

А. М. Белянова¹,
МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия)
В. А. Бирюков²,
МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия)
В. Н. Черковец³,
МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

**(материалы научного семинара
по проблемам стратегического планирования)**

В статье представлены материалы научного семинара по проблемам стратегического планирования в Российской Федерации. Семинар был организован проблемной группой «Воспроизводство и экономический рост» совместно с Центром социоэкономики кафедры политической экономики, кафедрой макроэкономической политики и стратегического управления и Лабораторией сравнительного исследования экономических систем экономического факультета МГУ.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегическое управление, экономическое развитие, стратегия развития, прогнозирование.

STRATEGIC PLANNING IN CONDITIONS OF MODERN RUSSIA'S ECONOMY

(materials of research seminar on strategic planning)

The article presents materials of the research seminar on issues of strategic planning in the Russian Federation. The seminar was organized by the problem group Reproduction and Economic Growth in conjunction with the Center for Socioeconomics at the Department of Political Economy, the Department of Macroeconomic Policy and Strategic Management and the laboratory for

¹ Белянова Антонина Михайловна, к.э.н., старший научный сотрудник экономического факультета; e-mail: belant32@mail.ru

² Бирюков Вячеслав Алексеевич, к.э.н., старший научный сотрудник экономического факультета; e-mail: birva@migmail.ru

³ Черковец Виктор Никитич, д.э.н., главный научный сотрудник экономического факультета; e-mail: cherkovets@econ.msu.ru

Key words: strategic planning, strategic management, economic development, development strategy, forecasting.

Во **вступительном** слове руководитель проблемной группы, заслуженный деятель науки РСФСР **В. Н. Черковец** (*д.э.н., профессор МГУ*) отметил особую принципиальную роль в обсуждении объявленной темы Федерального закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. и наметил круг вопросов, которые следует обсудить. Логика обсуждения данной темы, по мнению В. Н. Черковца, предполагает прежде всего *уяснение содержания и структуры стратегического планирования с точки зрения самого Закона*: какие институты и виды деятельности предполагает ввести в практику хозяйствования законодатель. И уже здесь, на данной ступени анализа, важно выявить весьма принципиальные вещи, характеризующие новизну намечаемой к вводу функции регулирования экономики. В Законе не затрагивается и, по сути, остается открытым вопрос об *индикативном и директивном* планировании, о выборе способов и методов достижения цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. На структурной «вертикали» системы стратегического планирования (далее — СП) Закон определяет три элемента: СП осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований. Тем самым напрашивается принципиальный вывод: если система СП наделяется указанными выше подфункциями, распространяет свою юрисдикцию на регулирование всего народного хозяйства, включая отрасли экономики и социальную сферу, то не становится ли она *всеобщей формой деятельности по общегосударственному регулированию производства и социальной сферы страны, ее социально-экономического развития?* Однако остается неясно, попадает ли частный сектор в сферу деятельности по СП. Выясняя проблему *необходимости и возможности* введения в России системы СП, нельзя пройти мимо ее роли в решении нелегких задач *новой индустриализации*. Есть и другие вопросы, которые, по мнению В. Н. Черковца, требуют обсуждения.

С докладом «Стратегическое планирование: опыт и пути становления» выступил завкафедрой макроэкономической политики и стратегического управления **А. Н. Клепач** (*к.э.н.*). Он отметил,

что в России, несмотря на демонтаж системы планового хозяйства, элементы планирования продолжали действовать и в 90-е — первой половине 2000-х гг. Это воплощалось не только и не столько в среднесрочных (трехлетних) прогнозах экономического развития, сколько в системе государственных закупок и государственных инвестиций, а также в директивном планировании тарифов естественных монополий. В качестве индикативных планов отчасти выступали прогнозы, особенно когда они увязывались со среднесрочными институциональными программами Правительства и с программами взаимодействия с МВФ в период, когда он выступал в качестве кредитора правительства и с ним согласовывались параметры денежно-кредитной, бюджетной политики и индексации регулируемых тарифов.

И сегодня в России, несмотря на то что главным стержнем государственного управления экономикой является бюджет, и Бюджетный кодекс имеет приоритет над другими институциональными правилами, набирает силу движение в сторону целостной системы СП, охватывающей не только финансово-денежные, но и реальные пропорции производства. Можно сказать, что мы имеем уже не только бюджетно, но и *структурно ориентированную систему управления*. А с принятием Закона о СП ставка на создание целостной системы стратегического управления в России получила законодательное закрепление.

А. Н. Клепач подробно охарактеризовал четырехуровневый алгоритм стратегического управления, определенный в Законе. *Первый уровень* — стратегический, это — собственно Стратегия социально-экономического развития страны, а также стратегии развития отдельных секторов (решения межотраслевых проблем), регионов, макрорегионов и пространственного развития страны в целом. Стратегический блок включает в себя и Указы Президента, определяющие стратегические параметры развития экономики и национальной безопасности. Он очерчивает круг взаимодействия стратегий экономического развития с документами, определяющими вопросы национальной безопасности. Основные подходы к реализации Долгосрочной стратегии и других стратегических документов раскрываются в Основных направлениях деятельности правительства. Текущие принципы и приоритеты долгосрочной экономической политики наиболее полно отражены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития-2020 и серии указов Президента России от 7 мая 2012 г. Однако кризис 2008—2009 гг., да и нынешние кризисные коллизии значительно отклонили фак-

тическую траекторию развития от целевых ориентиров. И дело не только в изменившихся внешних условиях, но и в недостаточной последовательности и целостности деятельности по реализации этой программы. Сейчас идет работа над новой Стратегией социально-экономического развития России, но уже до 2030 г., однако не проведена ревизия итогов и оценка фактических результатов реализации предыдущей Стратегии и не извлечены уроки из ее достижений и ошибок.

Второй уровень СП представлен прогнозами развития экономики, науки и технологий, демографической ситуации. Предписано, что прогнозы носят сценарный характер, обосновывающий возможные варианты развития российской экономики и мира в зависимости от изменения внешних условий и проводимой внутренней макроэкономической политики и институциональных изменений. А. Н. Клепач считает, что России необходимо поднять статус прогноза, начать утверждать его самостоятельным актом правительства, а не в составе обосновывающих материалов для Закона о бюджете, как это принято сейчас. Необходима органическая увязка прогноза с программами отраслевого и регионального уровня, которая, однако, не должна превращаться в механическое дезагрегирование показателей экономики в целом по ведомствам.

Третий уровень — это государственные программы и планы, обеспечивающие реализацию стратегических задач и подходов путем соответствующих мероприятий, институциональных преобразований, бюджетного и частного финансирования. Программы, особенно в формате федеральных целевых программ, включают в себя и основные проекты, которые должны стать проводниками проводимой политики, драйверами намеченных преобразований. *Четвертый уровень* — это уровень корпораций и других субъектов экономики, которые являются не только объектом государственного СП, но и активными субъектами системы стратегического управления, реализуя свои стратегии и планы. Госкорпорациям и корпорациям с доминирующим государственным участием распоряжениями правительства предписана разработка долгосрочных программ развития и стратегий, а также программ инновационного развития и среднесрочных инвестиционных программ, при этом долгосрочные программы и инвестиционные программы согласовываются с правительством.

Докладчик отметил, что успех стратегического управления во многом определяется достигнутым уровнем единства или, напротив, разобщенности государственного народно-хозяйственного, отраслевого, регионального и корпоративного уровней. Ключевыми

проблемами, или болезнями роста системы стратегического управления, являются отрыв программ и планов от бюджетного планирования; постоянное принесение в жертву долгосрочных системных задач в пользу сиюминутных краткосрочных частных интересов и мероприятий; низкий уровень ответственности и исполнительской дисциплины. Горизонт принятия многих важных экономических решений (и не только планирования федерального бюджета) сейчас сократился до одного года. И это вызвано не столько возросшей неопределенностью внешнеэкономической ситуации и ожидаемых цен на нефть, сколько внутренней непоследовательностью проводимой политики и откладыванием принятия системных стратегических решений.

При формировании новой стратегии развития России, отвечающей сегодняшним и будущим вызовам, необходимо преодолеть недостатки, имевшие место при реализации стратегических программ и антикризисных планов. К таким недостаткам докладчик относит доминирование краткосрочных тактических вопросов и решений над стратегическими; точечный, а не системный характер долгосрочных решений; слабость собственно государственной координации и засилье частных ведомственных корпоративных интересов при принятии стратегических решений; хроническое недофинансирование принятых программ и проектов; приоритет бюджетного планирования и целеполагания над остальными целями и мероприятиями. Наконец, нужно преодолеть сложность увязки и согласования различных направлений и блоков стратегических документов — отраслевых, региональных и национальной безопасности со стратегией страны в целом.

Что делается сейчас для достройки системы стратегического планирования? Наряду с начатой работой над Стратегией-2030 принят и подготовлен к принятию пакет нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию Закона о стратегическом планировании: Постановление правительства № 823 от 8 августа 2015 г. «О правилах разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития России»; Постановление № 631 «О ведении реестра стратегических документов»; Постановление № 789 «О правилах разработки, корректировки и мониторинга Основных направлений деятельности правительства» и др.

В заключение докладчик высказал свое мнение по поводу того, нужен ли орган, подобный Госплану. По его мнению, сегодня главным является не вопрос создания отдельного комитета или ор-

гана стратегического управления, в отличие от оперативного, а повышение роли целостного стратегического управления и подчинение ему бюджетного. Это потребует и соответствующего повышения роли, и уточнения функций Министерства экономического развития. Без изменения духа современного государственного управления создание еще одного комитета ничего не решит, а только еще больше ослабит и без того слабое Минэкономразвития. Дело не в новом органе, а в изменении принципов и приоритетов экономической политики, заключил А. Н. Клепач.

Доклад «Планирование XXI: перезагрузка» был подготовлен руководителем Центра социэкономки **А. В. Бузгалиным** (*д.э.н., профессор МГУ*) и заведующим Лабораторией сравнительного исследования экономических систем **А. И. Колгановым** (*д.э.н., профессор МГУ*). В докладе, с которым выступил А. В. Бузгалин, был представлен взгляд на проблемы СП со стороны элементов сознательного воздействия на экономическое развитие, целесообразность «перезагрузки» института планирования в условиях остающейся в целом рыночной экономики. Докладчик заметил, что сегодня планированием называют очень разные явления. Во-первых, связанную с реальным социализмом XX в. практику планирования — «плановую экономику». Во-вторых, социально-экономические прогнозы, которые разрабатываются почти во всех странах уже более полувека, в том числе и так называемые форсайты. В-третьих, государственные индикативные планы, широко разрабатывавшиеся в 60—70-е гг. XX в. во Франции, Скандинавских странах, Японии, Индии и других странах, а в последние десятилетия — в Китае.

При всех существенных различиях в экономических системах стран, использовавших планирование, институты планирования были весьма схожи и использовались для достижения во многом аналогичных — модернизационных — целей. Но почему многие капиталистические страны на определенном этапе отказались в какой-то степени от широкого использования методов регулирования и индикативного планирования? Дело в том, что по мере завершения модернизационного рывка национальный капитал этих стран обрел достаточный потенциал, чтобы успешно выйти «на равных» в глобальную конкурентную среду и уйти от государственных ограничений и планирования, ибо они заставляют его делиться властью и прибылями с государственной бюрократией, централизующей ресурсы в отраслях прорыва, с населением, либо и с теми, и с другими. И с этого момента вопрос об использовании планирования переходит в плоскость «кто — кого»: бюрократия

или транснациональный капитал (прежде всего финансовый). Однако отказа от планирования как такового не произошло – и Франция, и Скандинавские страны по-прежнему используют элементы планирования. Более того, в последние десятилетия планирование стало одним из важнейших институтов ускоренного развития Китая, Индии, ряда стран Латинской Америки.

Сегодня и в России большинство населения, государственно-бюрократический аппарат и та часть бизнеса, которая, несмотря ни на что, продолжает сохраняться в несырьевом производственном секторе — все объективно заинтересованы в развитии более активного государственного селективного (избирательного и ограниченного по методам и сферам применения) регулирования и индикативного планирования. Но переход к такой политике сложен, потому что он требует серьезного ущемления экономических и политических интересов крупнейших корпораций России (преимущественно сырьевых и интегрированных с ними финансовых), а также сращенной с ними политической элиты и обслуживающей их части среднего класса, т.е. правящего в России экономико-политического альянса.

Что предлагается авторами доклада? Какая «перезагрузка» необходима? Предлагается критическое наследование отечественного и международного опыта планирования в рыночной смешанной экономике; использование системы отношений и институтов селективного планирования; определение обществом и утверждение государством на определенный период четких целей и основных правил игры в области прямого (для общественного сектора) и косвенного (для частного сектора) регулирования той части национальной экономики, на которую распространяется общественное регулирование. При этом все институты прогнозирования, целеполагания, прямого и косвенного формирования параметров общественного воспроизводства должны быть объединены в систему общенациональных целевых программ. Эта системность вкупе с обновлением методов и процедур планирования и снятием основных «провалов» государства и составит суть «перезагрузки» институтов планирования в рамках рыночной экономики. Более радикальная «перезагрузка» планирования связана с переходом к качественно другой социально-экономической модели.

По докладом на семинаре развернулась дискуссия.

В. П. Орешин (*д.э.н., профессор МГУ*) уделил основное внимание вопросу определения потенциала планирования экономики, заметив, что планирование развития любого объекта — неперемнное ус-

ловие его успешного развития, и это касается как бизнес-структур, так и национальной экономики в целом. Наша страна волею судеб стала пионером в области планового ведения хозяйства, а после Второй мировой войны идеи планирования национальной экономики активно применялись во многих странах мира. Опыт развитых стран мира свидетельствует о целесообразности применения этого инструментария не только в условиях преобладания государственного хозяйства (как это было в Советском Союзе), но и в условиях смешанной экономики.

Выступающий заметил, что Закон о СП своевременен и полезен. В рамочной форме он регламентирует процедуру обоснования перспектив развития национальной экономики и знаменует переход к более активной экономической политике со стороны руководства нашей страны. Однако этот инструмент недостаточен для эффективного проведения экономической политики. Нужен документ, отражающий действия правительства по управлению ходом экономического развития. Нерешенной проблемой остается и механизм мотивации бизнеса следовать установкам индикативного плана. Эта процедура разработана и нашла применение во Франции, но требует адаптации к российским условиям.

При внедрении рационального управления ходом экономического развития со стороны государственных органов власти выстраивается сложная система, требующая серьезной координации, и, по мнению В. П. Орешина, нужен специальный орган, занимающийся проблемами развития экономики, — Госплан или Секретариат планирования.

Т. А. Агапова (*д.э.н., профессор МГУ*) в своем выступлении остановилась на месте СП в системе госрегулирования рыночной экономики, отметив, что оно позволяет осуществлять координацию федеральных и региональных программ, нацеленных на решение основных социально-экономических проблем развития Российской Федерации, ее субъектов и местных органов управления, а также обеспечивать комплексное включение инструментов бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики в механизм реализации стратегических целей. В настоящее время в России создана законодательная база для осуществления СП, однако ее использование в практике государственного регулирования экономики имеет пока ограниченный характер.

Одной из причин этого, по мнению Т. А. Агаповой, является преобладание целей тактического, т.е. краткосрочного, государственного регулирования экономики над долгосрочными стратеги-

ческими целями. В середине прошлого десятилетия в Российской Федерации была сделана попытка продвижения вперед *бюджетного планирования* (как элемента системы СП) в форме перехода от одногодичного к трехлетнему государственному бюджету и бюджетированию, ориентированному на результаты, что позднее было дополнено *бюджетным правилом*. Однако воздействие глобального финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг. на экономику Российской Федерации привело к возвращению к системе одногодичных государственных бюджетов, которая сохраняется и в настоящее время, в том числе и под влиянием экономических санкций и усложнившихся внешнеэкономических и политических условий. Хотя наряду с одногодичными государственными бюджетами и отступлением от бюджетного правила в России разрабатываются и стратегические программы развития экономики, параметры последних имеют сугубо *вероятностный* характер ввиду преобладания текущих целей государственного регулирования, относительно невысокой прозрачности в разработке макроэкономических решений и значительной неопределенности результатов макроэкономической политики вследствие частых корректировок ее целевых ориентиров.

Отметив интересные и важные постановки вопросов в обоих докладах, **Р. Т. Зяблюк** (*д.э.н., профессор МГУ*) обратила внимание на то, что разрабатываемые в стране стратегии, по существу, выражают интересы бизнеса, а не всего общества. Касаясь Закона о СП, она отметила, что идеи, заложенные в нем, плодотворны, их реализация поможет проведению структурной диверсификации экономики страны. В условиях внешнего давления на нашу страну инструмент планирования жизненно необходим. При этом может быть весьма полезен как прежний опыт планирования в нашей стране, так и разработка теоретических проблем взаимодействия двух противоположных методов хозяйствования — плана и рынка.

Е. В. Красникова (*д.э.н., доцент МГУ*) акцентировала внимание на причинах неэффективного стратегического управления в стране, заметив, что практически ни одна программа не была выполнена в полном объеме, российская экономика пребывает в тяжелом положении. Что же касается реструктуризации экономики, то ситуация еще больше ухудшилась, так как совершенно сознательно был сформирован сырьевой вектор развития. Почему же элементы планирования, о которых говорится в докладе А. Н. Клепача, не дают эффекта? Причины множество: не отработан механизм планирования в новых условиях хозяйствования; не создан институт, аналогичный Госплану, в котором концентрировалась бы вся многогранная

деятельность госорганов по разработке плановых заданий адресного характера с их тесной увязкой в масштабах госсектора; не предусмотрены и санкции за невыполнение стратегий развития.

Наша экономика есть единство государственного и корпоративного секторов, и поэтому государственное планирование должно сочетаться с косвенным регулированием частного сектора, но пока это сочетание слабо отработано, что ведет, по мнению выступающей, к уходу бизнеса в тень, ориентации его на краткосрочные цели и, самое худшее, к устойчивому и масштабному вывозу капитала.

В. А. Бирюков (*к.э.н., доцент МГУ*) заметил, что анализ принимаемых в стране стратегий, программ и результатов их реализации вызывает опасения, что Закон о СП вместо инструмента развития России может превратиться «муляж». В стране принимаются программы, разрабатываются стратегии социально-экономического развития, но до сих пор нет ответа на вопрос, куда идет Россия, какая экономическая модель выведет ее на магистраль инновационного развития. По его мнению, сегодня планирование — это новое поле борьбы с неясными результатами.

Г. Г. Чибриков (*д.э.н., профессор МГУ*) отметил, что в докладе А. Н. Клепача дана содержательная характеристика самых значительных программ и стратегий развития экономики России. Однако среди них отсутствует детально разработанная программа преодоления сырьевой модели российской экономики. Создается впечатление, что проблема обсуждается, но она не доведена до дорожной карты ее выполнения. Нет и анализа причин, препятствующих переходу к инновационной модели развития. Выступающий коснулся и затронутых в докладе Бугалина и Колганова аспектов планомерности и СП. По его мнению, «полной» планомерности никогда не было в социалистической экономике, нет ее и никогда не будет в современной капиталистической экономике.

По мнению **С. В. Кайманакова** (*к.э.н., вед. науч. сотр. МГУ*), усиление турбулентности мирового развития, связанное с переходом к следующему технологическому укладу, неадекватность международной финансовой системы новым реалиям, снижение спроса на традиционные источники энергии, санкции Запада, приближение военной инфраструктуры США к нашим границам, тупиковость сложившейся в Российской Федерации либерально-рыночной модели экономики — все эти вызовы и угрозы требуют формирования в России модели экономики национальной безопасности. Основной механизм функционирования такой модели — взаимодействие СП и рынка. Цель направляющего воздействия плана — переход к дол-

госрочному устойчивому развитию на основе нового технологического уклада. Для этого необходимы изменения структуры и функций управления в постлиберальной модели экономики и особый орган планирования с соответствующими полномочиями.

А. М. Белянова (к.э.н., доцент МГУ) заметила, что вопросы СП пока не вышли на передний край экономической политики и в выступлениях властных структур они также остаются в тени. Поэтому не может не возникнуть вопрос, призван ли Закон о СП стать инструментом, направленным на изменение сложившейся модели развития, вывод страны на магистраль модернизации и неоиндустриализации. Неясно также, какие объекты предполагается охватить СП, каков механизм вовлечения в эту систему предприятий разных форм собственности и какой орган призван осуществлять разработку, реализацию и контроль над его исполнением. Неясны и методологические и теоретические основы СП.

* * *

Упомянутому научному семинару были представлены два доклада: завкафедрой макроэкономического регулирования А. Н. Клепача «Стратегическое планирование: опыт и пути становления» (далее «первый доклад») и совместный доклад руководителей Центра социэкономике кафедры политической экономии А. В. Бузгалина и Лаборатории сравнительного анализа экономических систем экономического факультета А. И. Колганова «Планирование XXI века: перезагрузка» (далее «второй доклад»). Нетрудно заметить, что в обоих докладах и в ряде выступлений прозвучали различные мнения по поводу введения в структуру государственного управления экономикой России системы стратегического планирования. Соответственно по-разному оценивается и роль такой системы и Закона, её определяющего, в решении ключевых проблем дальнейшего социально-экономического развития страны и ее национальной безопасности. По-разному они относятся и к вопросу о необходимости создания специального института-учреждения как субъекта(-ов) государственного планирования. В связи с этим есть необходимость остановиться на некоторых вопросах темы, как затронутых, так и прошедших мимо внимания участников обсуждения.

1. Прежде всего о концепциях обоих докладов. Они совпадают в ряде моментов, в том числе с некоторыми существенными, на наш взгляд, отличиями, в отношении к концепции, заложенной в Закон. Вместе с тем ни в одном из докладов не анализируется и не комментируется вопрос об определении двух ключевых понятий *планирова-*

ния, введенных Законом, — «планирование» как таковое и «система планирования», в которую «планирование» включено в координатах «пространство—время» как структурный компонент, составляющий также один из пяти этапов разработки «системы планирования». Второй доклад вообще обошел этот вопрос.

2. Первый доклад представил эту проблему в несколько иных понятиях и в иной структуре, чем в Законе. В докладе выдвигается принципиально важное, с нашей точки зрения, положение о том, что «целостная система стратегического планирования... призвана охватить не только финансово-денежные, но и пропорции реального производства», а это, по мнению докладчика, есть «уже движение к *структурно ориентированной системе управления*». В Законе же докладчик видит лишь «законодательное закрепление» (пока еще) *курса* экономической политики на создание такой системы в будущем. По сути, как представляется, докладчик поставил вопрос о плановом в государственном масштабе формировании народно-хозяйственных пропорций в материальном производстве, т.е. о реализации одной из главных функций закона планомерного развития, присущего социалистической экономике (как обосновывалось в политической экономии социализма). К сожалению, этот момент выпал из поля зрения выступавших, как не обратили они внимания еще на два ключевых момента в первом докладе. Так, не замечено различие структур системы стратегического *управления* в этом докладе и структуры системы стратегического *планирования* в Законе, что требовало бы соответствующих разъяснений и докладчика. Система стратегического управления, по его мнению, включает *четыре уровня* (в Законе — пять уровней системы стратегического планирования), описываемых иными, чем в Законе, содержательными понятиями. Первый — «стратегический» уровень, которым определяются стратегии социально-экономического развития страны, отдельных секторов, регионов, макрорегионов, пространственного развития страны в целом, включая целевые установки. Второй — это прогнозы развития экономики, науки и технологий, возможные демографические ситуации. Третий — разработка государственных программ и планов (программирование в докладе идет *раньше планирования* (в законе же, наоборот, — программы образуют особый, следующий за планом уровень, на котором конкретно реализуются индикаторы плана). Наконец, последний, четвертый уровень (в Законе он не указывается) — уровень *корпораций и других субъектов экономики*, реализующих свои стратегии и планы. В докладе госкорпорации и корпорации с доминирующим государственным уча-

стием фигурируют и как субъекты управления своим хозяйством, и как объекты государственного стратегического планирования, находясь таким образом в сфере макроэкономического регулирования и одновременно осуществляя рыночный принцип хозяйственной самостоятельности в микроэкономике. Этот момент, по нашему мнению, бесспорно, представляет интерес для политической экономики, обращенной на изучение возможностей перехода от хаотического состояния корпоративно-олигархической к социально ориентированной рыночной экономике. Правда, за скобками (и в Законе и в докладе) остается принципиальный вопрос о частных корпорациях и частном секторе экономики вообще.

3. В отличие от первого доклада, пытающегося все же навести мосты между своей концепцией и концепцией Закона, во втором докладе А. В. Бузгалина — А. И. Колганова прочитывается довольно скептическое к нему отношение, что можно подтвердить хотя бы двумя следующими положениями, также не ставшими, к сожалению, предметом дискуссии на семинаре. Оценивая значение Закона, второй доклад характеризует его «как абсолютно нейтральный документ, предполагающий исключительно некоторое упорядочивание прогнозирования, уже и так сложившегося в России за последние полтора десятилетия». В качестве второго положения можно назвать представленный в докладе альтернативный Закону проект формирования отношений так называемого «*селективного*» (*читай: выборочного*) *национального планирования и регулирования экономики*.

Касаясь первого положения, авторы второго доклада не обратили внимания на то, что в Законе вводятся не просто новые термины, а новые содержательные институционально-экономические понятия. Предлагается, как отмечено выше, двоякая трактовка планирования с разграничением этих трактовок и понятия прогнозирования как особого этапа в процессе системного стратегического планирования перед собственно планированием в узком смысле. Авторы должны были бы рассмотреть критически-аналитически эту концептуальную установку Закона и выразить, если они не согласны, свою точку зрения на различие (или тождество) между планированием и прогнозированием. Кстати, такая расшифровка была бы полезна и для самих разработчиков и законодателя данного государственного документа, в котором, действительно, есть местами нечеткая редакция, тяжелая юридическая стилистика и недоговоренности на сей счет. Авторы доклада правы, когда они говорят, что в экономике «позднего капитализма» широко используются *прогнозирование* и согласованное с ним *селективное регулирование экономических*

пропорций, составляются и реализуются значимые *госпрограммы*, *проекты производства* общественных благ на основе *государственных инвестиционных программ*. Может ли эта практика быть названа планированием — спрашивают они. «*Наш ответ — да*». Свой ответ они подкрепляют тем, что «сегодня планированием называют очень разные явления»: планирование в СССР и других соцстранах, социально-экономические прогнозы и государственные индикативные планы, разрабатывавшиеся в ряде стран. Все это, конечно, — достоверные эмпирические факты. Но разве они исключают научный подход к категориальному определению планирования? Наоборот: взывают, как нам кажется, к познанию не только на уровне практического, но и теоретического разума, к использованию в креативном мире, в науке и экономической политике. Ведь нельзя пройти мимо не случайно утвердившегося определения советской экономической системы как *плановой экономики* в противоположность рыночной экономике, хотя элементы того и другого вкраплены в противоположные системы координации секторов, отраслей, предприятий. А в плановой экономике адекватной формой планирования является *централизованное планирование*, объектом которого становится общественное (общенациональное) воспроизводство, субъектом же — общество в целом, интересы которого представляет государство. Такова высшая форма планомерной организации народного хозяйства и адекватной ей формы планирования. Что касается *директивности* и *индикативности*, то это вопрос не сущности данной формы планирования, а скорее применяемых ею методов, которые обеспечивают обязательность выполнения плановых заданий. На таком уровне, как мы полагаем, и должно определяться *полит-экономическое понятие планирования* — как *понятие действительного народно-хозяйственного планирования, необходимого и возможного только в условиях общенародной (общенациональной) собственности на основные средства производства*. В этом сущность народно-хозяйственного планирования как социально-экономической категории вообще, отражающей специфику экономического строя социализма. Такое планирование не требуется и невозможно при доминировании частной собственности (физических и юридических лиц) на средства производства, созданные трудом, и природные ресурсы. В этом смысле (и только в этом) в «Курсе политической экономии в двух томах» под ред. Н. А. Цаголова, созданного на кафедре политической экономии экономического факультета МГУ, употреблялось понятие «*полной планомерности*» в функционировании и развитии социалистической плановой экономики. В рыночной эконо-

мике «позднего капитализма», как и на ранней ступени реального (так и теоретического) социализма, экономика приобретает растущее по мере обобществления производства качество «*неполной плановмерности*». Продвижение к ренессансу такой плановмерности происходит, предположительно, в экономике современной России. Так можно ответить в поддержку доклада А. В. Бузгалина — А. И. Колганова двум из выступавших в семинаре с критикой этих положений. Без учета смысла, который вкладывался в данное понятие авторами «Курса...», дискуссия на эту тему просто бесполезна.

Что касается альтернативного Закону проекта авторов второго доклада, то он имеет, конечно, право на существование и участие в полемике по поводу основных положений принятого Закона о системе стратегического планирования. Более того, ряд его идей, по нашему мнению, могут вполне дополнить и социально активизировать позиции самого Закона, в котором, действительно, есть дефицит этой составляющей.

4. Существенным пунктом новизны концепции, заложенной в Закон (который вряд ли правомерно представлять только простым «упорядочением» уже сложившейся практики прогнозирования), является, со всей очевидностью, признание прогнозирования недостаточной формой государственного регулирования рыночной экономики России. Ограничиться одним прогнозированием (с тремя или двумя вариантами прогноза) наша экономика уже не может, войдя в полосу без экономического роста. Всего 1% роста ВВП ожидало Министерство экономического развития в 2015 г. [Российская газета. 2014. 27 авг. № 193(6465)], снизив свои первоначальные надежды в связи с тем, что 2014 г. дал почти нулевой рост в 0,6%. Реальность опровергла даже такие скромные *ожидания в краткосрочных* предположениях, не являющихся обязательными для исполнения и обеспеченными ресурсами планами. Рост ВВП в 2015 г. упал на 4%, хотя в июле этого же года прогнозировали спад на 2,8% [Ведомости. 2015. 3 июля. № 119]. Совершенно обосновано Закон о стратегическом планировании признал (глава 15) утратившим силу прежний Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 25 июля 1995 г., утвердивший в самый разгар экономического кризиса отказ от планирования вообще, в силу чего прогнозы и программы оказались столь же «ожидаемыми», скорее неопределенными, что и разноцветные предсказания-предположения. Теперь же прогнозирование превращается в необходимый ответственный работающий (будем надеяться) элемент системы стра-

тегического планирования. На многовариантно-сценарной базе этого элемента должно осуществляться собственно планирование (разработка безвариантного плана), реализующееся затем в программах социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также отраслей экономики, сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности страны. В Законе эта система не именуется, по аналогии с советской плановой экономикой, *централизованным планированием народного хозяйства*. Однако единство централизации и децентрализации здесь присутствует де-факто, как и принцип децентрализации использовался в советском плановом управлении. Реальный хозрасчет (хотя на практике он иногда и нарушался в пользу общегосударственных интересов и вследствие непродуманных несбалансированных решений экономической политики) покоился на относительной хозяйственной самостоятельности предприятий (объединений), которые к тому же могли производить и сверхплановую продукцию. Однако классическая рыночная экономика по самой своей *природе* исключает директивность централизованного планирования, что является краеугольным камнем живущей и сегодня либеральной идеологии. В современном же варианте со *смешанной* структурой рыночная экономика и теоретически и практически (фактически) допускает этот принцип в ограниченной мере по отношению к государственным корпорациям и отдельным государственным программам. Таковы объективные границы, определяющие *возможности* введения системы не только стратегического — долгосрочного, но и средне-, и краткосрочного — тактического, если можно так сказать, планирования в координатах времени и пространства — в масштабе Федерации, ее макрорегионов, субъектов Федерации, муниципальных образований, отраслей материального производства и социальной сферы, а также корпораций, что означало бы ее выход и на уровень микроэкономики.

5. *Необходимость* же введения этой системы (как подсистемы) в более крупную по своим параметрам и структуре систему государственного регулирования экономики современной России диктуется, на наш взгляд, двумя главными причинами. Во-первых, нынешним деформированным состоянием экономики, ее упадком, сырьевой доминантой, техно-технологической отсталостью, вызванными не только текущим финансово-экономическим кризисом. Вызваны они и тем, что этот периодический кризис разразился и продолжается на базе и в рамках более глубокого перманентного

(хронического) четвертьвекового так называемого *трансформационного кризиса* всей экономической системы, связанного с переходом страны от советского социализма к капитализму второго пришествия, от плановой к рыночной экономике. Во-вторых, система стратегического планирования требуется для определения и внедрения целевых установок, отражающих *общенациональные интересы*, и среди них главной (высшей) цели (*высшего национального интереса*) в перспективе дальнейшего хода (вектора) социально-экономического развития. Реальное планирование отличается от прогнозирования (помимо указанных выше черт) еще и тем, что оно является инструментом общества по *формированию* посредством практической созидательной деятельности его членов, адресно использующих трудовые, материальные и финансовые ресурсы, не виртуальной, а *реальной собственной перспективы*. К числу таких интересов (*приоритетов*) можно отнести следующие.

6. Хотя Россия стала на путь капитализма с экономической целевой установкой его хозяйствующих субъектов на максимизацию прибыли, в прогрессивных гуманитарных и научных кругах в развитых западных странах, в ООН все шире распространяется мнение о необходимости тесной увязки экономического роста стран с ростом благосостояния, повышением уровня и качества жизни людей внутри стран и в междустрановом пространстве. Эта позиция отвечает интересам и российского народа, она может стать одним из главных пунктов *«национальной идеи»*. Вторым в этом ряду есть основание полагать преодоление возникшего в пореформенной России глубокого *социального неравенства*, выражающегося прежде всего в огромном разрыве доходов различных слоев населения, его высшего и низшего классов, составляющем, даже по известным официальным данным, более 16 раз, а по неофициальным расчетам, более 25 и выше раз, в растущей пропасти между богатыми и бедными гражданами России. Радужные надежды социологов на стабильность даже в условиях последнего кризиса так называемого не определенного наукой «среднего класса» могут только ослаблять остроту проблемы противоречий между действительными классами в современном российском обществе. Третьим компонентом национальных приоритетов России является обеспечение всесторонней *безопасности страны*: экономической и оборонной. Все эти виды национальных интересов (приоритетов) образуют ряд взаимосвязанных общенациональных *целей*, объективно поставленных реальным положением дел перед экономической политикой государства. Но реализация их служит *средством достижения*

одной — *высшей цели*, которую сформулировал наш великий соотечественник *М. В. Ломоносов*, выдвигая еще 250 назад как задачу и программу «*сохранение и размножение народа*». Эта цель и должна стоять во главе «*дерева целей*» перед системой стратегического планирования и всей системой государственного регулирования экономики. Основные приоритеты (цели) могли бы быть определены и закреплены в особой статье Конституции РФ, являющейся законодательным основанием решений Президента РФ, который, согласно Закону (статья 10), «определяет и уточняет направления, цели и приоритеты социально-экономической политики, цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

7. Диалектика «целей и средств» выводит и на конкретные специфические актуальные проблемы *сегодняшней повестки дня*, в решении которых становление реальной системы стратегического планирования может сыграть далеко не последнюю роль. Речь идет о решающих материальных «средствах» достижения ближайших общенациональных интересов — *восстановления и развития производительных сил общества и обеспечения роста производительности общественного труда путем новой индустриализации страны, импортозамещения, формирования сбалансированного единого народно-хозяйственного комплекса страны со структурой пропорций, избавляющих экономику от сырьевого перекоса*. Двигателем решения этих проблем и создания системы стратегического планирования и всей системы эффективного регулирования экономики являются *экономические (производственные) и институционально-хозяйственные отношения*, ждущие существенного обновления своей нынешней модели.