

ПЛАН И РЫНОК: ПЕРСПЕКТИВЫ ИНТЕГРАЦИИ¹

PLAN AND MARKET: INTEGRATION PROSPECTIVES



С.Д. БОДРУНОВ

Президент ВЭО России, Президент
Международного Союза экономистов, директор
Института нового индустриального развития
имени С.Ю. Витте, д.э.н., профессор

S.D. BODRUNOV

President of the VEO of Russia, President of the
International Union of Economists, Director of
the Institute of the New Industrial Development
named after S.Y. Vitte, Dr. Sc. Econ., Professor

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрена проблема соотношения плановых и рыночных инструментов в государственном регулировании российской экономики. Автором показана неэффективность отказа от планового регулирования, наблюдавшегося в России на рубеже XX–XI вв., т.к. это противоречит смешанному характеру современной российской экономики. Плановый и рыночный подходы в регулировании хозяйственной деятельности должны сочетаться, формируя институциональную среду смешанной экономики. В статье предложено расширение практики

¹ Подготовлено по материалам доклада на IX Абалкинских чтениях на тему: «План и рынок – сочетание несочетаемого?» (РЭУ имени Г.В. Плеханова, 25 апреля 2019 года).

индикативного планирования, которое позволяет соединить рыночные и плановые начала регулирования, в частности, указано на необходимость интеграции индикативных планов по уровням властной вертикали: федерация – ее субъекты – муниципалитеты.

ABSTRACT

The article deals with the issue of ratio of the plan and market instruments in the state regulation of the Russian economy. The author shows ineffectiveness of refusal from the plan regulation that could be observed in Russia at the turn of the 20th and the 21st centuries as it runs contrary to the mixed nature of the contemporary Russian economy. The plan and market approaches in regulation of the economic activities should be combined, thus forming an institutional environment of the mixed economy. The articles offer extension of the indicative planning practice that makes it possible to combine both market and plan basics of regulation, in particular, it is pointed out that it is necessary to integrate indicative plans with respect to the top-down governance levels: federation – its constituent entities – municipalities.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Рыночная экономика, плановая экономика, смешанная экономика, государственное регулирование экономики, индикативное планирование.

KEYWORDS

Market economy, planned economy, mixed economy, state regulation of economy, indicative planning.

Тема соотношения плана и рынка — одна из классических тем для обсуждения в современной экономической науке. Особый интерес она вызывает в нашей стране, в которой — в силу исторических причин — отношение к плану и рынку как в теоретических исследованиях, так

и в практике реализации экономической политики неоднократно диаметрально изменялось.

Если обратиться к сравнительно недавнему историческому прошлому России, то можно отметить, что в советский период ее развития принцип плановости в экономике абсолютизировался до степени, если можно так выразиться, фетишизации. В политэкономической теории социализма в качестве одного из основных законов развития провозглашался закон планомерного (пропорционального) развития народного хозяйства. Из этого вытекала предопределяющая роль планирования для всей экономической политики и практики хозяйствования на всех уровнях социально-экономической системы.

В дальнейшем у нас, на рубеже XX и XXI веков, при переходе к рыночной экономике, принцип планирования, напротив, стал отвергаться, зачастую огульно и без должной аргументации. Эта теоретическая позиция уходит корнями в принцип свободы рыночных отношений невмешательства государства в рыночные процессы (*laissez-faire*), которого придерживался А. Смит и его последователи, а также в либеральное видение государства в экономике в роли «ночного сторожа». Однако итоги рыночных реформ, выстроенных на идеологии и методологии рыночного фундаментализма, показали, что такая крайняя степень доверия к «невидимой руке рынка» не дает желаемых практических результатов. Попытка полностью лишить экономическое развитие плановой компоненты привело к тому, что само это развитие, спотыкаясь на каждом шагу, фактически остановилось, сменившись затяжной стагнацией. За последние 10 лет рост нашей экономики составил в среднем 1% в год.

Неэффективность отказа от плановости в период радикальных реформ подтверждается известными фактами. Например, по данным Всемирного Банка, до уровня ВВП 1989 года Россия восстановилась только в 2008 году, т.е. через 17 лет, тогда как экономику России, полностью разрушенную 4-летней Первой мировой войной, революциями и Гражданской войной, советской системе, принявшей плановый подход, удалось восстановить уже через 12 лет, а восстановление экономики после Великой Отечественной войны, при несопоставимо большем ущербе, произошло через 11 лет.

Неудивительно, что уже с конца 1990-х гг. в России (и в правительстве, и в кругах экспертов) стала приобретать все большую популярность точка зрения о том, что полный отказ от планирования — это ошибка.

Логично, что к настоящему времени пришло понимание того, что абсолютизация и плана, и рынка — это неконструктивная позиция. Очевидно, что плановый и рыночный подходы в управлении и регулировании хозяйственной деятельности должны неким образом органично сочетаться, формируя институциональную среду смешанной экономики.

Этот теоретический вывод не нов, еще экономисты немецкой исторической школы его отстаивали, указывая на институциональное своеобразие каждой конкретной экономики. Но мы в России, к сожалению, к этому выводу приходим сейчас — на основе нашего опыта, совершенных ошибок и просчетов.

В вопросе о том, что в современной экономической политике плановые и рыночные регуляторы должны сочетаться и дополнять друг друга, достигнут, пожалуй, некоторый консенсус.

Открытым, однако, остается вопрос: в каком соотношении должны находиться эти регуляторы между собой, какое их сочетание является наиболее эффективным, с учетом конкретной российской институциональной специфики и других факторов.

Заметим, что необходимость планирования на микроуровне хозяйственной системы (уровне фирмы) даже фундаментальными рыночниками не оспаривается. Действительно, планирование — это одна из функций менеджмента, без реализации которой успешная работа компании невозможна.

Однако, в силу проявления эффектов агрегирования те правила, которые успешно используются фирмами, не могут быть механически перенесены на макроуровень. Здесь необходим другой инструментарий, базирующийся на несколько иных принципах.

Прежде всего заметим, что в мире апробированы два основных подхода к осуществлению макропланирования в экономике — индикативный и директивный. Пример реализации последнего мы могли видеть в СССР, а также в других т.н. социалистических странах. В их экономиках были созданы централизованные системы планирования, в которых план рассматривался как обязательное к исполнению предписание, директива. Данная модель планирования строилась на общенародной (государственной) собственности на активы предприятий — исполнителей плана. Это давало возможность государственному плановому органу выдавать предприятиям директивы и требовать их исполнения.

Очевидно, что в современных российских условиях, когда в стране преобладает частный бизнес, возможности применения директивного планирования ограничены. По имею-

щимся оценкам и достаточной доказательной базой (табл. 1), доля госсектора в экономике России варьируется в диапазоне от 26 до 41% в ВВП. При этом сюда включены и значимые доли государства в частных компаниях, влияние на которые, очевидно, возможно лишь в рамках процедур корпоративного управления, но никак не посредством планов-директив. Понятно, что здесь может применяться только индикативное планирование.

Таблица 1

Источник	Доля госсектора в ВВП России
Росстат (2016 г.)	26,2%
Всемирный банк (2015 г.)	36,8%
https://www.vedomosti.ru (2017 г.) https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/11/14/741701-skolko-gosudarstva	40,9%

Тем не менее многое из советского опыта планирования может использоваться и сегодня. Например, речь может идти о практике планирования по пятилетним периодам. Этот срок, по нашему мнению, определяется не некоей «магией цифр», а вполне прагматичными соображениями: именно за такой срок, при должной организации работ, как правило, можно создать и ввести в эксплуатацию современное крупное промышленное предприятие. Возможно, стоило бы «привязать» сроки к электоральным циклам. Реализуемая же сегодня схема планирования бюджета страны на три года (по схеме 1+2 года), с позиций управления не финансовыми

потоками, но процессами в реальном секторе экономике, нам представляется неоправданно краткосрочной. И последствия ее непроработанности регулярно можно видеть на практике, при сокращении государственного финансирования и/или сдвиге сроков исполнения госпрограмм, что с очевидностью приводит к их неполной реализации.

Именно на недостаточную «погруженность» современного государственного, если позволите, планирования в реальную экономику хотелось бы обратить внимание. Сегодня главный государственный плановый документ — это фактически бюджет. Он оперирует, что естественно для него, финансовыми показателями, и за их достижение отчитываются соответствующие чиновники. Но насколько эти финансовые ассигнования способствуют прогрессу реального сектора экономики? Этот вопрос малоисследован и остается открытым, ведь целевая установка такого подхода — вовремя и в полном объеме, с оформлением установленных документов «освоить» бюджетные средства, а вовсе не решить стратегические задачи развития, на которые они выделены.

Для подтверждения этого вывода взглянем на структуру расходов федерального бюджета на реализацию госпрограмм в 2019 г. (табл. 2).

Из табл. 2 видно, что «главное министерство» в стране — Минфин России. Но приоритеты этого министерства не предполагают ответственности за развитие промышленности, системы госуправления, рост уровня жизни населения и т.д. Очевидно, что такое закрепление распределения ресурсов не способствует эффективной реализации даже самых тщательно проработанных и научно обоснованных программ и планов. Замечу — о какой нацеленности на технологическую модернизацию может идти речь при бюджете

Минпрома в размере меньше 200 млрд рублей, что, к примеру, в 3,5 раза меньше, чем бюджет полиции, и в целом — примерно всего 1,3% от бюджета страны.

Таблица 2

Бюджетные ассигнования по госпрограммам в разрезе главных распорядителей бюджетных средств на 2019 г. в млн руб. (фрагмент)

092. Министерство финансов Российской Федерации	3 049 604,3
392. Пенсионный фонд Российской Федерации	996 757,1
393. Фонд социального страхования Российской Федерации	724 961,4
188. Министерство внутренних дел Российской Федерации	698 120,7
074. Министерство образования и науки Российской Федерации	378 951,1
108. Федеральное дорожное агентство	344 973,9
149. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации	260 091,4
320. Федеральная служба исполнения наказаний	222 245,6
020. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	197 596,3
082. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	175 424,0
177. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	166 172,2
182. Федеральная налоговая служба	114 250,7

Данные Министерства экономического развития Российской Федерации <https://programs.gov.ru/Portal/analytics/structureFin>.

Представляется, что в механизме макропланирования в России, по нашему мнению, необходимо учесть отмеченную нестыковку ответственности и права распоряжения

ресурсами, а также повысить уровень конкретности целей и механизмов реализации планов, обеспечить комплексность планирования с выделением приоритетов, которые должны отличаться постоянством.

К сожалению, при планировании в современной России приоритеты беспрестанно меняются, что не позволяет понять — что же является «истинным приоритетом». Между тем при индикативном планировании, когда к реализации государственных планов должен привлекаться бизнес, эта неопределенность приводит к отсутствию у него мотивации работать с государством.

Приведем конкретный пример. Сравнительно недавно, в июле 2017 года, Правительством РФ была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (табл. 3).

Таблица 3

Программа «Цифровая экономика»

Период исполнения	Всего ассигнований (на период 2018–2024 гг.)
Июль 2017 г. (старт)	3,54 трлн руб.
Февраль 2019 г.	1,634 трлн руб. (в т.ч. — привлечение частных инвестиций: 534 млрд руб.)

На первом этапе о ней много писали и говорили, ее формированию предшествовала значительная по объему аналитическая работа. Было предусмотрено — в индикативном режиме — выделение на ее реализацию приличных бюджетных ассигнований, а также привлечение внебюджетных средств (средств частных инвесторов). Но уже по прошествии полутора лет, в феврале 2019 года, после заседания Совета при Президенте России по стратегическому развитию

и национальным проектам, сумма плановых расходов по данной госпрограмме была сокращена более чем в два раза относительно изначально заявленных 3,54 трлн руб. На период 2018–2024 гг. запланированы расходы лишь в сумме 1,634 трлн руб., в том числе 1,1 трлн руб. — средства федерального бюджета, и 534 млн руб. планируется привлечь из внебюджетных источников.

Как должен отнестись бизнес, работающий по подобным программам индикативного типа, к такого рода резким изменениям? Для него это — повышение рисков, т.к. приведенные факты служат подтверждением того, что государство — неблагонадежный партнер, верить которому нельзя, и следует страховаться от его оппортунистического поведения. Ну, а механизмы страхования известны — завышение смет и приписки, искажение отчетности, невыполнение плановых заданий и взятых на себя обязательств и т.д. К сожалению, проявляющаяся зачастую необязательность, недобросовестность российского бизнеса, работающего с государством, одной из базовых причин имеет как раз невыполнение государством взятых на себя обязательств. Итог — хорошо работающее, например, во Франции или Республике Корея, в тех же Китае, Японии, индикативное планирование в России дает «сбой».

А ведь, по сути, индикативное планирование является одним из механизмов государственно-частного партнерства.

Не в том — достаточно узком — смысле, который закреплен в соответствующем федеральном законе, а в смысле широком, фундаментально-экономическом. В рамках партнерства ведь взаимодействие между государством и компаниями (прежде всего — крупными, системообразующими) строится не по «вертикали», а по «горизонтали». Но это

предполагает наличие эффективного арбитража для разрешения конфликтных ситуаций, возникающих в процессе реализации индикативных планов. А его нет. Соответствующие институты не созданы либо неэффективны. В результате, номинально трансформируясь в горизонтальные, отношения сохраняют свой вертикальный характер. То, что иногда проявляется как «ручное управление». И обе стороны такого партнерства, прекрасно это осознавая, вынужденно строят свое экономическое поведение с учетом данного обстоятельства.

В результате индикативный план, как и советский директивный последних лет Союза, становится фикцией, условностью. Взаимодействие при его выполнении из совместной продуктивной работы над важными народнохозяйственными, инновационно-технологическими, социальными и т.д. проектами вырождается в стремление «изобразить деятельность», «освоить выделенные средства» и «красиво отчитаться» об этом. Почему так происходит? Потому что ошибки бизнеса ему никак не прощаются, за них он платит своим рублем, при этом — серьезные ошибки могут привести и к банкротству компании, а еще — порой и к ответственности вплоть до уголовной. Чиновник, напротив, практически ничем не рискует. Ни сам персонально, ни тот орган, от имени которого он действует. Ошибки можно совершать сколько угодно, обосновывать и фундаментально просчитывать решения, в силу означенного, не обязательно. Зададимся простым вопросом: сколько должностных лиц и каких структур правительства были уволены с работы, понижены в занимаемых должностях или понесли иную ответственность из-за «ошибки» в определении затрат на программу «Цифровая экономика» почти на 2 трлн рублей? А при со-

вершении аналогичных ошибок в других документах индикативного планирования? Ответа, к сожалению, нет. Точнее он есть: всерьез — нисколько.

Индикативный план — важный инструмент управления на макроуровне и по многим другим причинам, не буду за неимением времени их детально раскрывать. Но для того, чтобы такой план реально заработал, он должен быть — да! — директивой для самого государства. Его выполнение должно являться *обязанностью* органов управления и их сотрудников, а пересмотр должен иметь под собой веские основания и сопровождаться тщательным анализом причин совершенных ошибок, в том числе с публичным вынесением санкций виновным.

Еще одно важное требование к перспективной системе планирования, на которое мы указывали выше — это *комплексный характер* планов. Это требование — не общетеоретическое, как может показаться на первый взгляд. Оно определяется известным законом необходимого разнообразия У.Р. Эшби. Современная экономика — весьма сложная система, и, отметим, в ходе развития НТП, его влияния на общество при переходе к НИО.² она и далее будет усложняться и видоизменяться. Следовательно, и система управления ею, и в частности — подсистема планирования, должна иметь сложность и комплексность не меньшую, чем сама управляемая система. Без этого эффективность управления обеспечить невозможно.

И здесь вновь целесообразно, на наш взгляд, обратиться к советской практике планирования. Народнохозяйственные планы при СССР носили иерархический характер, ох-

² Бодров С.Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка. — СПб., 2016.

ватывая все уровни хозяйственной системы — от страны в целом до отдельного предприятия. Конечно, такой целостный подход был возможен в силу того, что в стране предприятия находились в государственной собственности. Поэтому поступающие к ним от государственных органов плановые задания были обязательными для выполнения. Конечно, сегодня такой директивный подход в некоей мере возможен лишь в отношении государственных предприятий или компаний с определяющим госучастием. Но и при индикативном планировании комплексность также необходима. Может быть, даже в большей степени, т.к. некоторая «расплывчатость», присущая природе индикативных планов, определяемая их необязательным (для частного бизнеса) характером, требует еще более четкой позиции государства и тесной координации его взаимодействия с бизнесом при разработке и исполнения планов.

Т.о., среди первостепенных задач сегодня, хорошо понимаемых теоретиками, но, к сожалению, не имеющих удовлетворительных, с практических позиций, механизмов реализации, является интеграция индикативных планов как по уровням властной вертикали: федерация — ее субъекты — муниципалитеты, так и учитывающих бизнес-планы хозяйствующих субъектов. Попытка решить эту задачу строится на положениях Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании», в котором описана модель единой многоуровневой системы планирования, ориентированной на достижение стратегических целей социально-экономического развития с использованием индикативных принципов и программных механизмов. К сожалению, в создаваемой сегодня национальной системе планирования утрачено главное звено

экономики — предприятия, при том что, собственно говоря, именно они и осуществляют экономические функции производства, распределения, обмена и потребления.

В заключение хотел бы еще раз подчеркнуть — план и рынок не находятся в антагонизме, это — две формы управления и регулирования хозяйственного развития, которые в современных условиях могут и должны сочетаться между собой. Хозяйственная действительность многообразна, поэтому и способы управления ею также должны быть комплексными и гибкими. Некоторые направления интеграции планового и рыночного регулирования, на базе методологии и теоретических положений стратегического и индикативного планирования, нами выше обозначены. Но глубина рассмотренной проблемы, конечно же, не исчерпывается предложенными выше замечаниями. Необходимы дальнейшие исследования, которые должны быть направлены на поиск эффективных инструментов интеграции плановых и рыночных методов, их эффективного соразвития и применения.