко оценивается теория планирования<sup>11</sup>, сохраняется актуальность принципов<sup>12</sup> и методов<sup>13</sup> планирования, практическое применение которых в практике хозяйствования в настоящее время весьма ограничено. Необходимо творчески подходить к их изучению, развивать с ориентацией на переход к Индустрии 4.0, предметно использовать в деятельности органов управления и местного самоуправления.

Существенное продвижение научной мысли в познании основ плановой экономики и выявлении ее «движущих начал» представлено в работе д.э.н., профессора Д.Ю. Миропольского [Миропольский 2021], обозначена тема для дискуссии — выбор модели функционирования «экономической клеточки» механизма плановой экономики, в качестве которой выбрана «номенклатура»<sup>14</sup>. В предлагаемой модели функциональную зависимость между производящими данную «номенклатуру»<sup>15</sup> экономическими субъектами и стоимостным объемом выпуска рекомендуется определять количеством этих субъектов (имеющимися мощностями) и их производительностью, устанавливаемой на базе научно-обоснованных либо эмпирических (опытно-статистических) норм выработки. Аналогично рекомендуется определять функциональную зависимость между экономическими субъектами, потребляющими данную номенклатуру продукции, и стоимостным объемом потребления.

Принятие «номенклатуры» как базового элемента, лежащего в основе планомерности, несомненно представляется полезным для дальнейших исследований. Но нужно помнить, что «номенклатура» — это внешняя формализованная оболочка планомерности. А ее глубинная основа — «исходная, отправная точка» функционирования социалистической экономической системы — общественная собственность на средства производства. Не ясно, почему предлагаемый подход основывается на предположении, что «дезагрегирование и агрегирование номенклатурно-объемных переменных» в механизме плановой экономики совершаются «внутри единого частного собственника (бюрократии)». Ведь одним из постулатов политической экономии социализма является превалирование в системе экономических отношений государственной (общественной) собственности на средства производства. Ни о какой частной собственности, а тем более об институте бюрократии при социализме в научных трудах советского периода речи не идет. Интерпретировать модель плановой экономики применительно к современным условиям можно только с учетом особенностей функционирования многоукладного хозяйства, которое сейчас и имеет место в российской экономике. В этой связи задача исследователей и менеджмента экономических субъектов состоит в выяснении возможностей для более полной и последовательной интеграции работ отечественных ученых в практическую деятельность.

<sup>11</sup> Теория планирования — система принятия решений о предстоящем социально-экономическом развитии страны, средствах реализации экономической политики, размещении производительных сил, внешнеэкономических связях.

<sup>12</sup> Принципы планирования: научность, социальная направленность и приоритет общественных потребностей, повышение эффективности общественного производства, пропорциональность и сбалансированность, выбор приоритетов («ведущих звеньев»), согласование краткосрочных и долгосрочных целей и задач.

<sup>13</sup> Методы планирования: балансовый, нормативный, программно-целевой, экономико-математические.

<sup>14</sup> В данном случае «номенклатура» понимается как сгруппированный по определенным правилам укрупненный перечень товаров (продукции и услуг).

<sup>15</sup> «Номенклатура представляет собой единство номенклатурной формы потребительной стоимости и номенклатурной формы стоимости. Движение «экономической клеточки» происходит путем агрегирования и дезагрегирования ее номенклатурно-объемных параметров» [Миропольский 2021, 112].

### **Необходимость трансформации принципа директивности применительно к рыночным условиям хозяйствования**

Для советского периода развития экономической науки характерным было директивное планирование. Его особенности, относимые разными авторами как к достоинствам, так и к недостаткам, — адресный характер, чрезмерная детализация плановых заданий, обязательность их исполнения, строгая координация действий всех участников воспроизводственного процесса, высокая ответственность руководителей за успех порученного дела, жесткий контроль сроков выполнения установленных заданий. Однако, как показывает опыт, недостаточное внимание именно к данным аспектам плановой работы создает определенные, порой весьма существенные сложности, которые могут проявляться на различных уровнях иерархии социально-экономической системы, негативно влиять на успех управленческой деятельности, эффективность и результативность функционирования национальной экономики.

Между тем в современной российской практике есть примеры директивного планирования. Так, бюджеты (финансовые планы), составляемые финансовыми органами, разрабатываются на трехлетний период с максимально детальными расчетами на предстоящий плановый год. Эти документы официально утверждаются и имеют силу Закона, однако в процессе исполнения подвергаются корректировкам и ежегодно пролонгируются<sup>16</sup>. Предстоит максимально регламентировать данный процесс, обеспечивать обоснованность и преемственность принимаемых решений по годам планового периода.

### **Разнообразие практик построения национальных систем планирования в развитых и развивающихся странах**

При классификации национальных систем планирования, которые используются в разных странах, сопредельной долей условности можно выделить два типа планирования, основывающиеся на специальных механизмах экономического и финансового регулирования: универсальное (применяется в формах централизованного (директивного) и индикативного планирования) и программное (развивается в формах экономического программирования и программного бюджетирования<sup>17</sup>). Оба типа планирования нашли применение в разные периоды времени в развитых и развивающихся странах.

Директивные (централизованно построенные) планы (а позднее и элементы индикативного планирования) применялись в СССР, ряде стран Восточной Европы и Юго-Восточной Азии до конца 1980-х гг. Переход государств к рыночной экономике инициировал перенос акцента исследований на изучение иностранных экономических концепций и практик работы хозяйствующих субъектов в условиях неопределенности и макроэкономической нестабильности. Некоторые страны (например, КНР и ряд других в разных регионах мира) до настоящего времени развивают методологические и практические основы социалистического планирования.

Индикативное планирование базируется на иерархически выстроенных специализированных институтах и предполагает наличие рекомендуемых параметров ключевых экономических индикаторов как ориентиров для хозяйственной деятельности субъектов, активную роль низовых единиц, итеративные связи при корректировке целей и задач государственных и корпоративных планов и проектов.

<sup>16</sup> Например, Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 08.12.2020 N 385-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370144/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370144/) (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>17</sup> Бюджетирование — планирование и разработка бюджетов, деятельность в рамках этапа планирования бюджетного процесса, процедура составления и принятия бюджетов, одна из составляющих системы финансового управления, предназначенная для оптимального распределения ресурсов хозяйствующего субъекта во времени.

Экономическое программирование предполагает реализацию программ, разрабатываемых министерствами и ведомствами, осуществляющими текущее управление. Структура системы программного планирования — это графы-деревья, характеризующиеся однонаправленными потоками информации (сверху вниз) с обратной связью на этапе мониторинга. При реализации в форме программного бюджетирования хозяйствующие субъекты разрабатывают систему бюджетов по уровням управления и структурным подразделениям организации.

На практике оба названные типа планирования и соответствующие им формы переплетаются и дополняют друг друга; характерной становится интеграция индикативного планирования и бюджетирования, а национальные системы планирования рассматриваются как комплекс программных бюджетов [Schick 2013]. В частности, в зарубежных странах происходит уменьшение числа плановых показателей, передача на субнациональный уровень функций по планированию территорий, расширение временного горизонта планирования. Возрастание значения финансов и бюджета, придание им ключевой роли в совокупности плановых инструментов становится своего рода акселератором экономического развития, инициирует возникновение разного рода мультипликационных эффектов. Например, законодательное введение трехлетнего бюджета в 2001 г. во Франции инициировало создание кластеров конкурентоспособности в целях стимулирования инновационной активности, а в последующем и формирование системы программных бюджетов, в рамках которой реализуется комплексный подход к организации плановой деятельности [Martin et al. 2011].

В настоящее время само планирование как ключевая функция в системе государственного управления претерпевает существенные изменения и включает ряд элементов (ступеней):

- 1) прогнозирование (во временном аспекте предшествует планированию; по видам прогнозов — долгосрочное, среднесрочное и текущее; по типам — генетическое и целевое);
- 2) собственно планирование (по видам планов — долгосрочное, среднесрочное и текущее; по разрезам — отраслевое и территориальное; по типам и формам — индикативное и программное);
- 3) оперативное планирование (деятельность в режиме реального времени, связанная с необходимостью незамедлительного принятия согласованных решений при возникновении непредвиденных ситуаций (событий чрезвычайного характера, стихийных бедствий, техногенных катастроф и др.));
- 4) контроль за выполнением планов (сочетающий функции внутри- и вневедомственного контроля, а также независимого периодического мониторинга).

### ***Будущее индикативного и стратегического планирования в России***

Качественно новый уровень управления национальной экономикой дает стратегическое планирование, которое рассматривается как деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития страны, ее субъектов и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности,

направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития. В законодательстве определена совокупность документов стратегического планирования и инструментов, которыми следует руководствоваться в процессе управленческой деятельности<sup>18</sup>.

Стратегическое планирование — это качественно новый уровень национального планирования, характеризующийся оригинальными принципами, методами разработки планов и инструментами их реализации. Достоинства и недостатки этого вида планирования рассматриваются различными учеными и практиками [Кузык и др. 2009; Стратегическое управление 2010]. Достижение успешности в работе возможно только при условии строгого соблюдения действующей законодательной базы: «для внедрения стратегического планирования в систему управления экономическим развитием ... надо ... обеспечить исполнение уже принятых нормативных актов, подчинить денежно-кредитную политику задачам стратегического планирования и вовлечь хозяйствующие субъекты ... в разработку и осуществление стратегических планов через многосторонние контрактные соглашения» [Глазьев 2021, 19].

При анализе законодательных основ и практики работы становятся очевидными затруднения, которые могут возникнуть в процессе реализации принципов и методов стратегического планирования. Частично они обусловлены сложностью учета разнообразных факторов внутренней и внешней среды, ограничивающих успешность стратегирования. К внешним факторам следует отнести научно-технический прогресс, трудовые и природные ресурсы, капитал, материально-техническую базу, информацию; к внутренним факторам — сырье и материалы, технологии и инфраструктуру, финансы и инвестиции, предпринимательские способности, компетенции и креативность персонала.

В дискуссионных публикациях подчеркивается, что принятые в России законоположения о стратегическом планировании ориентированы «не столько на точность достигаемых показателей управляемой системы в отдельные периоды, сколько на объективность параметров устанавливаемых целей, их взаимную согласованность в долгосрочной перспективе» [Морозов и др. 2019, 131]. В противовес данной позиции следует заметить, что смещение акцента в сторону целеполагания является изначально запрограммированным и вполне ожидаемым результатом, на который в целом и ориентируется процесс стратегирования.

В Законе о стратегическом планировании после его принятия сохраняются некоторые пробелы: например, имеет место «обилие документов с неясным подчинением»; отсутствует единая методология составления стратегий и прогнозов; есть пробелы в терминологии (в отношении понятий краткосрочного плана и прогноза) [Полтерович 2015, 239–240]. Однако в данном нормативном акте есть и существенные новации: определен перечень документов стратегического планирования; установлен новый горизонт их разработки (6 лет для стратегий и среднесрочных прогнозов, 12 лет для долгосрочных прогнозов); рекомендовано применение принципа «скользящего» планирования; повышена общественная значимость института планирования.

Наряду с акцентированием внимания на методологических пробелах в научных публикациях обсуждаются также вопросы развития децентрализованного планирования, расширения полномочий и функций территорий субнационального уровня. Очевидно, что приемлемый вариант решения представленных проблем возможен по итогам общественного

<sup>18</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 №172-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 10.10.2021); Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 № 488-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_173119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/) (дата обращения: 10.10.2021) и др.

обсуждения, на основе консенсуса между всеми заинтересованными сторонами и участниками экономических отношений. В связи с высокой актуальностью данной тематики представляется своевременным вынести на обсуждение некоторые вопросы:

1) о создании институциональных основ национальной системы планирования. Согласно экспертному мнению, в России для укрепления позиций индикативного планирования предстоит продумать организационную структуру институтов в составе Федерального агентства развития (ФАР) и его региональных отделений в субъектах РФ. Представляется заслуживающим внимания предложение о создании ФАР на федеральном уровне и реорганизации уже функционирующих в ряде субъектов РФ региональных агентств развития (РАР) [Полтерович 2015, 240];

2) о функциональном наполнении и выборе типа (формы) национальной системы планирования. Предположительно, при создании такой системы в масштабах государства важно сформировать приемлемый вариант смешанного характера, сочетающий достоинства и недостатки двух представленных выше базовых схем: универсальной и программной. Включение в национальную систему планирования, наряду с собственно планированием, в качестве структурных элементов прогнозирования (как этапа, предшествующего собственно планированию), а также оперативного планирования и контроля (как следующих за собственно планированием этапов) придаст ей большую стройность и завершенность. Одновременно при рассмотрении планирования как стандартизированной деятельности в него следует включить ряд сопутствующих функций, без которых невозможно формирование стройной системы планов и осуществление функций контроля за их исполнением: мониторинг, анализ причин и последствий, корректировка, материальное и моральное поощрение исполнителей, участие ученых и экспертов в обсуждении проектов планов и итогов их исполнения;

3) о целесообразности применения принципа итерации при разработке крупных проектов и их согласованию с финансовыми возможностями государства. Данная идея нашла закрепление в ряде Указов и Посланий Президента Российской Федерации. В свете целевых ориентиров по обеспечению экономического роста разработаны и исполняются масштабные национальные проекты по ключевым проблемам национальной экономики. Требуется упорядочить процедуру и регламентировать сроки и число корректировок бюджетов, повсеместно применять «скользящее» программное бюджетирование. В литературе описан (в качестве рекомендации) многовариантный механизм распределения средств между статьями бюджета [Schick 2013, 16]. Принятие во внимание названных мер многократно повысит ресурсную мощь ГИИС «Электронный бюджет»<sup>19</sup> и других информационных систем, функционирующих в составе национальной инновационной системы.

### **Заключение**

Справедливо мнение о том, что «только с помощью стратегического плана ... можно качественно изменить, развить нашу социально-экономическую систему, создать механизмы социально-экономического роста, одним из которых является планирование, а другим, не менее мощным, рыночный двигатель экономики» [Аганбегян 2021, 33]. Вместе с распространением цифровых технологий и платформ, повсеместным использованием «больших данных» повышается внимание к созданию стройной национальной системы планирования «смешанного» типа, сочетающей формы индикативного и программного планирования с элементами бюджетирования,

<sup>19</sup> ГИИС «Электронный бюджет» — Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» — предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

интегрирующей функции собственно планирования, а также прогнозирования, оперативного планирования и контроля, с ориентацией на запросы грядущей гуманитарно-технологической революции, что является жизненно необходимым для устойчивого социально-экономического развития России.

**Список литературы:**

- Абалкин Л.И. Проблемы современной России. М.: Ин-т экономики РАН, 2011.
- Аганбегян А.Г. О необходимости планирования в новой России // Вопросы политической экономии. 2021. №2 (26). С. 27–44. DOI: [10.5281/zenodo.5040286](https://doi.org/10.5281/zenodo.5040286).
- Бодрунов С.Д. Современная стратегия развития требует поворота к планированию // Экономическое возрождение России. 2021. №3 (69). С. 5–13. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13).
- Глазьев С.Ю. Стратегическое планирование как интегративный элемент в системе управления развитием // Экономическое возрождение России. 2021. №3 (69). С. 14–19. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19).
- Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
- Квинт В.Л., Бодрунов С.Д. Стратегирование трансформации общества: знание, технологии, ноономика. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте, 2021.
- Клейнер Г.Б. Системная экономика: шаги развития. М.: Издательский дом «Научная библиотека», 2021.
- Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2009.
- Миропольский Д.Ю. Балансировка объемов как принцип функционирования плана // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем / под общ. ред. С.Д. Бодрунова. СПб.: ИНИР им. С.Ю. Витте: Центркаталог, 2021. С. 112–118.
- Мокий М.С. Онтологические основы экономической науки и экономического развития. М.: ЦЕМИ РАН, МАОН, 2015.
- Морозов О.В., Васильев М.А., Бирюков А.Г. Стратегическое планирование в Российской Федерации: теория, практика, методология // Вестник РЭУ имени Г.В. Плеханова. 2019. №6 (108). С. 124–148. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2413-2829-2019-6-124-148>.
- Петров А.Н., Демидова Л.Г., Климов С.М., Щербаковский Г.З., Ананов Н.Г. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования. СПб.: Знание, 2000.
- Полтерович В.М. О формировании системы национального планирования в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. №2 (26). С. 237–242.
- Райзберг Б.А. Госплан и государственное стратегическое планирование // Экономическая наука современной России. 2008. №1 (40). С. 116–124.
- Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФРА-М. 2002.
- Стратегическое управление / под ред. В.П. Орешина, В.В. Каширина. М.: МАТИ, 2010.
- Тутов Л.А., Шаститко А.Е. Метаязык внутридисциплинарного дискурса для научно-исследовательских программ: приглашение к разговору // Вопросы экономики. 2021. №4. С. 96–115. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-4-96-115>.
- Martin E., Tytell I., Yakadina I. France: Lessons from Past Fiscal Consolidation Plans // IMF Working Paper WP/11/89. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1826542>.

Schick A. The Metamorphoses of Performance Budgeting // OECD. 2013. URL: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)5&doclanguage=en).

**References:**

Abalkin L.I. (2011) *Problemy sovremennoy Rossii* [Problems of modern Russia]. Moscow: In-t ekonomiki RAN.

Aganbegyan A.G. (2021). On the Need for Planning in the New Russia. *Voprosy politicheskoy ekonomii*. №2 (26). P. 27–44. DOI: [10.5281/zenodo.5040286](https://doi.org/10.5281/zenodo.5040286).

Bodrunov S.D. (2021) Modern Development Strategy Requires a Turn to Planning. *Ekonomicheskoye vrozhdeniye Rossii*. №3 (69). P. 5–13. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-5-13).

Drogobyt'skiy I.N. (2012) *Sistemnyy analiz v ekonomike* [System analysis in economics]. Moscow: UNITI-DANA.

Glazyev S.Yu. (2021) Strategic Planning as an Integrative Feature in Development Management System. *Ekonomicheskoye vrozhdeniye Rossii*. №3 (69). P. 14–19. DOI: [10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19](https://doi.org/10.37930/1990-9780-2021-3-69-14-19).

Kleiner G.B. (2021) *Sistemnaya ekonomika: shagi razvitiya* [System economy: Development steps]. Moscow: Izdatel'skiy dom "Nauchnaya biblioteka".

Kuzyk B.N., Kushlin V.I., Yakovets Yu.V. (2009) *Prognozirovaniye, strategicheskoye planirovaniye i natsional'noye programmirovaniye* [Forecasting, strategic planning and national programming]. Moscow: Ekonomika.

Kvint V.L., Bodrunov S.D. (2021) *Strategirovaniye transformatsii obshchestva: znaniye, tekhnologii, noonomika* [Strategic transformation of society: Knowledge, technology, noonomy]. Saint Petersburg: INIR im. S.Yu. Witte.

Martin E., Tytell I., Yakadina I. (2011) France: Lessons from Past Fiscal Consolidation Plans. *IMF Working Paper WP/11/89*. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1826542>.

Miropolsky D.Yu. (2021) Balansirovka ob'yemov kak printsip funktsionirovaniya plana [Volume balancing as a principle of the plan operation]. *Planirovaniye v rynochnoy ekonomike: vospominaniya o budushchem* / ed. by S.D. Bodrunov. Saint Petersburg: INIR im. S.Ju. Vitte: Centrkatolog. P. 112–118.

Moky M.S. (2015) *Ontologicheskoye osnovy ekonomicheskoy nauki i ekonomicheskogo razvitiya* [Ontological foundations of economic science and economic development]. Moscow: CEMI RAN, MAON.

Morozov O.V., Vasiliev M.A., Biryukov A.G. (2019) Strategic Planning in the Russian Federation: Theory, Practice, Methodology. *Vestnik R-EU imeni G.V. Plekhanova*. №6 (108). P. 124–148. DOI: <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2019-6-124-148>.

Oreshin V.P., Kashirin V.V. (eds.) (2010) *Strategicheskoye upravleniye* [Strategic management]. Moscow: MATI.

Petrov A.N., Demidova L.G., Klimov S.M., Shcherbakovskiy G.Z., Ananov N.G. (2000) *Indikativnoye planirovaniye: teoriya i puti sovershenstvovaniya* [Indicative planning: Theory and ways of improvement]. Saint Petersburg: Znanie.

Polterovich V.M. (2015) On the Formation of National Planning System in Russia. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. №2 (26). P. 237–242.

Raizberg B.A. (2008) Gosplan and Strategic Government Planning in Russia. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*. №1 (40). P. 116–124.

Raizberg B.A., Lobko A.G. (2002) *Programmno-tselevoye planirovaniye i upravleniye* [Target planning and management]. Moscow: INFRA-M.

Schick A. (2013). The Metamorphoses of Performance Budgeting. *OECD*. Available: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)5&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)5&doclanguage=en).

Tutov L.A., Shastitko A.E. (2021) Metalanguage Within Disciplinary Discourse for Scientific Research Programs: Invitation to a Debate. *Voprosy Ekonomiki*. №4. P. 96–115. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-4-96-115>.

Дата поступления/Received: 15.10.2021