Вестник ЦЭМИ РАН. 2018-2023

ISSN 2658--3887

URL - <http://cemi.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 2 Том 1. 2018

Если планировать, то как и кому

Житков Владимир Александрович

*Центральный экономико-математический институт РАН
Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект, 47*

Аннотация

Развивается предложение различить в экономике, как объекте государственного управления, две части: планово- и рыночно-регулируемую. В первой процессу планирования придать черты стратегического, выделив регулярно и последовательно выполняемые этапы прогнозирования, целеполагания и генерирования сценариев развития. Планирование начинать от образа будущего, к формированию которого всемерно привлечь все слои общества. Общую часть сценариев развития предполагается передавать на дискретно выполняемое исполнительное планирование. Развитие второй части экономики ориентировать в общественных интересах мерами рыночного стимулирования. Намечаются институты планирования, их статус и место в системе власти

Ключевые слова: Стратегическое планирование, прогноз, целеполагание, сценарии развития, институты планирования

Дата публикации: 13.12.2018

Ссылка для цитирования:

Житков В. А. Если планировать, то как и кому // Вестник ЦЭМИ РАН. – 2018. – Т. 1. – Выпуск 2. URL: <https://cemi.jes.su/s11111110000025-0-1/>. DOI: 10.33276/S0000025-0-1

¹ Состояние российской экономики явно не соответствует тому геополитическому положению, на которое претендует страна в настоящем и которого она заслуживает в будущем. При реальном достатке в стране всех

значимых ресурсов слабость экономики можно объяснить более всего неэффективностью действующей системы социально-экономического управления. После опустошительных *перестроек* и *реформ* новый механизм управления складывается стихийно и слишком медленно. Правительство вынужденно реагирует лишь на череду все вновь возникающих (часто неожиданно) текущих вызовов без реальной постановки стратегических целей и настойчивого движения к ним. Главное – нет специального внимания к осознанному формированию *новой системы управления*, согласованной со сложившимся положением, национальными и историческими традициями страны.

² В то же время, рекомендаций куда и как идти российской экономике более чем достаточно: от череды очень дорогих в разработке, но практически бесполезных и быстро забываемых стратегий развития страны на каждые десять лет вперед (2010, 2020, 2030, ...) и множества подобных для регионов, до ныне якобы конкурирующих идей под лозунгами «меньше денег, больше рынка» против «больше денег, меньше контроля». Если все предлагаемые направления развития изобразить векторами от текущего состояния, то получится такой «ежик», блуждающий бесцельно в тумане среди всегда неожиданных препятствий.

³ Для выбора в противоречивом многообразии рекомендаций у правительства нет критериев и четких ориентиров, нет видения будущего, к которому надо неуклонно стремиться. На практике, в зависимости от текущих обстоятельств происходит непрерывная смена курса экономического развития – так называемое «стратегическое шараханье» (Сухарев, 2016 [12]). Необходимость модернизации системы социально-экономического управления в стране признается многими специалистами: от науки предлагается изменить не менее чем парадигму экономического управления (Лившиц, 2015 [9]), а от либеральной практики нынешнее положение оценивается как «кризис очень несвоевременной системы управления» (Греф, 2016 [2]). По поводу модернизации системы экономического управления и, в частности, усиления планового начала в государственном управлении есть множество высказываний и пожеланий, есть даже пока никак не реализуемый Федеральный закон № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Дальше постараемся максимальной выборкой из всего этого сложить эскиз целостной системы планирования, вписывающейся в сложившееся положение. Ничего личного, лишь чисто инженерный инстинкт собрать из набросанных деталей нечто полезное.

⁴ **Что имеем**

⁵ Сегодня экономика страны с точки зрения управления нечетко разделилась примерно поровну на две части.

⁶ Прежде всего, это так называемый госсектор – та часть, где государство реально или чаще потенциально обладает решающим голосом в принятии управленческих решений. Это различные госкорпорации, госкомпании, государственные предприятия и др. В 2016 году вклад этой части экономики в ВВП достиг 70% (Мереминская, 2016 [11]), здесь занято около четверти всех работающих в стране, здесь разбухает слой «эффективных менеджеров»,

снимающих свою инсайдерскую ренту с эксплуатации принадлежащих обществу ресурсов.

7 Большая доля работающих занята в так называемой «рыночной» части экономики, в малом и среднем бизнесе. Это сфера рыночного *самоуправления*, где хозяйствующие субъекты имеют относительно широкую свободу предпринимательства, но и берут на себя все риски неудачных решений. Эта деятельность осуществляется не всегда в границах закона, появляется «серая» и «теневая» экономика, нередко под «крышей» надзорных и контрольных органов, отсюда во многом питается коррупция, рейдерство, тот же инсайдерский грабеж (Дзарасов, Новоженев, 2005 [3]; Королева, 2016 [7]) и т. п. Располагая почти 80% основных фондов страны, эта часть экономики дает лишь 30% ВВП (Катасонов, 2017 [6]), что вызывает сомнения в ее эффективности.

8 Основной инструмент активного государственного управления сегодня – это разного рода (экономические, социальные, экологические и т. п.) и разного статуса (федеральные, региональные, отраслевые и т. п.) программы. По замыслу они представляют собой увязанный по срокам, ресурсам, участникам и т. д. комплекс мероприятий, направленных на решение некоторых конкретных задач, вытекающих, как правило, из желания снять проблемы текущей ситуации. В монетизированной экономике выполнение по программам зависит от реального финансирования. Таким образом, Минфин становится главным регулятором экономического развития при том, что существует еще зачем-то Министерство экономического развития.

9 В целом программный способ управления экономикой, по-видимому, как единственно возможный после разрушительных реформ 1990-х годов, заменил собой ранее действовавший механизм централизованного планирования, потеряв при этом важные положительные черты последнего: целостность и всеобщность управления, постоянство и синхронность планирования на всех уровнях управления экономикой, сбалансированность планов, общую целевую направленность и многое другое. В то же время, программный способ управления экономикой показал свои недостатки. Программы естественно имеют разные горизонты реализации, пересекаются по объектам воздействия, конкурируют между собой за финансирование и другие общие ресурсы, обрастают паразитирующим слоем лоббистов и коррупционеров, имеют разных заказчиков и разнонаправленных исполнителей, они трудно и поэтому плохо согласуемы между собой а, главное, – в совокупности они не системны, не имеют общих императивов (Сухарев, 2016 [12]). Отсюда – крайне низкая эффективность социально-экономического управления в стране в целом, признаваемая самими ответственными государственными чиновниками. Отсюда же – ручное управление и управление по невыполняемым указам.

10 **Что уже было и что можно сделать**

11 В сложившейся ситуации с экономическим управлением можно, как представляется, попытаться соединить привлекательные черты рынка с преимуществами государственного планирования. Успешный опыт такого соединения в разных формах и разных обстоятельствах можно видеть в практике

экономического управления многих стран: во Франции в середине прошлого века, в Японии, Индии и других, а в настоящее время – в Китае. Во всех этих случаях государственное вмешательство в форме так называемого *селективного регулирования* и *индикативного планирования* способствовало выводу исходно рыночных экономик из сложного положения на траекторию здорового роста, а во многих странах такое управление прижилось и работает уже много лет. Сложностей у нас хватает, навык к выполнению планов еще остался, с рынком, которого не было, отчасти смирились. Это формально обратное исходное положение отличает нас от упомянутых стран, но по совокупности все же дает надежду на хороший результат от введения планового регулирования. Наиболее продвинуто и конструктивно идея соединения плана и рынка для нынешней экономики страны представлена в работе (Бузгалин, Колганов, 2016 [1]).

¹² Предлагается разделение экономики на два по-разному управляемых подпространства: «регулируемо-рыночного и планово-рыночного». В первом работают законы рынка, «которые лишь поддерживаются и несколько ограничиваются обществом»; во втором сознательно планируется «целевое социально-экономическое развитие».

¹³ Новое планирование авторы называют «селективно-избирательным и ограниченным по методам и сферам применения». Оно распространяется лишь на некоторую часть национальной экономики в форме прямого (для общественного сектора) и косвенного (для частного сектора) регулирования.

¹⁴ В сфере планово-рыночного регулирования государство устанавливает особые «правила игры»: преференции в налогообложении и кредитовании, правила ценообразования «вплоть до лимитов цен», нормирование качества производства, выделение зон, закрытых для частного бизнеса и др. Все это должно сформировать «систему регуляторов, реализующих общественные интересы хотя бы в некоторой части экономики».

¹⁵ В сфере рыночного самоуправления государство проводит свою политику средствами косвенного воздействия: устанавливает границы легитимного пространства, проводит ту или иную налоговую, кредитную, таможенную политику и т.п. Цель: «превратить существующие разрозненные институты косвенного воздействия государственных органов на экономику в систему средств реализации планов».

¹⁶ Подпространство планового регулирования «по отношению к частному бизнесу выступает как открытая сеть, присоединение к которой есть сугубо добровольное дело рыночных акторов». Последние выбирают между стабильностью, гарантиями, низкими налогами и т.п., но относительно невысокой прибылью, с одной стороны, и высокими рисками получить большую прибыль, с другой.

¹⁷ Координирует весь этот процесс селективного планирования и обеспечивает реализацию плановых целей «особый орган – Госплан XXI века».

¹⁸ **Продолжение идеи**

¹⁹ К изложенному возникают замечания и дополнения.

²⁰ Прежде всего не устраивает ожидаемый срок (20 лет!) селекции новой экономики. С учетом нынешней социально-экономической стагнации, перелом к лучшему должен быть осуществлен в ближайшие 3-5 лет, иначе выздоровление может и не наступить. Нужны более срочные и действенные меры, чем эволюционная селекция.

²¹ Но главная претензия к идее *селективного планирования* в изложенной схеме состоит в отсутствии в ней стратегической устремленности, явного проектирования будущего страны и национальной экономики в частности. Появляется предложение соединить идеи избирательности и селективности с процедурами стратегического планирования в известной методологии программно-целевого планирования (Тамбовцев, 2016 [13]).

²² Схематично стратегическое планирование реализуется в *непрерывном* выполнении в цикле и взаимодействии следующих этапов.

- ²³ • Делается *прогноз* внешних условий развития страны в горизонте нескольких десятилетий – минимум двух-трех.
- На этапе *целеполагания* в прогнозируемой перспективе определяется место страны, формируется ее будущий образ. Это желаемое *Будущее* интерпретируется в нескольких опорных *стратегических целях*, которые затем декомпозируются во все более конкретные *подцели*. Последние по мере приближения к *Настоящему* (текущему состоянию) обретают характер конкретных, а некоторые – и количественных целевых показателей.
 - На этапе *генерирования сценариев развития* в пространстве предсказанных внешних условий (препятствующих или благоприятствующих развитию) и поднимаясь по ярусам подцелей строятся различные сценарии развития от *Настоящего*, но *всегда к Будущему*. Графически все сценарии образуют «дерево» с общим «корнем» (из текущего состояния – *Настоящего*) и общим «стволом». Эта общая часть всех сценариев в зоне наиболее достоверного прогноза внешних условий передается как эстафета на этап *исполнительного* (директивного) планирования.
 - Получив посылку надежный прогноз внешних условий и целевые ориентиры, на этапе собственно *исполнительного планирования* разрабатываются конкретные меры достижения «спущенных» сюда целей развития, соответствующие им правила регулирования и меры косвенного воздействия для выделенных выше экономических подпространств.
 - Замыкает цикл этапов стратегического планирования тщательный *мониторинг* динамики внешней среды и состояния социально-экономической системы. Здесь же проводится анализ этого состояния и оценка эффективности движения к стратегическим целям.

²⁴ Следует подчеркнуть принципиально отличительные черты этой, в общем известной и естественной, схемы организации коллективной и сложной интеллектуальной деятельности по поводу стратегического планирования.

²⁵ Прежде всего, это формирование в активном взаимодействии с обществом социально-экономического облика страны как составляющей, как грани общего ее *Будущего* в прогнозируемом мире. Затем, это *непрерывно* (скользяще)

выполняемый процесс. Любые разовые разработки практически бесполезны, что и показывает печально известная судьба общих и региональных стратегий последних десятилетий (Житков, Лабренц, 2013 [4]).

²⁶ Далее, стратегическое планирование базируется на тщательном и всеобъемлющем *прогнозе* внешних условий развития страны, в удаленной перспективе которого общим интеллектуальным усилием участников планового процесса формируется будущий образ страны в целом и ее экономики, в частности. Этот образ – наиболее *устойчивый ориентир* развития и именно он, конкретизированный в *стратегических целях*, становится *отправной точкой* именно стратегического планирования и *единственно притягательной* для исполнительного. Таким образом исключается нынешнее «стратегическое шараханье» при сохранении возможности выбора из многообразия путей развития, а свобода в тактических и текущих решениях сочетается с *постоянством* движения к стратегическим целям и *преемственностью* плановых решений, опирающихся на общий фундамент сценариев развития.

²⁷ Декомпозиция целей *от Будущего к Настоящему* ориентирует затем плановое развитие уже *от Настоящего в Будущее*. Предвидимые внешние обстоятельства и целевые ориентиры позволяют построить *несколько разумных сценариев развития*, каждый со своими свойствами и рисками. Возможность выбора из них обеспечивает *адаптивность* и *надежность* развития, но – всегда в направлении к *Будущему*.

²⁸ **Институты**

²⁹ Для реализации изложенной схемы стратегического планирования нужна соответствующая система государственных институтов. Все основные этапы стратегического планирования – прогноз, целеполагание, построение сценариев развития – должен, очевидно, выполнять специальный *надведомственный* орган с тремя соответствующими подразделениями. Этот орган (вслед за Г.Б. Клейнером назовем его для краткости *Роспланом*) должен быть свободен от любого партийного или корпоративного влияния, минимально пересекаться с внешней бюрократией, работать в тесной кооперации с нынешними Советом безопасности и Госсоветом. По статусу на этом высшем уровне он должен заменить ныне действующий Совет по стратегическому развитию и перспективным проектам.

³⁰ Очевидно, что новый Росплан должен иметь свои представительства с такими же функциями и такой же методологией планирования во всех региональных администрациях, крупных городах и, возможно, в больших корпорациях. Работу этих подразделений следует синхронизировать по времени, темп планирования задавать сверху, а взаимно полезное интерактивное взаимодействие будет согласовывать прогнозы, целевые установки и балансовые соотношения в общем развитии. Таким образом можно вернуть к жизни положительные черты прежнего централизованного планирования.

³¹ Учреждение системы государственного стратегического планирования способно во многом восполнить явный недостаток управляемости российской экономики, сдвинуть ее с точки стагнации, стать драйвером целенаправленного развития. При этом существенно то, что в предлагаемой схеме это усиление власти

будет происходить исходя из интересов общества (этап целеполагания) и таким образом будет в какой-то мере защищено от персонификации власти и волевого административного доминирования. Но в общем предлагаемое направлено не на увеличение бюрократии, а на усиление государства, на то, чтобы власть стала умнее и была способна «переумнить» внешние вызовы и партнеров – «доброжелателей».

³² Все изложенное, так или иначе, обсуждалось в начале 80-х годов в отделе комплексного народно-хозяйственного планирования ЦЭМИ АН СССР с профессорами Ю.Р. Лейбкиндом, Е.З. Майминасом, В.Л. Перламутровым (Лейбкинд и др., 1980 [8]). Тогда эти идеи были нереализуемы из-за недостатка свобод, теперь трудности из-за их избытка, но что-то делать в этом направлении надо. Тогда же была попытка сформулировать требования к модельной поддержке процессов эволюционного реформирования системы государственного планирования (Лейбкинд и др., 1980 [8]), а затем и системы управления в целом (Макаров и др., 1990 [10]), но реальные события обогнали эти замыслы, а государственное планирование и соответствующий отдел в институте стали ненужными, хотя планирование – совершенно необходимый этап в любом управленческом действии.

³³ Более подробно и с существенными дополнениями изложенное представлено в публикации (Житков, 2018 [5]).

Библиография:

1. Бузгалин А.В., Колганов А.И. (2016). Планирование: потенциал и роль в рыночной экономике XXI века // Вопросы экономики, № 1, 2016.
2. Греф Г.О. (2016). Мы не умеем работать, нам нужен подвиг // Forbes, 24.06.2016. – URL: http://www.forbes.ru/kompanii/323125-german-gref-my-ne-umeem-rabotat-v-sisteme-nam-nuzhen-podvig_
3. Дзарасов Р.С., Новожинов Д.В. (2005). Крупный бизнес и накопление капитала в современной России. М.: Едиториал УРСС, 2005.
4. Житков В.А., Лабренц Б.В. (2013). Достоинства и недостатки стратегических разработок последнего времени // Экономика и математические методы, т. 49. № 1, 2013.
5. Житков В.А. (2018). Методологические и институциональные контуры системы государственного планирования // Экономист, №1, 2018.
6. Катасонов В. (2017). Россию распродадут за бесценок // Свободная Пресса, 19.02.2017. – URL: <https://svpressa.ru/economy/article/166636/> .
7. Королева А. (2016). Парадоксы теневой экономики // Expert Online, 09.06.2016. – URL: <http://expert.ru/2016/06/9/krizis-udaril-po-teni/>.

8. Лейбкинд Ю.Р., Житков В.А., Майминас Е.З., Самохин Ю.М., Ясин Е.Г. (1980). К проблеме моделирования хозяйственного механизма в системе комплексного планирования // Экономика и математические методы, т. 16, № 5, 1980.
9. Лившиц В.Н. (2015). О необходимости изменения действующей парадигмы государственного управления экономикой России // Экономическая наука современной России. № 1 (68), 2015.
10. Макаров В.Л., Айвазян С.А., Житков В.А. (1990). Стендовое моделирование в экономике: сущность цели, проблемы // Экономика и математические методы, т. 26. № 2, 1990.
11. Мереминская Е. (2016). Государство и госкомпании контролируют 70% российской экономики. ФАС признала государство главным врагом конкуренции // Ведомости, 29.09.2016. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/09/29/658959-goskompanii-kontroliruyut-ekonomiki>.
12. Сухарев О.С. (2016). Вопросы стратегии развития России // Федерализм, № 1, 2016.
13. Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А., (2016). Программно-целевое планирование: вчера, сегодня... Завтра? // Вопросы экономики, № 6, 2016.

How and who should plan

Vladimir Zhitkov

CEMI RAS

Russian Federation, Moscow, Nachimovky prospect 47

Abstract

The paper suggests distinguishing between the two parts of a national economy as an object of the state management: regulated by plan and by market. The process of planning should assume strategic features through continuously carrying out stages of forecasting, goal setting, and working on scenarios of development. Planning should start from developing image of the Futurity, in which formation all strata of society should contribute. It is suggested, that the authority to implement the general part of development scenarios would be delegated to discrete executive planning. The second part of the national economy should be directed to societal interests by methods of market stimuli. Institutes of planning are outlined, along with their status and place in the body of government.

Keywords: strategic planning, state institutes for planning, forecasting, goal setting, scenario development

Date of publication: 13.12.2018

Citation link:

Zhitkov V. How and who should plan // Herald of CEMI. – 2018. – V. 1. – Issue 2.

URL: <https://cemi.jes.su/s111111110000025-0-1/>. DOI: 10.33276/S0000025-0-1