

Евгений БУХВАЛЬД, Вера ПОГРЕБИНСКАЯ

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И РЕАЛИИ ЭКОНОМИКИ

Принятие федерального закона о стратегическом планировании вызывает необходимость широкого круга теоретико-методологических разработок, позволяющих в полной мере и с высокой эффективностью реализовать методы стратегического планирования в стране. Одним из направлений таких исследований должно стать обобщение советского опыта долгосрочного планирования, идущего от плана ГОЭЛРО и первых пятилеток до попыток разработать и реализовать комплексные программы научно-технического прогресса в СССР на долговременный период. В статье показаны общие черты и задачи, а также существенные отличия, характеризующие практику стратегического планирования в советских условиях и в условиях нынешней России. Показано, что принятый вариант федерального закона о стратегическом планировании нуждается в существенных уточнениях и дополнениях, в т.ч. с учетом того опыта, который был накоплен в развитии данного метода государственного управления ранее.

Ключевые слова: индустриализация, модернизация экономики, стратегическое планирование, целеполагание, экономическая обоснованность планов

Стратегическое планирование всегда востребовано временем

Современное состояние экономики России характеризуется утратой значительной части промышленно-инновационного потенциала страны, устареванием основного капитала и нехваткой квалифицированных кадров. В этих условиях важнейшая роль в формировании институционального механизма модернизации и перехода к модели устойчивого социально-экономического развития принадлежит системе стратегического планирования. Можно утверждать, что именно система стратегического планирования является тем механизмом, который способен обеспечить реализацию идей «новой индустриализации»¹. Это верно, как и то, что всякая установка на

¹ Эта стратегическая альтернатива для российской экономики описывается также такими терминами, как «переход к инновационному пути развития экономики», «модернизация», «новая индустриализация», «реиндустриализация» или «инновационная индустриализация». Различие между этими определениями если и имеется — несущественно на фоне того, что их объединяет, а именно — необходимость перехода от экономики сырьевого, транзакционного (т.е. рентного) типа к экономике современных инновационных продуктов, генерируемых во всех видах экономической деятельности, в т.ч. и в промышленности (индустрии) в ее современном понимании. См., напр.: Рязанов В. От рентной экономики к новой индустриализации России // Экономист. 2011. № 8. С. 3–17; Ивантер В.В., Комков Н.И. Основные положения концепции инновационной индустриализации России // Проблемы прогнозирования. 2012. № 5. С. 3–12; Вечканов Г. Неоиндустриализация и модернизация // Экономист. 2012. № 9. С. 39–47 и др. работы.

приоритетность инновационно-промышленного развития национальной экономики, ее модернизацию неизбежно вызывает к необходимости использования методов долгосрочного, по сути — стратегического, планирования. Эта закономерность в полной мере находит свое подтверждение и в современных условиях².

Говорить о наличии в стране хотя бы начал стратегического планирования, а тем более — целостной стратегии возрождения и инновационной модернизации отечественной индустрии, пока не приходится. Некоторое время назад на роль такого стратегического плана выдвигалась «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»³. Однако в настоящее время этот документ уже не может выполнять роль рабочей программы экономической политики государства⁴. Прежде всего это связано с тем, что экономический кризис 2008–2009 гг., а также последующее существенное замедление темпов экономического роста России в 2013–2014 гг. никак не «вписываются» в эту Концепцию, целевые индикаторы которой ныне оказались практически недостижимыми. Это говорит о необходимости дальнейшего развития теории и методологии «стратегического целеполагания» для более глубокого и разностороннего обоснования ключевых ориентиров всех концепций и планов долговременного характера.

Лишь известным приближением к системе стратегического планирования можно считать такие документы, как «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁵, Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года»⁶, система технологических платформ, рассматриваемых Правительством России в качестве ключевых направлений развития науки и техники⁷. Внесистемность подходов, используемых для достижения поставленных в этих документах стратегических целей промышленно-инновационной политики государства, недостаточное внимание к

² См.: Бухвальд Е.М. Система стратегического планирования как ключевой инструмент модернизации российской экономики // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2014. № 3. С. 10–16.

³ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р / URL: <http://government.ru/>.

⁴ Это подтверждает не реализованное в полной мере намерение заменить этот документ концепцией развития страны до 2030 г. Однако на данный момент этот документ существует только как развернутый прогноз развития страны на период до 2030 г. (URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209010/#ixzz2vvVi34YY>). Прогноз рассматривался Правительством РФ в марте 2013 г. Однако каков статус этого документа, в настоящее время не ясно.

⁵ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р / URL: <http://government.ru/>.

⁶ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2013 г. № 391-р / URL: <http://government.ru/>.

⁷ Перечень технологических платформ утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г. (протокол № 2); от 5 июля 2011 г. (протокол № 3), решением президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 21 февраля 2012 г. (протокол № 2) / URL: <http://government.ru/>.

конкретным механизмам реализации заявленных целей, а также недостаточные объемы финансирования говорят о том, что эти документы не решают в полной мере задач стратегирования процесса восстановления и радикальной модернизации промышленного потенциала страны и ее регионов.

Не меняет ситуации по существу принятие столь долго ожидавшегося и многократно обсуждавшегося на проектной стадии целевого федерального закона⁸. По сути, в действующем виде данный закон — это лишь «декларация о намерениях» руководства страны реализовать систему стратегического планирования; декларация, не содержащая тех самых существенных деталей, в которых, как известно, и «кроется дьявол».

Все это говорит о том, что очень многие аспекты задачи стратегического планирования в стране еще нуждаются в осмыслении. Это закономерно приводит к мысли о возможности и целесообразности использования того практического опыта, который уже был накоплен страной при решении задач опережающего промышленного развития (индустриализации) на более ранних исторических этапах. В первую очередь речь идет о том этапе социально-экономического развития, который соотносится с реализацией первых пятилетних планов, хотя хорошо известно, что идеи индустриализации (даже без употребления самого этого термина) высказывались и практически осуществлялись в экономической истории России и ранее.

Систематическое обсуждение идей индустриализации началось в России в связи с промышленной политикой, проводившейся министром финансов С.Ю. Витте в конце XIX в. Видные российские экономисты того времени — М.И. Боголепов, М.И. Туган-Барановский, И.Х. Озеров, выступали за активное государственное регулирование экономики в целях ускорения индустриального развития страны, за постановку долговременных задач хозяйственной политики государства. Их поддерживал Д.И. Менделеев, бывший долгое годы главным научным консультантом российского правительства. В это время в России активно предпринимались различные проекты и конкретные шаги по государственному регулированию промышленного развития, железнодорожного строительства, банковского дела⁹.

С началом Первой мировой войны проблема усиления экономической роли государства становится для России особенно актуальной. В 1914–1915 гг. в стране разрабатывается ряд программ государственного регулирования экономики, для реализации которых создаются военно-промышленные комитеты во главе с их Центральным комитетом. Его председателем избирается московский капиталист и политик А.И. Гучков. В Центральный военно-промышленный комитет вош-

⁸ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Согласно данному закону (ст. 47) срок подготовки основных документов стратегического планирования растянут до 1 января 2017 г.

⁹ См.: *Погребинский А.П.* Военно-промышленные комитеты. Исторические записки Института истории АН СССР / отв. ред. А.Л. Сидоров. Издательство АН СССР. 1941. Т. XI. С. 160–200; *Погребинский А.П.* Мобилизация промышленности царской России в Первую мировую войну 1914–1917 гг. // Вопросы истории. 1948. № 8. С. 58–70.

ли такие видные российские предприниматели, как Терешенко, Рябушинский, Крестовников. С помощью этих комитетов правительство пыталось наладить хозяйственную жизнь страны, сосредоточить в руках государства материальное снабжение армии. Хотя в итоге организовать в России достаточно эффективное военное хозяйство, подчиненное центральному руководству, так и не удалось, даже то, что было сделано, способствовало накоплению опыта, который впоследствии унаследовали советские государственные органы экономического управления — Совет народного хозяйства (СНХ) и Всероссийский Совет народного хозяйства (ВСНХ).

Определенные идеи стратегии промышленного развития страны были заложены уже в известном плане ГОЭЛРО (1920 г.). Не стоит абсолютно утверждать или полностью оспаривать тот тезис, что план ГОЭЛРО — первый в мире опыт подготовки стратегического плана, что якобы закрепляет за Россией (Советским Союзом) мировой приоритет в сфере стратегического планирования¹⁰. Ни одна идея не вызревает и не реализуется одномоментно, а всегда опирается на предшествующий опыт. Так, над планом ГОЭЛРО в преимущественной мере работали те ученые и специалисты, которые ранее уже принимали участие в разработке основ промышленной и транспортной политики России, в деятельности военно-промышленных комитетов и пр.

План ГОЭЛРО нельзя рассматривать как системный долгосрочный план развития российской промышленности; скорее, этот план делал акцент на *электрификацию как стержень индустриального развития страны* на перспективу. По видимости, это — максимум того, что можно было разработать в тех условиях — условиях полного развала экономики России, не вдаваясь в откровенные иллюзии. Нельзя не согласиться с мнением о том, что этот план имел не только экономическое, но и политическое звучание. Этим планом советская власть как бы заявляла: она всерьез и надолго. Уже к 1924 г. (т.е. даже до завершения восстановительного периода) анализ выполнения плана ГОЭЛРО показал, что он недостаточен как долгосрочный ориентир промышленного развития СССР. Это было связано с тем, что в данном документе развитие различных отраслей промышленности было недостаточно взаимосвязано; не были учтены факторы взаимного влияния развития сельского хозяйства (как преобладающего на тот момент сектора экономики страны) и индустрии.

Необходим был пересмотр этого плана в целях создания новой долгосрочной (стратегической) перспективы промышленного развития страны на 15–20 лет. Только так можно было с достаточной мерой обоснованности разрабатывать среднесрочные (пятилетние) планы, а на их основе — и планы текущие, годовые¹¹. Первая программа по уточнению плана ГОЭЛРО была предложена Г.М. Кржижановским в 1925 г.

¹⁰ См.: Глигич-Золотарева М.В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // Федерализм. 2014. № 3. С. 83–84.

¹¹ Такое соотношение (структуризация) плановых документов было предложено первым председателем Госплана Г.М. Кржижановским и вошло в историю планирования как «цепочка Кржижановского».

В 1926 г. была сформирована комиссия по составлению генерального плана развития на 1928–1940 гг. В конце 1920-х – начале 1930-х гг. при Госплане СССР последовательно работало три комиссии по составлению генплана. Это – комиссия П.С. Осадчего (1926–1928 гг.); Н.А. Ковалевского (1928–1930 гг.) и Г.И. Ломова (1931–1933 гг.). Наибольший вклад в методологию индустриализации на основе методов стратегического планирования, актуальный для современности, внесли первые две комиссии. Результатом работы этих комиссий стал утвержденный вариант *«форсированной индустриализации»* России, соединивший в себе элементы научно обоснованного предвидения ученых и субъективных, политизированных директив со стороны руководства страны.

Разработка принципов и практического инструментария стратегического планирования была не единственным «продуктом», востребованным целями ускоренной индустриализации российской экономики. Потребность в практической реализации целей индустриализации нацелила экономическую мысль на разработку целой системы совершенно новых методов регулирования экономики. Именно в этот период были разработаны уникальные методы государственного регулирования экономики, признанные пионерными во всем мире, а именно «межотраслевой баланс» В. Леонтьева, модель Г. Фельдмана, провизорный баланс В. Новожилова. Эти исследования существенно обогатили теорию и методологию стратегического планирования. Они показали, что наряду с долговременным целеполаганием стратегическое планирование как метод управления предполагает особый акцент на *ресурсное обеспечение утверждаемых целей плана, на поддержание сбалансированности основных секторов и отраслей народного хозяйства*.

Историко-экономический анализ позволяет выявить как положительные, так и отрицательные стороны стратегического планирования этапа индустриализации, что крайне важно именно сейчас, когда востребован значительный объем теоретико-методологических разработок, позволяющих перевести стратегическое планирование из правовой формулы в реальную и эффективно действующую практику государственного управления.

Исторические уроки и их интерпретация

Советская экономическая и историческая наука всегда твердо стояли на утверждении грандиозности результатов первых пятилеток. При огромном значении успехов индустриализации страны в данный период (что, собственно, и заложило экономические основы победы СССР в Великой Отечественной войне) многие результаты этого этапа развития выглядят, как минимум, достаточно проблематично. В связи с этим сегодня в экономической науке отчетливо обозначилось два полюса оценки итогов периода «советской» индустриализации. Сначала эти итоги превозносились как полный и безусловный успех, положивший начало качественно новому облику отечественной

экономики. Затем безусловный позитив в оценке итогов «советской» индустриализации стал подвергаться определенному сомнению. Высказывались мнения, что экономические диспропорции, порочные (преимущественно волевые, административные) методы управления и хозяйствования, сложившиеся в данный период, надолго определили те трудности, которые в итоге бесконечно сопровождали развитие советской экономики планово-директивного типа и в конце концов привели ее к закономерному краху.

Задания первых пятилеток по основным показателям развития тяжелой промышленности выполнялись, но исторический опыт говорит о том, что достижение целей в рамках реформ такого масштаба фиксируется не формальным достижением неких экономических индикаторов, а прежде всего качественными системными изменениями в потенциале роста, в *становлении институтов хозяйствования и управления* и пр. И в этом смысле реализация планов индустриализации экономики страны в годы первых пятилеток может быть охарактеризована как несомненный успех. Однако эти успехи прикрывали определенные просчеты, которые необходимо учесть на нынешнем этапе развития практики стратегического планирования и при реализации на этой основе концепции «новой индустриализации».

Вот почему в настоящее время, когда проблемы государственного стратегического планирования вновь чрезвычайно актуальны, важно выяснить причины того, почему не удалось реализовать целый ряд основополагающих идей «советской» индустриализации. Прежде всего имеется в виду идея выбора оптимальных темпов развития, обоснованная в проекте генерального плана развития народного хозяйства СССР на 1928–1940 гг. и исходившая из недопустимости снижения абсолютных показателей потребления.

Во многом это было связано с тем, что идеологически в руководящих страной органах утвердился субъективный подход, с одной стороны, отрицающий действие экономических законов при социализме, с другой — понимающий их только как юридические законы. Сложившаяся в те годы «административная монополия» как антипод научно обоснованному стратегированию социально-экономического развития, была логическим продолжением сращивания государства и монополии еще в дореволюционный период. НЭП был не только временным отступлением, но и неизбежным «зигзагом» в развитии этой монополии, который выразился во временном допущении частного сектора экономики, причем в «ублюдочном» (т.е. крайне деформированном)¹² виде.

Основу НЭПа составляли не столько «рыночные правила игры», сколько особое взаимодействие субъектов рынка с государственным сектором на основе диктата «административной монополии». Ее суть (в отличие от естественной монополии) заключается в том, что, возникнув в условиях «догоняющей модели развития» для преодоления определенного экономического отставания и структурных диспро-

¹² См.: Погребинская В.А. Институциональные особенности начала индустриализации России. М.: Теис, 2006. С. 180.

порций, она в последующем может существовать лишь при наличии подобных диспропорций, которые она в борьбе за свое существование сама же систематически и генерирует (поддерживает). Не случайно курс на форсированную индустриализацию объективно оказался несовместим с балансом между потреблением и накоплением, с ростом потребления населения и сбалансированным развитием различных отраслей народного хозяйства в качестве одного из основополагающих принципов стратегического планирования¹³.

Что же из этого опыта реально может быть востребовано и реализовано сегодня? Важным совпадением двух этапов развития страны можно считать доминирование таких установок, как:

- повышение темпов экономического роста;
- увеличение нормы накопления;
- опережающее развитие промышленности, особенно того ее сегмента, который ранее именовался как группа отраслей «А» (т.е. существенное изменение структуры промышленного производства).

Однако между двумя историческими этапами индустриализации лежат и *глубокие качественные различия*. Не стоит говорить о том, что ключевое расхождение заложено в отраслевой и технологической базе двух «индустриализаций», в переходе современной экономики к новым технологическим укладам — от «индустрии станков» к «индустрии информации», хотя это различие и не следует абсолютизировать. Не стоит говорить и о том, что политика индустриализации на рубеже 1920-х–1930-х гг. строилась по модели планово-директивной экономики, на сочетании экономических и жестко административных методов руководства — как в хозяйственной, так и в социальной сфере.

На что же следует обратить особое внимание?

Прежде всего необходимы более зрелые подходы к проблеме *темпов экономического развития и к стратегическому целеполаганию в целом*. В новой России мы уже пережили приоритетную установку на «удвоение ВВП», и возвращаться к такому пониманию стратегического целеполагания было бы крайне неразумно. Опыт советской индустриализации убедительно свидетельствует: показатель темпов не является решающим для достижения стратегических ориентиров экономики, в т.ч. целей индустриализации, тогда как его жесткое «продавливание» неизбежно приводит к перекосам экономического развития, решению одних задач (хозяйственного развития) за счет других (задач социального характера).

Об этом говорят и итоги выполнения первых пятилеток в СССР. Как известно, первая пятилетка закончилась голодом. Это вызвало необходимость существенной переориентации второго пятилетнего плана на решение задач роста потребления. Подобная стратегия не была реализована полностью ввиду необходимости подготовки к войне. Но все же в годы второй пятилетки и начала третьей жизненный уровень населения СССР возрос. Это стало важным стимулом

¹³ Там же. С. 180–181.

доверия к Советской власти. Теоретически упор на развитие тяжелой индустрии в первой пятилетке, сменившийся приоритетом развития отраслей потребительского комплекса во второй пятилетке, уже впоследствии был интерпретирован советскими учеными-экономистами как «*ступенчатая оптимизация*» соотношения между потреблением и накоплением. Такой механизм может быть использован и в современных условиях для решения ключевых задач российской экономики, прежде всего для достижения более высоких темпов ее промышленно-инновационного развития¹⁴. Однако все это неизбежно потребует огромных затрат, а в стране с достаточно низким уровнем потребления осуществить такой маневр ресурсами «одним броском» просто невозможно. Однако предлагаемые ныне методы стратегического планирования такой неизбежной этапности решения названных задач, к сожалению, не предполагают.

***Исторический опыт как основа перехода от общих формул
к реальной практике стратегического планирования***

Принятый 172-й ФЗ (далее – Закон) определил основные функции системы государственного стратегического планирования, а также перечень ее основных документов. Этот закон, прежде чем быть принятым, прошел не одно обсуждение. Несмотря на это, как мы полагаем, в нынешнем виде он не отвечает в полной мере требованиям системности стратегического планирования, а потому не может стать ключевым инструментом обеспечения устойчивого роста и модернизации национальной экономики и ее промышленного «ядра». На чем основан такой вывод?

Прежде всего в законе, на наш взгляд, не просматривается полноценного учета специфики стратегического планирования в условиях экономики рыночного типа; отдельные фрагменты документа смотрятся просто как реанимация идей «золотого века» социалистического планирования.

Следует указать и на очевидное отсутствие нацеленности основных положений закона на формирование системы предпосылок инновационной модернизации экономики, в т.ч. предпосылок институционального характера. Важность данного направления стратегического планирования определяется особой природой инновационной модели роста, которая формируется только при наличии развитых рынков и предпринимательства, в т.ч. емкого рынка инновационных товаров и услуг. Это соответствует высказанному ранее тезису о том, что успех стратегических планов определяется прежде всего не отдельными количественными индикаторами, а *качественными системными изменениями* в потенциале экономического роста, в становлении институтов рынка, хозяйствования и управления.

¹⁴ См.: Ноткин А.И. Темпы развития социалистического производства и подъем народного потребления: производство, накопление, потребление. М.: Наука, 1965; Социалистическое накопление: вопросы теории и планирования / под ред. А.И. Ноткина. М.: Наука, 1973 и др. работы.

Еще один важный момент — игнорирование в законе специфики стратегического управления процессами модернизации в российских условиях, характеризующихся исключительной неоднородностью экономического и инновационного пространства страны. По сути, законопроект исходит из ошибочной посылки об универсальности целей, методов и институтов стратегического планирования для всех регионов России, *игнорируя объективную необходимость их типизации* и как объектов, и как субъектов такого планирования.

Наконец, нельзя не отметить очевидную неопределенность в трактовке законом *роли и ключевых форм государственно-частного партнерства* в реализации задач стратегического планирования на всех уровнях управления, в т.ч. при осуществлении крупных проектов индустриализации и «реанимации» отечественной промышленности. Разумеется, в одной статье невозможно проиллюстрировать все сильные и более слабые стороны 172-го ФЗ и указать на пути их корректировки. Остановимся лишь на том, что в данном случае прямо корреспондирует с уроками исторического опыта стратегического планирования в стране. Прежде всего это касается *теории и методологии целеполагания в стратегическом планировании*.

172-й ФЗ — едва ли первый законодательный документ, в котором дано определение понятию «целеполагание». Закон (ст.3) определяет целеполагание как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». При этом данное понятие в законе является «активно работающим». Глава 4 закона говорит о документах стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне. К числу этих документов закон относит ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию и Стратегию социально-экономического развития Российской Федерации, в которой должно содержаться определение целевых показателей социально-экономического развития на долгосрочный период, а также условий, факторов их достижения и ограничений и рисков при их достижении. Закон говорит и о документах стратегического целеполагания отраслевого и территориального характера (гл. 5), а также об аналогичных документах, принимаемых на уровне субъектов Федерации (гл. 8) и пр. Это, в соответствии с законом, делает целеполагание одним из ключевых моментов всех уровней стратегического планирования, условием его эффективности как системы управления экономическими, социальными и иными процессами в стране. При этом, как указано в законе, принцип реалистичности стратегического планирования (п. 9 ст. 7 172-го ФЗ) утверждает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

Однако нетрудно заметить, что закон в преимущественной мере и очень подробно описывает то, где должны фиксироваться цели

(целевые показатели) стратегического планирования, а не то, какими должны быть эти показатели и как они должны определяться. Разумеется, любой закон — не методический документ. Но в данном случае явный дисбаланс между документальной инвентаризацией стратегического планирования и тем, какими целями оно должно оперировать и как эти цели должны определяться, — очевиден. Это возвращает нас к дискуссии о методах целеполагания, которые велись еще в процессе разработки планов первых пятилеток.

Разработка вариантов этих планов и стратегии форсированной индустриализации в СССР стала основой *дискуссии по «генетике и телеологии»*¹⁵ о целеполагании в планировании, которая касалась таких вопросов, как:

- с чего начинать составление планов: с постановки целей или с выявления преобладающего вектора хозяйственной динамики и только в соответствии с этим следует формулировать цели плана;
- насколько долгосрочный (стратегический) план в сравнении с текущим и среднесрочным (пятилетним) планами расширяет возможности утверждения приоритета целевых установок плана;
- каковы объективные границы и необходимые показатели экономического роста;
- как определить границы государственного регулирования в структурной политике и в политике «подстегивания» темпов?

В этой дискуссии конца 1920-х — начала 1930-х гг. представители «генетического подхода» в целеполагании (В.Г. Громан, Н.Д. Кондратьев, П.С. Осадчий) исходили из первенства законов эволюции в экономике, по отношению к которым постановка целей (в т.ч. целей индустриализации) была бы уже вторичной. Законы эволюции формулировались на основе построения длинных статистических рядов основных показателей хозяйственной динамики; национального дохода, основных фондов промышленной и сельскохозяйственной продукции.

С.Г. Струмилин — наиболее ярый противник генетического подхода — возражал против первенства эволюционных закономерностей в разработке стратегии индустриализации. Он исходил из того, что первоочередность постановки целей позволит реализовать именно те возможности страны, которые в наибольшей мере «работают» на выполнение поставленных целей. По его мнению, долгосрочный план индустриализации ценен именно тем, что значительно расширяет возможности целевых установок в планировании. Объективные ограничители подобных установок «снимаются» за счет значительно большей эффективности социалистической плановой экономики по сравнению с рынком¹⁶. При этом план понимался С.Г. Струмилиным как директива, в основе которой лежит метод итераций, когда конечная

¹⁵ Более подробно о соотношении «генетики и телеологии» в планировании см.: Погребинская В.А. Социально-экономические проблемы России второй половины XIX — начала XX века. М.: Инфра-М, 2005. С. 40–49.

¹⁶ Выступление С.Г. Струмилина на дискуссии «О пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР». М.-Л. 1928. С. 29.

система количественных параметров плана сводилась в согласованные ряды основных целевых показателей методом последовательных вариантных приближений¹⁷.

Против подобного подхода выступил Н.Д. Кондратьев, который исходил из понимания плана как прогноза, в основе которого лежали различные типы предвидения. Рассматривая предвидения социально-экономических тенденций, Н.Д. Кондратьев пришел к выводу о нецелесообразности количественных директив плана на длительный период. Необходимо было, считал он, сосредоточиться на обосновании вероятных и желательных тенденций развития народного хозяйства¹⁸. По его мнению, логическая последовательность разработки прогноза должна быть таковой «имеем — хотим — можем». Именно исследование долговременных тенденций социально-экономического развития создает основу для определения объективных границ экономического роста и темпов проведения структурных изменений в народном хозяйстве.

Более гибкой позиции в обосновании целеполагания планов придерживался В.А. Базаров. По его мнению, государственное регулирование хозяйственной практики опирается на принципы двоякого рода: телеологические или целевые задания и научные приемы, при помощи которых обосновываются целевые установки и отыскиваются пути осуществления их с наименьшей затратой времени и сил. Кроме того, полагал он, в практике часто пользуются «рецептами», содержание которых не входит в целевые задания плана, но логически вытекает из этих последних при определенных объективных («генетических») предпосылках. Такие «рецепты» В.А. Базаров определял как «условные директивы», правильные при определенных предпосылках и называл их «регулятивными идеями».

Исходя из данного понимания «регулятивных идей», В.А. Базаров предложил рассмотрение телеологии и генетики как не конкурирующих между собой антагонистов, а как диалектически связанных друг с другом моментов единого целого. Телеологические установки индустриализации без их генетического обоснования пусты, генетические исследования без целевых установок слепы. Рассматривая проблему «генетики» и «телеологии» для долгосрочных программ развития, он исходил из того, что сельское хозяйство как наиболее «эволюционная» часть экономики должна быть преимущественно сферой применения генетического подхода в планировании. Динамика же промышленности, где государственное регулирование обладает большими, чем в сельском хозяйстве, возможностями, в практике планирования может определяться сочетанием телеологического и генетического подходов.

Дилемма генетики и телеологии сегодня

Какие практические выводы имеет эта дискуссия для сегодняшнего дня? Прежде всего она указывает на необходимость разработки

¹⁷ См. более подробно: *Погребинская В.А.* Указ. соч. С. 41.

¹⁸ *Кондратьев Н.Д.* План и предвидение / Проблемы экономической динамики. М.: Наука, 1989.

методологии постановки реальных целей долговременного характера, не дискредитирующих саму идею стратегического планирования. Как мы полагаем, в настоящее время такая методология может исходить только из сочетания телеологического и генетического подходов. Смысл последнего состоит прежде всего в объективной оценке тех ресурсов, которыми располагает сегодня страна для решения крупномасштабных задач долговременного характера, а также в формировании системы мониторинга количественных и качественных характеристик этих ресурсов. Это:

- качественная перепись населения, включая анализ и прогноз миграционных потоков;
- перепись (инвентаризация) основных фондов;
- возврат к использованию системы материальных и финансовых балансов в планировании и пр.

Особое значение при этом всегда уделялось и уделяется именно ресурсам накопления.

Исследователи, анализирующие опыт первых советских пятилеток (в негативном плане), обычно акцентируют внимание на то, что индустриализация была проведена за счет «ограбления» сельского хозяйства, которому был нанесен тем самым такой удар, от которого оно не могло оправиться целые десятилетия. Для закупки оборудования за рубежом использовались все мыслимые и немыслимые источники средств — от экспорта хлеба из голодающей страны до распродажи национальных художественных ценностей. Важна, однако, не только моральная оценка этих действий. Важно то, что сегодня такого источника финансирования стратегических приоритетов модернизации и новой индустриализации *не существует*, как не существует и возможности наращивать норму накопления за счет снижения потребления населения.

Аграрный сектор уже сжался как «шагреновая кожа», и выкачивать оттуда уже больше нечего: напротив, речь идет о необходимости его масштабной поддержки со стороны государства. Резко передвинуть макробаланс (пропорцию) потребления и накопления административными методами (например, через регулирование цен и заработной платы) также практически невозможно, в т.ч. учитывая то, что:

- государство ныне уже не в состоянии единолично, директивно устанавливать монопольно низкую «цену труда» в ведущих отраслях экономики, а также принудительно и столь же масштабно осуществлять перераспределение средств между отраслями через систему разного рода «твердых цен» и пр., хотя для этого и есть определенные налоговые инструменты¹⁹;
- высококвалифицированному труду, лежащему в основе «новой индустриализации», должен соответствовать и достаточно высокий уровень потребления, качества жизни в целом.

Игнорирование этого требования может привести к массовому

¹⁹ Например, через налог на добычу полезных ископаемых производится частичное перераспределение доходов, формируемых в нефтегазовом секторе российской экономики.

оттоку наиболее квалифицированных кадров за рубеж (такой опасности не существовало в годы «советской» индустриализации).

Таким образом, *проблема выбора обоснованной политики накопления* (инвестирования) *как базы «стратегического рывка»* и решения задач индустриализации, обозначившаяся в период разработки первых пятилетних планов, актуальна и сегодня. По опубликованным экспертным оценкам, для стран с переходной экономикой, имеющих черты технической отсталости и нуждающихся в модернизации своего хозяйственного комплекса, минимальным значением валовых инвестиций в основной капитал является уровень в 25–27% ВВП. Но есть и более высокие оценки потребной для радикальной модернизации экономики России нормы накопления²⁰. Российская экономика до минимального инвестиционного порога в качестве долговременного тренда явно «не дотягивает». В 2013 г. валовое накопление в российской экономике оценивалось в 22,6% ВВП (против 24,5% в 2012 г.), в т.ч. 21,5% — валовое накопление основного капитала (21,9% в 2012 г.).

При этом очевидно, что стратегический маневр в соотношении потребления и накопления в пользу последнего без серьезного ущерба для уровня населения возможен только при достаточно высоких темпах роста экономики в целом. По имеющимся оценкам, только при среднегодовом темпе прироста ВВП в 6% реально провести маневр ресурсами ВВП без ущерба для потребления²¹ как неизбежной платы за длительный период разбазаривания и устаревания основных фондов отечественной экономики, а также практически нулевого ввода новых мощностей во многих ключевых отраслях отечественной промышленности.

Судя по всему, нельзя уверенно рассчитывать и на ресурсы международных рынков капитала. Однако ресурсы для достижения стратегических целей есть. Это:

- ограничение вывоза капитала за границу;
- налог на вывоз капитала;
- введение так называемого «приватизационного» налога или сбора, способного хотя бы частично компенсировать обществу и государству то, что практически безвозмездно получили «новые собственники» в ходе ваучерной приватизации; бенефициары так называемых залоговых аукционов и пр.

²⁰ Для того чтобы норма накопления в России в реальном (долларовом) измерении сравнялась с аналогичным показателем для стран «семерки», в национальной валюте норма накопления должна достичь 31%. См.: *Погосов И.А., Соколовская Е.А.* Источники финансирования модернизации экономики. М.: Институт экономики РАН, 2012. С. 12. По оценкам Минэкономразвития РФ, для того, чтобы Россия к 2030 г. вышла на рубеж производительности труда примерно в $\frac{2}{3}$ от уровня США (сейчас — 32%), норму накопления надо увеличить до 25–27% к 2020 г. и до 30% — к 2030 г. / Известия, 12 нояб. 2012 г. С. 8.

²¹ Реиндустриализация: возможности и ограничения. Аналитическое управление Совета Федерации Федерального Собрания РФ. М.: Издательство Совета Федерации РФ, 2013. С. 7–8. См. также: *Алексеев А.* Новая индустриализация: оценка потребности в накоплении // Экономист. 2012. № 3. С. 38–39.

Еще один ход — *либерализация денежно-кредитной политики* в сторону более активного кредитования отечественных производителей и инвесторов (которые ныне вынуждены искать внешние источники финансирования за счет ресурсов Центрального банка РФ, различных резервных фондов). Здесь же следует упомянуть возможность введения налога на роскошь и высоко прогрессивного налога на доходы физических лиц.

Резюмируя, можно заключить, что целеполагание в современной системе стратегического планирования требует учета «генетической составляющей». Таковую сегодня определяют такие тенденции, как:

- сокращение трудоспособного населения;
- сокращение накопления;
- уменьшение доли обрабатывающих отраслей;
- старение производственного аппарата промышленности и экономики страны в целом²².

Сюда же следует отнести — как качественный институциональный тренд — и все более откровенно выявляющийся *деструктивный характер частного сектора экономики*. В нынешней российской экономике это находит отражение в том, что предпринимательский сектор экономики как бы поляризовался на две составляющие: процветающую при всех обстоятельствах олигархическую верхушку и хиреющий малый бизнес, которые явно не хотят или просто не в состоянии взять на себя роль «локомотива» в реализации стратегических приоритетов развития страны.

Однако, говоря об объективной базе достижения новых приоритетов российской экономики, нельзя сводить все только к финансовой стороне дела. Важным моментом является и *кадровое обеспечение новой индустриализации*. По своему техническому уровню индустриализация 1920–1930-х гг. требовала ограниченного количества квалифицированных кадров, которые, однако, активно и в массовом порядке готовились. Высшее техническое образование было очень престижно и на общем фоне гарантировало более-менее приличный уровень жизни. Прочие кадровые нужды индустриализации активно восполнялись за счет притока низкоквалифицированной и низкооплачиваемой рабочей силы из села. Теперь этого резерва нет, а миграционные потоки извне вызывают все большую социальную напряженность в стране.

Ныне ситуация иная: новая индустриализация требует преобладающей роли специалистов высокой квалификации. Формально «мощности» высшей школы имеются, но техническая и кадровая база инженерно-технических вузов устарели. Эти вузы (за редким исключением) утратили престижность и никакого достатка своим выпускникам они не гарантируют. Не случайно наиболее талантливые молодые специалисты в России в настоящее время строят свои жизненные планы на гипотезе «выучиться и уехать за границу».

²² По оценкам Счетной палаты РФ, по сравнению с 1970 г. средний возраст оборудования в отечественной промышленности увеличился в семь раз (до 90% в основных отраслях). В 1970 г. 70,8% оборудования имели возраст до 5 лет, а в настоящее время — лишь 9,6% / Мир новостей, 9 апр. 2013 г. № 16 (1007). С. 8.

В итоге все более частными становятся случаи, когда уже не нехватка инвестиций, а отсутствие качественных трудовых ресурсов выступает фактором сдерживания в развитии страны и ее регионов. Сегодня нам, по сути, предстоит повторить маневр советской индустриализации, когда лозунг первой пятилетки «Техника решает все» во второй пятилетке (1932–1936 гг.) сменился на лозунг «Кадры, овладевшие техникой, решают все».

Итак, новой индустриализации экономики должно предшествовать решение стратегической задачи модернизации российской высшей школы и система мер по повышению престижности ее технических специальностей (целевые кредиты, минимальная оплата труда выпускников и пр.). Да и сама высшая школа «институционально» должна идти в русле задач индустриализации. Это, в частности, включает в себя такие необходимые новации, как:

- создание (или перепрофилирование) для каждого определяющего научно-технического направления вузов двойного подчинения — Министерству образования и науки и отраслевому министерству с совместным финансированием и составление учебных планов;
- восстановление так называемых заводских втузов, которые ранее действовали при многих крупных предприятиях и включали как вечернее, так и заочное обучение.

Важным моментом новой индустриализации является ее *научная база*. Рост научного потенциала страны в годы «советской» индустриализации был поистине беспрецедентным. С тогдашним благосостоянием ведущих конструкторов и ученых могла поспорить разве что партийная и государственная номенклатура. Нынешнее состояние нашей науки убогое. По оплате труда ученые, в лучшем случае, находятся в «середняках». Вся ведомственная наука, которая осуществляла доводку передовых научных разработок до стадии проектных идей, разрушена. При нынешнем положении дел практически нет альтернативы тому, чтобы строить новую индустриализацию на базе заимствованных за рубежом разработок. Это обрекает страну на бесконечное следование во втором эшелоне мирового научно-технического прогресса.

В современных условиях важным ресурсом стратегического планирования является *система норм права*. Принятый 172-й ФЗ в этом плане может рассматриваться только как первая ласточка. Правовой основой государственной политики новой индустриализации должен стать Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации». В настоящее время в Государственной Думе РФ находится на рассмотрении подобный законопроект, внесенный еще в 2008 г.²³. Закон должен быть принят как нормативно-правовой документ, устанавливающий обязательность разработки государственной стратегии промышленной политики в Российской Федерации. Сюда же следует добавить и давно обсуждаемый, но так и не завершенный федераль-

²³ Законопроект № 98281-5 «О национальной промышленной политике в Российской Федерации» / URL: <http://www.duma.gov.ru/>.

ный закон о государственно-частном партнерстве²⁴, а также закон о федеральной политике регионального развития²⁵, который мог бы конкретизировать цели и инструменты стратегического планирования пространственного развития экономики России.

* * *

Главное заключается в том, что механизмы стратегического планирования, централизованного управления пространственным (региональным) развитием, а также государственно-частного партнерства должны совершенствовать институты рынка и частного предпринимательства; поддерживать, а не сковывать их позитивные инициативы. Иначе вместо цивилизованной рыночной экономики мы неизбежно получим все тот же «ублюдочный» вариант хозяйственной системы, не имеющей прочной опоры ни в рыночных отношениях, ни в системе централизованного планирования²⁶.

²⁴ Законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» / URL: <http://www.duma.gov.ru/>.

²⁵ Законопроект № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Данный законопроект первоначально был внесен в Государственную Думу РФ еще в 2000 г. / URL: <http://www.duma.gov.ru/>.

²⁶ Другими словами, получится то, о чем А.А. Богданов писал: «Вся система государственного капитализма есть не что иное, как ублюдок капитализма и потребительного военного коммунизма» (Из письма А.В. Луначарскому от 19 ноября (2 декабря) 1917 г.). См.: *Богданов А.А.* Вопросы социализма. М.: Политиздат, 1990. С. 352.