

ЭКОНОМИКА РОССИИ И РЕГИОНОВ

УДК 338.984.
ГРНТИ 06.52.35

Стратегическое планирование в России: история и современность

Д.А. Ермилина, к.э.н.
e-mail: diana.ermilina@mail.ru

Аннотация

Нестабильность мировой экономики подталкивает к большему признанию роли стратегического планирования. В первой части статьи рассматриваются исторические аспекты формирования плановой системы в СССР. Вторая часть посвящена анализу стратегического планирования в современной России, в частности его законодательного обеспечения. Основная цель исследования – анализ стратегического планирования на различных этапах развития российской экономики. При выполнении исследования применялось сочетание количественных и качественных подходов, использование метода системного анализа, классификации и обобщения. Представлена ретроспектива развития отечественной плановой науки в условиях административно-командного управления. Определены особенности и проблемы современного российского законодательства в области стратегического планирования. В статье убедительно показано, что отсутствие четкой системы стратегического планирования сдерживает развитие экономической системы страны.

Ключевые слова: директивное планирование, законодательное обеспечение стратегического планирования, система стратегического планирования

Планирование в России имеет обширную историю, связанную с особенностями ее экономической системы. С началом экономических реформ 90-х гг. прошлого столетия рухнула советская система планирования. Долгое время страна находилась в режиме оперативного регулирования, что, естественно, сказалось на ее экономических показателях. В настоящее время вопросы планирования российской экономики становятся все более актуальными. Постепенно разрушаются надежды на всецелое рыночных регуляторов, и приходит понимание необходимости создания новой системы стратегического планирования. О том, какой должна быть новая система планирования, дискуссии ведутся уже давно.

Опыт стратегического планирования в СССР

Советское планирование начиналось с отраслевых годовых планов, но уже в начале 20-х гг. прошлого века был принят долгосрочный государственный план, известный под названием плана электрификации России (ГО-ЭЛРО). В последующем, основное место в перспективном планировании заняли пятилетние планы, но постоянно присутствовало стремление создавать планы с более высокой продолжительностью планового периода. Горизонт долгосрочного планирования опреде-

лился сроком 15 лет. Объективная основа этого срока продиктована ограниченными возможностями инструментария и методов достоверного анализа и оценок перспектив социально-экономического развития, при увеличении планового периода сверх 15-20 лет надежность планов резко снижается [18].

В это же время в советских научных кругах сформировались два основных подхода к планированию: «генетический» – основанный на экстраполяции (создатели - Н.Д. Кондратьев, В.Г. Громан, В.А. Базаров), и «телеологический» (создатели - Г.И. Кржижановский, В.Е. Мотылев, С.Г. Струмилин) – в своей основе опирающийся на постановку плановых целей и задач.

Суть концепции «генетического» планирования: выявлялись основные тенденции развития экономики в настоящий период времени; определялась необходимая величина планового периода; планирование осуществлялось на основе переноса в будущее (экстраполяции) выявленных тенденций на величину планового периода. В рамках «телеологического» подхода планирование деятельности предприятия принимало следующий вид: централизованно определялись натуральные и стоимостные показатели объема выпуска продукции, показатели материально-технического снабжения, размеры и направления инвестиций. Были утверждены жестко централи-

зованная система ценообразования, и система нормативного распределения прибыли: размер и направления использования полученной прибыли устанавливались «сверху», недоиспользованная часть изымалась. Выполнение планов строго контролировалось посредством административно-командного управления. Все это способствовало формированию пассивного отношения к процессу планирования со стороны предприятий [10]. Методология использования бюджетных обследований, составление ряда бюджетных индексов, а также методология составления системы материальных балансов - это все научный вклад представителей «телеологического» подхода.

Планы в СССР были представлены в виде основных направлений социально-экономического развития самыми общими агрегированными показателями, и тем самым, в определенной степени, становились планами-прогнозами, прообразами индикативных планов. Несмотря на это, долгосрочное планирование обеспечивало свободу маневра осуществления принципиальных структурных изменений и модернизации экономики, перебора стратегических вариантов экономического развития и выбора предпочтительных стратегий.

Затрагивая тему долгосрочного планирования, необходимо также коснуться вопроса места и роли прогнозов в плановой системе СССР. Прогнозы выполняли роль научных гипотез и источников информации, данных о будущих параметрах, предопределяемых неуправляемыми процессами (демография, климат, запасы полезных ископаемых, военные угрозы). Планы же предопределяли ход будущих управляемых событий [18]. Особое место в советской плановой системе отводилось целевым комплексным программам. Программы разрабатывались для решения отдельных, наиболее важных, масштабных, настоятельных и острых народнохозяйственных проблем преимущественно межотраслевого и регионального характера и по замыслу, должны были становиться органичной частью государственного плана. Они ни по объему, ни по содержанию не исчерпывали государственного плана в целом. В то же время, поскольку программы разрабатывались для решения важнейших проблем социально-экономического развития страны, они имели приоритет перед непрограммной частью плана при выделении ресурсов.

Пристальное внимание руководителей советского государства к вопросам стратегического планирования в 20-30-е гг. XX в. обеспечило разработку, а в дальнейшем и успеш-

ную реализацию масштабных экономических проектов. Для справки: в 1923-1924 гг. в СССР было создано 28 и принято 19 отраслевых программ развития экономики. В 30-е гг. разрабатывается и реализуется программа создания угольно-металлургической базы Кузбасс – Урал и др. [11].

Решение важнейших экономических задач стратегического масштаба во время Великой Отечественной войны предопределило интенсивное развитие плановой науки в советской России. Важнейшие изменения касались, в первую очередь, организационной структуры системы планового управления экономикой: в 1941 г. был образован Государственный комитет обороны, функция которого состояла в централизованном распределении всех ресурсов.

Послевоенный период характеризуется успешной реализацией программ восстановления народного хозяйства. В это время продолжается использование методов централизованного планирования как хорошо себя зарекомендовавших в условиях чрезвычайных ситуаций. Наряду с этим советские ученые – экономисты пытались искать решение вопросов преодоления хозяйственных трудностей в организационном переустройстве планового хозяйства. На это время приходится первые попытки применения математических методов при решении задач оптимального планирования.

Сформулированная в 1939 г. Л.В. Канторовичем задача оптимального использования ограниченных производственных ресурсов и соответствующий ей математический метод решения послужили фундаментом для метода математической оптимизации в виде линейного программирования, который нашел широкое практическое применение в 1950-х гг. В это время на основании трудов Л.В. Канторовича и В.С. Немчинова были разработаны методология общественных оценок в системе плановых счетов, необходимая для составления народнохозяйственного плана, различные модели планового хозяйства и многое другое. Но в 1940-1950-х гг. не создавались долгосрочные программы, охватывающие все направления социально-экономического развития страны. Причиной этому, вероятно, следует считать приоритетность задач послевоенного восстановления экономики.

В 1960-е гг. в СССР возобновились научные разработки в области долгосрочного планирования. Причиной этому послужило снижение эффективности действующей системы планирования – с ростом масштабов произ-

водства директивной системе было все труднее выполнять интегрирующие функции. С целью усовершенствования плановой системы была разработана концепция системы оптимального функционирования экономики (СОФЭ). По мнению Н.Я. Петракова, в СОФЭ был заложен принцип рационального использования ограниченных хозяйственных ресурсов и сходное равноправие экономических механизмов «планирования» и «рынка» [14]. Наряду с указанной концепцией, значительный вклад в развитие теории долгосрочного планирования внесли работы таких ученых как А. Аганбегяна, А. Анчишкина, В. Дадаева, Б. Смехова, Ю. Яковца и др.

Таким образом, в 1920-1960-х гг. в СССР закладываются основы программно-целевого планирования и управления, которые с той или иной степенью успешности были использованы рядом зарубежных стран (КНР, Бразилия, Япония, Южная Корея, Испания, Португалия и др.). Эффективность централизованного директивного планирования в СССР можно оценить с помощью показателей, представленных в таблице 1.

За период 1940 - 1945 гг. ВВП вырос на 80%, 1945-1950 гг. – в 2 раза, 1950 – 1955 гг. – в 1,7 раз, 1955-1960 гг. – 1,54 раз, 1960-1965 гг. – 1,37 раз, 1965-1970 гг. – 1,43 раз [12]. Значительным является и рост уровня научно-технической модернизации за анализируемый период. В 1950 г. по отношению к 1940 г. количество внедренных в производство изобретательских и рационализаторских предложений увеличилось в 3,24 раза, в 1950 г. по отношению к 1940 г. – в 3,87 раза (наибольшее значение). Далее наблюдается значительное понижение данного показателя: 1960-1965 гг. – рост на 12%, 1965-1970 гг. – в 1,2 раза. Что касается динамики капитальных вложений, то их объем в пятой пятилетке (1951 – 1955 гг.) по отношению к объему в четвертой (1946-1950 гг.) увеличился в 1,9 раза, такой же рост объема капитальных вложений характерен в шестой пятилетке (1956 – 1960 гг.) относительно значений пятой пятилетки. Далее темпы роста объема капитальных вложений замедляются. В седьмой пятилетке (1961 – 1965 гг.) относительно предыдущей он составил 45%, в восьмой (1966 – 1970 гг.) относительно предыдущей – 43%. Критики советской системы централизованного планирования утверждают, что ее значительные успехи во многом связаны со значительными возможностями командно-административных методов управления, которые широко приме-

нялись в СССР. Данный вопрос по-прежнему остается дискуссионным.

Несмотря на многочисленные успешные исследования и практические разработки в области долгосрочного планирования, начиная с 1970-х гг. темпы роста ВВП начали снижаться. В 1970-1975 гг. ВВП увеличился в 1,29 раз, 1975-1980 гг. – 1,23 раз, 1980-1985 гг. – 1,19 раз [12]. Также наблюдается понижение значений других показателей эффективности централизованного планирования. Уровень научно – технической модернизации вырос и в 1970 – 1975 гг., и в 1975-1980 гг. всего лишь на 9%. Объем капитальных вложений в девятой пятилетке (1971 -1975 гг.) увеличился относительно аналогичного показателя восьмой на 39%, а в десятой (1976 – 1980 гг.) относительно аналогичного показателя девятой – в 1,29 раза.

По мнению большинства исследователей, действующий плановый механизм, практически не менявшийся с 1930-х гг., перестал соответствовать изменившимся условиям хозяйствования.

В 1980-х гг. актуальность проблем планирования в целом и стратегического планирования в частности возросла. Увеличивался разрыв между плановыми и фактическими показателями, между производством и распределением продукции. Продолжал снижаться темп прироста ВВП: за период 1980–1985 гг. ВВП увеличился в 1,17 раз и за 1985–1988 гг. – в 1,08 раз [12].

В целях решения возникших проблем в 1987 г. был принят Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», который должен был обеспечить определенную экономическую свободу хозяйствующим субъектам в области планирования своей деятельности. Но на практике предприятиям было достаточно проблематично реализовать предоставленные возможности самостоятельного планирования в ценообразовании, формировании фонда оплаты труда и в области инвестирования. Например, на часть продукции сохранялся госзаказ, и предприятие не могло отказаться от экономически невыгодного для него заказа. Они были обязательными для включения в план [1, ст. 10.3]. Закон сохранял систему прикрепления потребителей к поставщикам, то есть централизованное фондовое МТС [1, ст. 15.3]. Закон, который разрабатывался как документ, меняющий принципы и схемы планирования, как на уровне предприятия, так и на уровне страны, по сути таковым не стал.

Таблица 1

Показатели эффективности централизованного планирования в СССР в 1940-1985 гг.

Показатели	Годы									
	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Валовой национальный продукт (темпы роста)	1	1,83	1,61	2,7	4,17	5,7	8,14	10,51	12,93	15,4
Научно-техническая модернизация*, тыс. шт.	202	-	655	-	2536	2841	3414	3717	4048	-
	Пятилетки									
	1946-1950	1951-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980			
Капитальные вложения, млрд. руб.	48,1	91,1	170,5	247,6	353,8	493	634			

* Научно-техническая модернизация оценивается через количество внедренных в производство изобретательских и рационализаторских предложений.

Фактически директивное планирование было отменено в 1991 г., с ликвидацией Государственного планового комитета СССР. В работах отечественных реформаторов планирование в любом виде объявлялось несостоятельным и ненужным [7]. Модели становления рыночной экономики для России, несомненно, создавались под влиянием рекомендаций мирового сообщества. В частности, предлагалась к внедрению неолиберальная модель, которая предписывала минимизировать государственное участие и ориентироваться на экономику, основанную на частной собственности, получившая название «шоковой терапии». Но она оказалась несостоятельной в российских реалиях.

Нестабильность экономической обстановки – инфляция, разрушение хозяйственных связей, общий спад производства, – препятствовали эффективному применению долгосрочного планирования и прогнозирования, что также отразилось на формировании планового механизма переходного периода. В условиях неконтролируемого роста цен при уменьшении объема производства, которое, в свою очередь, привело к росту инфляции, требовалось построение принципиально иной системы планирования. Для справки: потребительские цены (в % к предыдущему периоду) составили: в 1991 г. – 160,4 %, 1992 г. – 250,9 %, 1993 г. – 839,9 %, 1994 г. – 215,1 %, 1995 г. – 131,3 %, 1996 г. – 21,8%, 1997 г. – 11 %, 1998 г. – 84,4%, 1999 г. – 36,5%. Общий

объем промышленного производства в 1989–1997 гг. снизился на 52 % [15].

Стал очевидным отказ от директивного планирования, и замена его направляющим (регулятивным, индикативным) планированием. О необходимости и важности перехода с балансовой на программно-целевую технологию планирования, которая соответствует рыночной технологии планирования, говорил С. Глазьев [8]. Таким образом, уже не отрицалась возможность сочетания плановых и рыночных регуляторов. В условиях рынка целевое планирование нужно применять в виде стратегических программ, определяющих целевые установки экономического развития в долгосрочной перспективе. Усугубляющийся кризис заставил задуматься о роли планирования в рыночной экономике.

Стратегическое планирование в современной России: особенности и проблемы

Формирование в современной России системы государственного стратегического планирования, отвечающей современным реалиям, является жизненной необходимостью. Потеря надежды во всеилие рыночных регуляторов привела к пониманию необходимости создания новой системы стратегического планирования.

Одним из основных факторов, позволивших осуществить в СССР за короткий срок (в годы первых пятилеток) переход от аграрной экономики к промышленной, было использо-

вание разнообразных методов планирования, рассмотренных выше.

Наряду с рыночными регуляторами за рубежом широко применяют систему государственного регулирования экономики, включающую централизованное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономических процессов [17]. Нестабильность мировой экономики подталкивает к большему признанию в мире роли стратегического планирования.

На первых этапах формирования рыночных отношений в РФ (1990-е гг.) полностью отказались от методов регулирования экономических процессов в национальной экономической системе.

Первоочередной задачей при построении системы стратегического планирования является формирование ее нормативно-правовой базы.

Первым правовым документом, в котором были оформлены действия субъектов хозяйствования по планированию, стал принятый в 1995 г. Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (далее Закон) [2]. С этого момента система планирования в РФ стала предусматривать разработку прогнозов, концепций, стратегий и программ социально-экономического развития, как на долгосрочную, так и на краткосрочную перспективы.

Но указанный Закон № 115-ФЗ действовал не в полной мере. Например, в 2008 г. Минэкономразвития России был подготовлен проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.¹ («Стратегия 2020»). Она разрабатывалась не по правилам Закона, а в соответствии с поручением Президента РФ, данного по итогам заседания Государственного совета РФ 21 июля 2006 г. Из предусмотренных Законом № 115-ФЗ прогнозов и программ регулярно принимались только среднесрочные программы социально-экономического развития РФ. Противоречия Закона с Бюджетным кодексом РФ, необходимость по ряду норм Закона принятия дополнительных подзаконных актов указывало на возможность его ограниченного использования и необходимости совершенствования нормативно-правовой базы в области стратегического планирования.

¹ Утверждена [6].

Принятие ФЗ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» [3] (далее Закон) свидетельствует об осознании этой проблемы законодателем и об активизации государственной функции целеполагания.

Если говорить о положительных моментах, связанных с принятием Закона № 172-ФЗ, то по сравнению с Федеральным законом № 115 - ФЗ в нем более детально урегулированы процедуры стратегического планирования, утверждены перечни и согласованы документы стратегического планирования всех уровней власти. Впервые предложена система мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования, в результате которого должна проводиться оценка эффективности и степени достижения целей социально-экономического развития, а также выработка мер по повышению эффективности системы стратегического планирования.

Если говорить о недостатках принятого Закона, то среди основных можно выделить следующие:

1. Как и в предыдущем Законе (Закон № 115-ФЗ), в действующем Законе (Закон № 172-ФЗ) четко не определены конкретные ответственные органы. Исключение составляют Президент РФ и Правительство РФ.

2. Встраивание законодательства о стратегическом планировании в систему действующего законодательства произведено нечетко. Сохраняют свое действие множество программных и стратегических документов в различных сферах, принятых ранее и не согласованных с Законом. Например, действующая «Стратегия – 2020», которая является одним основополагающих документов, регулирующих вопросы экономического развития России, была разработана на основании Закона № 115-ФЗ. Но по новому Закону № 172-ФЗ должна приниматься Стратегия социально-экономического развития РФ сроком на шесть лет, т.е. действующая стратегия должна быть пересмотрена (о чем речи не идет). Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г., разработанный Минэкономразвития в 2013 г., также не учитывает нюансов нового Закона о стратегическом планировании, так как был разработан ранее. Проводить его корректировку пока не собираются.

3. Сохраняет действие ряд документов, которые влияют непосредственно на стратеги-

ческие цели государства, но их оценка в принципе не предусмотрена Законом № 172-ФЗ. Например, Военная доктрина РФ, Концепция внешней политики РФ.

4. Принятие подзаконных актов нового Закона проходит крайне медленно, что приводит к тому, что закон до сих пор не работает в полной мере. Принятие Закона № 172-ФЗ состоялось 28 июня 2014 г., а принятие актов, определяющих порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования проводилось до 1 января 2016 г. [4, 5]. Окончательное формирование пакета всех подзаконных актов намечено на 1 января 2017 г.

5. Отсутствует сбалансированная система документов по стратегическому планированию в рамках нового Закона. Представителями Высшей школы экономики в 2015 г. была предпринята попытка решения этой задачи, но в силу отсутствия полного пакета документов решить до конца данную задачу не представляется возможным [13].

Сайфиева С.Н., рассматривая в своей работе [16] перспективы развития государственной инвестиционной политики в свете заданных правительством и временем ориентиров, подчеркивает необходимость наличия и анализа стратегических документов в целях реализации долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Многие ведущие российские экономисты подчеркивают, что в свете нарастающих угроз и вызовов без долгосрочного плана и долгосрочных механизмов его реализации Россия не сможет выстоять и сохраниться как великая держава [9]. Поэтому вопрос разработки эффективного законодательства в области стратегического планирования является первоочередным.

Выполненный в статье анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. накопленный у нас в стране исторический опыт стратегического планирования необходимо использовать при планировании серьезных социальных и экономических преобразований;

2. актуальным остается использование программно-целевого планирования как эффективной системы комплексного решения макроэкономических задач;

3. в условиях рынка целевое планирование нужно применять в виде стратегических программ, определяющих целевые установки экономического развития в долгосрочной перспективе

4. не вызывает сомнений необходимость применения прогнозирования в качестве метода для выявления тенденций экономического развития;

5. на современном этапе в России для эффективного использования планового механизма представляется целесообразным принятие соответствующих нормативных документов.

Литература

1. Закон СССР от 30.06.1987 г. «О государственном предприятии (объединении)».

2. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

4. Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ». Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

5. Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»». Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

6. Распоряжение Правительства РФ от 1 ноября 2008 г. № 1662-р.

7. Гайдар Е.Т. Государство и эволюция: Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян: монография. – 2-е изд., исп. – СПб.: Норма, 1997. – 222 с.

8. Глазьев С.Ю. Теория долгосрочного технико-экономического развития. – М.: Владар, 1993. – 310 с.

9. Глазьев С.Ю., Фетисов Г.Г. О стратегии устойчивого развития экономики России //Экономист. — 2013. — № 1. — С. 3–13.

10. Иванова Т.Ю., Орлов И.Ю., Шиндина Ю.А. Современная система планирования в практике российских предприятий: история становления и развития //Вопросы современной науки и практики.
11. Ладенко И.С., Тульчинский Г.Л. Логика целевого управления. Новосибирск: Наука; Сиб. отд-ние, 1988. - 208 с.
12. Народное хозяйство СССР 1922-1982. Юбилейный статистический ежегодник – М.: Финансы и статистика, 1982. – 624 с.
13. О гармонизации документов государственного стратегического планирования: препринт WP8/2015/01. А.В. Клименко, В.А. Королев, Д.Ю. Двинских, И.Ю. Сластихина. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
14. Петраков Н.Я. Станут ли просчеты в прошлом уроками для будущего. //Вест. Рос. акад. наук. – 2002. – № 1. – С. 81–85.
15. Российский статистический ежегодник 2000 г. – М.: Госкомстат России, 2001. – 642 с.
16. Сайфиева С.Н. Инвестиционная политика Российской Федерации в 2000-2011 гг. //Проблемы экономики. - 2012. - № 5. - С. 71-82.
17. Сенчагов В.К. О формировании новой парадигмы бюджетной политики //Вопросы экономики. — 2013. — № 7. — С. 152–158.
18. Сосков В.Ф. Райзберг Б.А. Опыт перспективного стратегического планирования в советский период российской истории //Экономика мегаполисов и регионов. – 2010. – № 6.

Strategic planning in Russia: history and modernity

Diana A. Ermilina, Ph.D. (econ.)

e-mail: *diana.ermilina@mail.ru*

Abstract

The instability of the world economy pushes for greater recognition of the role of strategic planning. In the first part of the article discusses historical aspects of the formation of the planned system in the USSR. The second part is devoted to the analysis of strategic planning in modern Russia, in particular its legislative support. The main objective of the study – an analysis for strategic planning at different stages of development of the Russian economy. When performing studies used a combination of quantitative and qualitative approaches, the use of the method of system analysis, classification and generalization. Presents a retrospective of the planned development of domestic science in the conditions of administrative command. The features and problems of the modern Russian legislation in the field of strategic planning. The article clearly shows that the absence of a clear strategic planning system restrains the development of economic system of the country.

Keywords: *policy planning, legislative support, strategic planning, strategic planning system*

Об авторе

Ермилина Диана Александровна, к.э.н., научный сотрудник, Институт проблем рынка РАН, Москва.