

УДК 338.26

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ОПЫТ ГОСПЛАНА СССР

Е.В. Панина

Государственная Дума РФ

Статья посвящена проблемам применения плановых методов управления экономикой смешанного типа. Анализируется опыт функционирования системы директивного планирования в СССР, определены необходимые модификации и изменения в методах, формах и институтах планирования, актуальные в условиях современной России для национального и регионального уровней экономики.

Ключевые слова: управление, экономика, развитие, рыночные механизмы, планирование, Госплан.

STRATEGIC PLANNING IN MODERN RUSSIA AND THE EXPERIENCE OF THE STATE PLANNING COMMITTEE OF THE USSR

E.V. PANINA

STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to the problems of applying planned methods of managing the economy of a mixed type. The article analyzes the experience of the functioning of the system of directive planning in the USSR, identifies the necessary modifications and changes in the methods, forms and institutions of planning that are relevant in the conditions of modern Russia for the national and regional levels of the economy

KEYWORDS: management, economy, development, market mechanisms, planning, Gosplan.

DOI: DOI: 10.52531/1682-1696-2021-21-2-11-14

ВВЕДЕНИЕ И АКТУАЛЬНОСТЬ

Как-то очень незаметно промелькнула в стране историческая дата – 22 февраля 1921 г., день, когда сто лет назад был создан Госплан, сначала РСФСР [1], а с июля 1923 года – СССР.

Это косвенным образом в очередной раз свидетельствует о том, что несмотря на некоторые изменения в российской экономической политике последнего периода, не преодолено господство либерально-монетаристских идей и их сторонников во всех сферах управления и в масс-медиа. Хотя, казалось бы, мы имеем горький опыт 90-х годов прошлого века, когда под флагом реализации этих идей экономика России была отброшена на многие десятилетия назад.

Вряд ли те преобразования, которые осуществлялись в этот период в России можно назвать реформами. Скорее это была целенаправленная работа против социального строя и народа. Да и идеологи, и исполнители этих действий сейчас не скрывают тех целей, которые они преследовали. Так, А. Чубайс неоднократно заявлял в различных интервью, что, проводя приватизацию в России, он не рассматривал её как экономический процесс, а решал главную задачу – остановить коммунизм. Ну а западные кураторы решали свою задачу – остановить Россию, а по возможности, и уничтожить.

Казалось бы, причем здесь Госплан? А при том, что он был эффективным инструментом реализации экономической политики Советского Союза, позволявшим добиваться быстрых результатов, особенно, на стратегических направлениях. Не случайно в ноябре 1991 г., выступая в Американском нефтяном институте, М. Тэтчер заявляла: «Советский Союз был страной, представлявшей серьёзную угрозу для Западного мира. Я говорю не о военной угрозе. Её, в сущности, не было. Наши страны хорошо вооружены, в том числе, ядерным оружием. Я имею в виду угрозу экономической. Благодаря плановой политике и своеобразному сочетанию моральных и материальных стимулов, СССР удалось достигнуть высоких экономических показателей». Госплан обеспечивал прозрачность движения ресурсов, а также осуществлял контроль за выполнением поставленных задач. А это никоим образом не устраивало тех, кто кроме уничтожения советского строя, решал еще и чисто корыстную задачу. В 90-е годы в России была осуществлена невиданная в истории операция по присвоению чужой собственности.

Итогом стал крах всей экономической системы страны – дефолт 1998 г. Кризис со всей очевидностью продемонстрировал слабость России ввиду её катастрофической зависимости от мирового рынка сырья и неэффективности системы госуправления.

После ухода президента Б.Ельцина перед новым руководством страны в полный рост встали две задачи: остановить распад России на отдельные суверенные государства и прекратить войну на Кавказе. Экономические проблемы тоже необходимо было решать. Здесь главным в повестке дня был вопрос – уйти от зависимости от Международного валютного фонда (МВФ), Парижского клуба кредиторов и других международных финансовых институтов, кредитные заимствования у которых обуславливались требованиями, несовместимыми с восстановлением промышленности и сельского хозяйства, обрекавшими население России на социальную неустроенность. К концу 1998 г. общий внешний долг России составлял почти 183 млрд долл. США (ВВП в тот период примерно 300 млрд долл. США). Над страной также довлела колоссальная продовольственная зависимость от иностранных поставщиков продуктов питания.

И только когда удалось погасить основные долги Международному валютному фонду в 2005 г., Парижскому клубу в 2006 г., появились первые документы перспективного развития – приоритетные национальные проекты, которые ставили задачу обеспечить прорыв в сельскохозяйственной сфере и в ряде направлений социального развития.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДОЛОГИЯ

Для анализа возможности использования советского опыта планирования в народном хозяйстве нами проанализирован масштабный массив законодательных и нормативно-правовых документов советского и постсоветского периода. Проведен углубленный контент-анализ научной, деловой, экспертной литературы и прессы. Учен опыт законодательной работы Федерального Собрания Российской Федерации.

Использованы следующие такие методы исследования: анализ, синтез, обобщение, наблюдение, описание и т.д.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе реализации приоритетных национальных проектов со всей очевидностью выяснилось, что без восстановления системы государственного стратегического планирования и государственного управления невозможно решать подобные крупномасштабные задачи. Ярким доказательством этому служит судьба каждого из четырех приоритетных национальных проектов. По нацпроекту «Развитие АПК», который в 2008 г. был переименован в государственную программу «Развитие сельского хозяйства» [2], с самого начала реализации осуществлялись государственное планирование и управление в сочетании с мерами господдержки, ставились конкретные цели и задачи и обеспечивался контроль за их реализацией. В результате, Россия имеет сегодня не только полную продовольственную независимость, но и является одним из

серьезных экспортеров сельхозпродукции на мировом рынке.

Национальные проекты в сфере здравоохранения, образования, жилищного строительства не были увязаны ни с развитием других отраслей экономики, ни с демографией, ни с особенностями проживания населения и географического расположения населенных пунктов по обширной территории страны. В итоге, несмотря на колоссальные бюджетные средства, которые были потрачены на их реализацию (только на «ПНП Здоровье» в 2006–2010 гг. было израсходовано более шестисот миллиардов рублей), существенных изменений ни в здравоохранении, ни в образовании, ни в обеспечении жильем достичь не удалось. Не просчитанные, в первую очередь, с точки зрения социальных и экономических последствий решения, породили программы по укрупнению медицинских и образовательных учреждений, результаты реализации которых вызвали недовольство населения. Что касается доступного жилья, то его практически не стало, так как сразу после выделения первых средств по жилищной программе, резко выросли цены на недвижимость: до 17% в регионах, в Москве – до 40%.

Такой итог можно было заранее предвидеть. Во-первых, потому, что были утрачены методы, структуры и профессиональные кадры, которые в Госплане СССР задействовались при формировании таких крупномасштабных проектов. В частности, метод программно-целевого планирования, когда крупные проекты имели привязку к каждой конкретной территории с её природными и социально-экономическими особенностями, корреспондировались с программами развития смежных отраслей и регионов. А во-вторых, и это главное, не была обеспечена жесткая система контроля, как это делалось Госпланом, за достижением целевых показателей не только на конечных, но и на промежуточных этапах. Главным стал критерий - степень освоения выделенных бюджетных средств со всеми вытекающими отсюда последствиями. Более того, система государственного планирования и управления была в значительной мере подменена различными конференциями, заседаниями, конгрессами, которые не только поглощали значительные бюджетные средства, но и имели результатом своей деятельности ложные ориентиры по реализации поставленных задач.

Начало нового президентского срока В. Путина в 2012 г. ознаменовалось Майскими указами, среди которых один особо заслуживает нашего внимания в связи с темой данной статьи. Это указ «О долгосрочной государственной экономической политике», которым было поручено Правительству Российской Федерации подготовить и внести в Государственную Думу проект федерального закона о государственном стратегическом планировании. Отмечу, если бы удалось своевременно подготовить и принять закон,

а также создать полноценную систему государственного стратегического планирования, участь указов не была бы столь плачевной.

Решения Президента, связанные с применением плановых методов в экономике, долгое время не находили практического воплощения. В октябре 2012 г. во исполнение указа Президента, Правительство внесло в Государственную Думу проект закона «О государственном стратегическом планировании». Документ с громким названием ограничивался лишь набором общих фраз и определений, и никак не ставил своей целью воссоздания в стране эффективной системы планирования и государственного управления. Было совершенно очевидно, что это происходит не от непонимания, а, напротив, от слишком хорошо осознанного факта: введение плановых начал в управление экономикой страны способно положить конец производству в принятии решений, нецелевому расходованию средств, казнокрадству. В разговорах с представителями Правительства депутатам приходилось слышать такие заявления: «Мы вам не позволим воссоздать Госплан». В то время автору как заместителю Председателя Комитета по экономической политике Госдумы пришлось создать в рамках подготовки законопроекта ко второму чтению рабочую группу, пригласить в неё известных экономистов, представителей государственных структур, регионов, местного самоуправления, уровень которого полностью отсутствовал в представленном Правительством проекте закона. В течение полутора лет была проведена работа и создан, фактически заново, проект закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором будущая система стратегического планирования обрела видимые контуры:

- определялась иерархия документов стратегического планирования;
- устанавливалось требование увязки планов развития отраслей народного хозяйства с общей стратегией развития экономики страны;
- планы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации должны были корреспондироваться с общегосударственными и отраслевыми стратегиями;
- вводилось понятие макрорегионов, как объектов стратегического планирования, что предполагало координацию планов развития Дальнего Востока, Заполярья, Урала, других территорий, которые простирались на несколько субъектов Российской Федерации;
- в систему стратегического планирования включался уровень местного самоуправления. А ведь это и города-миллионники, другие крупные населенные пункты, районы, собственно, та ткань, из которой строится государство.

И, наконец, самое важное, переработанным проектом закона предусматривалось создание единого органа, уполномоченного координировать систему

стратегического планирования, осуществлять её мониторинг и контроль исполнения.

А затем начались «хождения по мукам». Ведь чтобы принять тот или иной законопроект, даже во втором чтении, Госдуме требуется согласование Правительства. В течение полугода согласований в различных инстанциях из законопроекта были удалены главные принципиальные составляющие: система координации стратегического планирования на государственном уровне, её организация и госконтроль за достижением целевых показателей. И теперь у нас масса стратегий, концепций, прогнозов, основных направлений и так далее, называемых документами стратегического планирования. В итоге, стратегий много, а планирования нет.

ОБСУЖДЕНИЕ И ДИСКУССИЯ

Стало модным в каждом, даже небольшом населенном пункте, иметь собственную долгосрочную стратегию развития, лишь бы нашлись бюджетные средства для ее разработки. Казалось бы, ничего в этом плохого нет. Так же, как каждое предприятие, корпорация, планируют свою деятельность и развитие на годы вперед, это должны делать и территории. Однако дело в том, что вся эта масса стратегий и планов, наводнившая страну, на которую тратятся немалые бюджетные средства, не имеет ничего общего с системой планирования. Даже федеральные стратегии развития отраслей экономики, таких как: промышленность, энергетика, строительство, транспорт, иных, – никоим образом не увязаны между собой ни по целеполаганию, ни по показателям, ни даже по срокам реализации. Много говорили о Стратегии социально-экономического развития РФ до 2020 г. Не отчитавшись о выполнении Стратегии 2020, уже приступили к разработке Стратегии 2030. Энергетическая стратегия – до 2035 года [3], Стратегия пространственного развития – до 2025 г. [4]. И таких примеров можно привести множество.

Вернемся к Госплану СССР и к советской системе планирования. Главное, что позволяло эффективно решать масштабные государственные задачи, как на уровне всей страны, так и на уровне макрорегионов и отдельных территорий, это заложенные в нормативные документы, в частности в Положение о Госплане, обязанности предусматривать в государственных планах наиболее эффективные пути достижения конечных хозяйственных результатов, правильно сочетать отраслевое и территориальное развитие, увязывать целевые комплексные научно-технические, экономические и социальные программы, а также программы развития отдельных регионов и важнейших территориальных производственных комплексов. Но даже самые красивые планы остались бы на бумаге, если бы Госплану СССР не была также вменена функция координации деятельности министерств и ведомств, как Советского Союза, так и союзных республик, по

составлению плановых документов и, подчеркну это – контроль за их выполнением. Конечно, эти функции Госплан осуществлял не в одиночку, не как некий суперорган. Вся государственная система была нацелена на решение этих задач, а Госплан в этой системе координат был реально действенным инструментом.

Не выдерживают никакой критики утверждения, что государственное планирование – это исключительная прерогатива социалистической системы хозяйствования. Не будем ссылаться на ставший классическим пример Китая, хотя современную китайскую экономику вряд ли можно назвать социалистической. Обратимся к опыту послевоенной Японии (1950–1970-е годы), где с помощью методов государственного директивного управления были созданы новые приоритетные отрасли промышленности, осуществлена полная модернизация экономики страны.

Основой модернизации экономики Южной Кореи в 1960–1980-е годы стала экономическая политика государства, которая называлась «управляемая капиталистическая экономика». Из советского опыта был заимствован такой инструмент, как пятилетние экономические планы. За короткий исторический период Южная Корея, начав с легкой промышленности, превратилась в страну с высокотехнологичной современной экономикой. На протяжении периода экономического рывка и в настоящее время государство играет в Южной Корее первостепенную роль в определении направлений развития, поддержки приоритетных секторов.

Государственное планирование в Сингапуре соединяет в себе научное целеполагание с определением комплекса инструментов для достижения поставленной цели и, что крайне важно, постоянный мониторинг экономической ситуации, на основе которого используются методы экономического воздействия или прямого вмешательства для достижения заявленных целей. Результат – высокоразвитая экономика с одним из самых высоких в мире ВВП на душу населения.

В Индии менее чем за 30 лет на основе принципов стратегического управления была создана целая отрасль компьютерного программирования. В настоящее время Индия на компьютерных программных продуктах зарабатывает около 40 млрд долл. США в год.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сегодня наша страна находится в сложной внешнеполитической ситуации. Не первый год продолжают санкционное давление, попытки изолировать Россию на международной арене, превратить ее в государство-изгой. Реально мы уже живём в состоянии холодной, или как сегодня принято говорить, гибридной войны. В подобной международной обстановке мы не можем дальше позволить себе роскошь

распылять государственные ресурсы по многочисленным направлениям, не самым важным в этих условиях, а в силу приближённости руководителей тех или иных структур к лицам, распределяющим бюджетные средства. Для реализации ускоренными темпами политики импортозамещения в стратегических направлениях, таких, как микроэлектроника, информационные технологии, создание искусственного интеллекта, биохимия и других критически важных отраслях, для резкого повышения военно-промышленного потенциала нам необходимо активно задействовать советский опыт государственного планирования и управления, который позволит концентрировать бюджетные, административные и прочие ресурсы для достижения наивысших социальных, экономических и геополитических результатов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Положение о Государственной Общеплановой Комиссии. Декрет Совета Народных Комиссаров № 106. от 1921.02.22. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР М. 1944. С. 161–162. Электронный ресурс Исторические материалы <https://istmat.info/node/45925>.
2. Постановление Правительства РФ от 14.07.2007 № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы», система КонсультантПлюс <http://www.consultant.ru>.
3. Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года», система КонсультантПлюс <http://www.consultant.ru>.
4. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 23.03.2021) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», система КонсультантПлюс <http://www.consultant.ru>.

Панина Елена Владимировна,
д.э.н., профессор, депутат Госдумы РФ, директор Института международных политических и экономических стратегий – РУССТРАТ

☎ 103265, г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1
103265, Moscow, st. Okhotny Ryad, 1
тел.: +7 (499) 241-04-18, e-mail: irei@irei.ru