

ИНДИВИДУАЛЬНОЕ И ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

INDIVIDUAL AND CENTRALIZED PANNING IN DEVELOPED MARKET ECONOMY

А. И. Амосов,
доктор экономических наук

Опыт стран с развитой рыночной экономикой, в особенности США, свидетельствует о том, что успехи в развитии возможны только при наличии гармонии между централизованным и индивидуальным планированием. Коренной недостаток современных стратегических документов и долгосрочных проектов в России состоит в необязательности их публичного обсуждения в научно-экспертном сообществе и в законодательных органах, а также в их зависимости от келейных решений исполнительной власти.

According to experience of countries with advanced market economy, particularly USA, successful development is possible only if centralized and individual planning approaches used are in harmony. Fundamental drawback of contemporary Russian strategic documents and long-lasting projects is that they are not subject to obligatory public discussion in scientific expertise communities and legislative bodies while depending on hidden decisions taken by executive power bodies.

L'expérience des pays avec l'économie avancée du marché, USA particulièrement, montre que le développement successif ne peut être atteint qu'à condition d'harmonie entre deux approches, centralisé et individuel, qui sont usé au cours de planification. Le défaut le plus fondamental des documents stratégiques et des projets à long échéance actuels de Russie consiste en ce qu'ils ne s'exposent pas aux discutes publiques obligatoires dans la communauté scientifique et professionnelle et dans les organs législatifs; contrairement, ils dépendent de décisions subjectives d'organes du pouvoir exécutif.

Die Erfahrung der Länder mit entwickelter Marktökonomie, USU insbesondere, zeigt dass erfolgreiche Wirtschaftsfortschritt kann nur unter Bedingung der Harmonie zwischen der zur Planung verwendeten zentralisierten und individuellen Eintritte erreicht werden. Schlüsselmangel der gegenwärtigen strategischen Dokumenten und langfristigen Entwürfe Russlands besteht darin dass sie der öffentlichen verbindlichen Besprechung von Wissenschaftler- und Expertengesellschaft als auch von Legislativen nicht unterliegen; im Gegenteil, sie sind von subjektiven Vollzugsbehördenentscheidungen abhängig.

Ключевые слова: рыночная экономика, централизованное планирование, индивидуальное планирование, публичное обсуждение.

Key words: market economy, centralized planning, individual planning, public discussion.

Mots clefs: économie du marché, planification centralisée, planification individuelle, discute publique.

Schlüsselwörter: Marktökonomie, zentralisierte Planung, individuelle Planung, öffentliche Besprechung.

Объективная потребность в согласовании интересов существует всегда и везде. В социально-экономической сфере планирование разделяется на индивидуальное и централизованное. При индивидуальном планировании хозяин или потребитель согласовывает имеющиеся у него ресурсы и возможности со своими желаниями, потребностями и стоящими перед ним задачами. Не останавливаясь детально на этих сложных мыслительных процессах, отметим, что уже при индивидуальном планировании требуется сопоставлять текущие и долгосрочные интересы. Иными словами, хороший хозяин и умный человек должны мыслить стратегически.

Централизованное планирование – это инструмент согласования интересов многих: миллионов отдельных личностей и семей; множества социальных групп, профессиональных союзов, отраслевых корпораций; областей, районов, городов, сельских поселений; сотен тысяч предприятий, школ, медицинских учреждений и так далее. На уровне централизованного планирования возникает проблема согласования личных, частных, общественных и государственных интересов. Эта сложная сама по себе задача еще более усложняется необходимостью сопоставлять текущие, среднесрочные и долгосрочные интересы экономики, социума и государства.

В радикальной либеральной пропаганде индивидуальное и централизованное планирование противопоставляются друг другу. Первое называется рыночной экономикой, а второе – плановым хозяйством. Подобное противопоставление ведет к терминологической путанице. Индивидуальное планирование существовало задолго до формирования каких-либо рынков вообще. Что касается современных рынков, то они формировались и развивались одновременно с развитием и усложнением форм и методов централизованного планирования и управления государством и экономикой. Современные рынки, в принципе, не в состоянии функционировать без развитого и сложного централизованного планирования. Отраслевые министерства в СССР, как и крупные корпорации за рубежом, разрабатывали балансы производственных мощностей и спроса на ту или иную продукцию. Были еще многочисленные структуры в рамках Госснаба, Министерства торговли и других ведомств, выполнявшие функции, связанные с реализацией товарной продукции, материально-техническим снабжением, оптовой торговлей и другими рыночными функциями. В краткой статье невозможно описать сложнейшую систему взаимоотношений между Госпланом, Государственным комитетом по ценам и другими министерствами и ведомствами, за-

нимавшимися согласованием интересов в ходе разработки пятилетних и годовых планов.

При построении системы социально-экономического планирования в СССР в 1960-е годы удалось создать такой «сплав» централизованного и индивидуального планирования, когда страна достигла пика развития за всю свою историю. Затем под флагом расширения экономической самостоятельности предприятий централизованное планирование стало ослабляться. В 1987 г. директивное планирование было отменено. Это привело к такому конфликту интересов, когда общенародную собственность и ресурсы страны стали «рвать на части».

Теоретически, успехи в развитии наблюдаются тогда, когда между централизованным и индивидуальным планированием достигается гармония, и наоборот – нарушение гармонии ведет к негативным последствиям. В начале XX века мы прошли через катаклизмы военного коммунизма, введенного по инициативе Ленина и Троцкого в годы гражданской войны. Запрет на индивидуальное планирование и управление частной собственностью привел к остановке производства, к массовой гибели людей от голода и болезней. Переход к новой экономической политике (НЭП) позволил за 6 лет восстановить промышленность и транспорт.

В конце XX века Россия погрузилась в системный кризис, связанный с конфликтами интересов, возникшими при запрете централизованного планирования. При отказе от публичного централизованного планирования масштабы внутреннего рынка по многим важным изделиям сократились по сравнению с дореформенным периодом многократно. Это говорит о том, что полноценный рынок может быть организован только на основе сочетания индивидуального и централизованного планирования.

Потребность в переходе к современным сложным формам согласования интересов на базе планирования обуславливает феномен периодического принятия документов по стратегическому планированию в России. Из событий последних лет можно отметить подписание указа Президента «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» (май 2009 г.), а также разработку долгосрочных концепций социально-экономического развития на уровне Российской Федерации и отдельных территориальных округов и субъектов федерации. В годовом и среднесрочном периоде плановым документом является государственный бюджет. Предпринимаются попытки перейти к трехлетнему скользящему бюджетному планированию.

Коренной недостаток разработки стратегических документов в России состоит в том, что в ходе раз-

работки не соблюдаются выработанные мировой практикой требования публичного обсуждения долгосрочных проектов в научно-экспертном сообществе и в законодательных органах, независимых от исполнительной власти. Сложившаяся практика ведет к тому, что принимаемые концепции и стратегии носят преимущественно декларативный и демонстративный характер. Выделяемые в рамках долгосрочных проектов средства не доходят до реального сектора экономики. Российские национальные и региональные проекты малы по своим масштабам и не позволяют решить стоящие перед страной проблемы. Реализация долгосрочной стратегии модернизации и инновационного развития тормозится, помимо прочего, и потому, что в Российской Федерации некому реализовать национальные проекты и другие документы по структурной и промышленной политике. Действующие в России корпорации и государственные структуры не выполняют декларируемых ими функций модернизации и инновационного развития.

В 1990-е годы многие надежды связывались с созданием по примеру ФРГ и многих других стран Банка развития. По решению правительства такой банк был создан. Однако в его устав, вопреки мировой практике, вписали возможность заниматься коммерческой деятельностью. Сейчас об этом банке никто уже не вспоминает. В настоящее время создано Агентство стратегических инициатив, формируются его региональные отделения. В регионах, независимо от данного Агентства, предлагают создавать Региональные агентства развития, находящиеся в собственности областных и краевых администраций. Вполне возможно, что подобные агентства нужны. Но есть опасность того, что они, как и отечественный Банк развития, не выполнят своих высоких функций. Чтобы этого не произошло, следует более глубоко разобраться в том, чем отличается практика планирования и управления в России от общепринятой в США и в других странах с развитой рыночной экономикой.

Глубокое понимание вопроса предполагает объективное изучение исторического опыта развития системы планирования в СССР, США и других странах. Некоторые пропагандисты утрируют советский опыт, смешивая различные этапы развития планирования и управления в СССР в один период существования некоей одиозной «системы командно-административного управления». Однако в реально действующей системе управления не все сводилось к волюнтаризму и репрессиям. Система согласования интересов на основе плановых механизмов складывалась непросто.

Первая пятилетка начиналась с обвала в сельском хозяйстве, вызванного насильственной коллективизацией, изъятием у крестьянских семей принад-

лежащих им лошадей и других средств производства, затем изъятием в 1930 г. колхозного урожая зерновых. Волонтаризм был допущен не только в сельском хозяйстве, но и в установлении невыполнимых заданий по строительству «сверхплановых» гигантских предприятий в промышленности. В создавшейся кризисной ситуации Сталин объявил об установке на «досрочное выполнение» заданий первого пятилетнего плана. По сути, это означало отмену бюрократических административных «инициатив» и принятие обоснованных специалистами мер по выходу из создавшейся ситуации. Концентрация внимания на обоснованных специалистами проектах позволило быстро ввести в строй мощности по производству тракторов, грузовых автомобилей и зерноуборочной техники. Работы по вспашке земли и уборке зерновых передали в ведение государственных машинно-тракторных станций, тем самым стабилизировав ситуацию в сельском хозяйстве¹.

Одновременно быстрыми темпами строились авиационные, станкостроительные, шарикоподшипниковые, химические и многие другие предприятия. Развивалась электроэнергетика, транспорт, связь. В целом была обновлена научно-техническая и технологическая база экономики. Важное место в социально-экономической политике довоенного периода принадлежало выполнению задач в области образования, культуры и подготовки квалифицированных кадров. При описании предвоенных репрессий часто упускается из виду, что в это время в системе управления на смену малограмотным «пролетариям» приходили подготовленные молодые специалисты. В высших эшелонах управления перед войной некоторые малопригодные к решению сложных управленческих задач аппаратчики, сделавшие карьеру на «пролетарских» чистках и репрессиях, попали сами под молот репрессий. Часть из них уже в начале войны были отодвинуты на второй план (как, например, Хрущев).

В результате СССР не только преодолел бедствия и тяжелейшие кризисные явления, связанные с войной, но и увеличил в период войны свой промышленный потенциал. В 1943 г. СССР превзошел Германию по уровню развития промышленности. В том же году произошел перелом в ходе войны. И тогда же СССР был признан второй сверхдержавой мира после США. Во время Великой Отечественной войны плановые органы СССР накопили опыт решения крупных задач в экстремальных условиях. Благодаря этому опыту пятилетка послевоенного восстановления народного хозяйства

может считаться образцом успешного применения централизованного планирования.

Образцовой пятилетка 1946–1950 гг. была не только потому, что страна в короткие сроки провела конверсию военной промышленности, восстановила объемы производства в гражданских отраслях, осуществила крупные проекты в ядерной промышленности, машиностроении, строительстве. Достаточно впечатляющими были также успехи централизованного планирования в организации и функционировании рынков потребительских товаров и средств производства. Для краткости остановимся лишь на феномене планового потребительского рынка. В 1947 г. провели денежную реформу без ущерба для населения и предприятий. Тем самым удалось установить полное доверие к рублю и к банковской системе страны, включая доверие к государственным сберегательным кассам. Советский Союз одним из первых отменил карточную систему распределения продовольствия. Правительству удалось организовать розничную торговлю по фиксированным ценам. В последующие пятилетки бескризисная централизованно планируемая розничная торговля развивалась по восходящей линии, т.е. со снижением дефицита дешевых товаров и услуг, вплоть до начала «перестройки» 1980-х годов.

Централизованное планирование торговли осуществлялось не по всем, а лишь по важнейшим видам продовольственных и непродовольственных товаров. Значительная часть товарооборота планировалась региональными и местными управлениями торговли. Значительная часть товаров реализовалась на свободном рынке. Наряду с магазинами, где цены устанавливали местные или центральные управления торговли (в зависимости от вида товара), широкое распространение имели «колхозные» рынки со свободными ценами, потребительская кооперация и комиссионная торговля разного рода. Планомерная борьба с дефицитом привела к тому, что уже к середине 60-х годов дефицит товаров и услуг стал не абсолютным, а относительным.

На свободном рынке можно было приобрести практически любой товар по «рыночной» цене, но массовые потребители ориентировались на покупки по более низким «государственным» ценам. При дешевых билетах на проезд в любой конец страны было выгодно приехать из Саратова в Москву и, отстояв в очереди, купить мороженое мясо по 2 руб. за 1 кг вместо того, чтобы пойти в Саратов на рынок и

¹ По производству зерна удалось выйти на уровень 1913 г. лишь в 1950-е годы, а по животноводческой продукции существенно превосходили дореволюционный уровень лишь в результате индустриального развития сельского хозяйства в течение 1960-х годов.

свободно купить парное мясо за 4–5 руб. за 1 кг. В странах с развитой рыночной экономикой в то время подобные проблемы решались путем проведения политики повышения цен до уровня платежеспособного спроса основной массы покупателей и компенсационного (либо опережающего) повышения оплаты труда и социальных выплат.

В плановой экономике СССР, в принципе, тоже можно было решить проблему относительного дефицита товаров путем увеличения цен на качественные продукты питания и введения американской системы бесплатных продовольственных талонов для социально незащищенных потребителей. Но «торговая корпорация» не позволила это сделать, поскольку при дефиците возникала возможность для реализации товаров «из-под полы». Следует также учитывать, что само по себе опережение спроса над предложением нельзя признать кризисным явлением. Напротив, плановое опережение спросом предложения являлось мощным стимулом для роста производства и развития рынков продовольственных и непродовольственных товаров, а также для строительства новых предприятий, жилья и так далее.

Почему же бескризисная плановая экономика СССР не выдержала соперничества со «стихийной» рыночной экономикой США и других развитых индустриальных стран? Ответ на этот вопрос простой – потому, что плановое согласование интересов в США, ФРГ и других странах в послевоенный период осуществлялось на более высоком уровне, чем в экономике СССР. В небольшой статье можно лишь обозначить постановки вопросов, и нет возможности подробного описания истории планирования в XX веке, поэтому мы ограничимся отдельными фактами, подтверждающими, что США никогда не отставали от СССР в области стратегического планирования. В 1928 г. в США приняли пятилетний план развития авиации. В США строго следили за выполнением госзаказов и контрактов, там не отчитывались за «перевыполнение» планов. В результате пунктуального выполнения своей первой и единственной пятилетки США получили лучший в мире гражданский воздушный флот.

Мировой кризис 1929–1933 годов интересен для нас, помимо прочего, тем, что он был спровоцирован чрезмерной свободой спекулятивных операций на финансовых рынках. В частности, в США большую роль в обрушении финансовой системы сыграли финансовые холдинги. Выход из кризиса начинался с принятия закона о запрещении фи-

нансовых холдингов как таковых. Но этим дело не ограничилось.

В США действует принятая в британской империи система прецедентного законодательства. В соответствии с этой системой, при фактической отмене ранее действующих законов о частной собственности, там не принималось закона об отмене частной собственности. В законодательство ввели кодекс об эффективной собственности. Этот кодекс ограничивал права частной собственности на землю и на владение и распоряжение предприятиями и доходами в такой степени, что на смену прежним отношениям частной собственности пришли права и ответственность эффективного собственника. В законодательстве конкретно прописали ответственность эффективных частных собственников за эффективность производства, за решение проблем занятости, за социальную ориентацию предпринимательства. Переход к социально-ориентированной рыночной экономике с опорой на «эффективных собственников» в США начинался с перестройки налоговой системы в рамках «Нового курса» Рузвельта¹. Для выхода из кризиса 1929–1933 гг. в США были введены запретительные налоги на использование доходов частных компаний на цели личного потребления их собственников – физических лиц.

Собственников компаний, обладающих большим объемом производственных основных фондов, принуждали расходовать большую часть прибыли на технологическое развитие компании, и лишь небольшой процент от прибыли предполагалось направлять на личное потребление. Все что свыше установленного законом процента личного потребления, облагалось налогом в 90%. Этот закон встретил сопротивление со стороны крупных собственников, но в США власть добивается исполнения законов в достаточной степени. При всех маневрах по обходу, корректировках и смягчениях запретительных законов на «проедание» капитала они работают. При этом налог на доходы физических лиц дает основную часть доходов консолидированного бюджета США.

После кризиса 1929–1933 гг. в США резко усилилось регулирование товарных и фондовых рынков. В результате, основной функцией товарных и фондовых бирж стало централизованное планирование цен на биржевые товары и ценные бумаги, а также регулирование валютных курсов. К слову сказать, либеральные экономические законы нынешней России, в принципе, не позволяют организовать цивилизованные фондовые и товарные

¹ «Мировое сообщество» с некоторых пор настоятельно рекомендует называть социальное хозяйство постиндустриальным, но подобная нечеткость в определении лишь прикрывает явление отвлечения средств из социальной сферы и непроизводительное перераспределение доходов.

биржи западного типа. В 30-годы в США происходили качественные изменения в программно-целевом планировании и в планировании корпораций. В частности, была принята межрегиональная по форме, но общенациональная по существу Программа электрификации долины реки Теннесси. У данной программы были следующие существенные отличия от советских целевых программ. Во-первых, она многократно превосходила план ГОЭЛРО по масштабам капитальных вложений. Во-вторых, для реализации американской программы электрификации было разработано и принято четкое законодательство, используемое затем во всех целевых программах. В этом законодательстве четко прописаны процедуры публичного обсуждения целевой программы, функции дирекции целевой программы и контрольных органов, ответственность за соблюдение сроков строительства и целевое использование средств, налогообложение, соблюдение прав населения, экологическая ответственность и так далее. Отсутствие в СССР подобного законодательства являлось слабым местом действующей у нас плановой системы.

Об этом мало пишут, но после войны в США были организованы мощные Центры исследования будущего. Каждый Центр имел неограниченное бюджетное финансирование на 5–10 тысяч ученых и специалистов. Конечно, значительная часть исследований имела военный уклон. Однако не меньшее число прогнозов и разработок посвящалось социальному и экономическому развитию и оценке возможных в далекой перспективе достижений во всех областях науки и техники. Лишь в 70-х годах США начали переходить от финансирования науки «по потребностям» к финансированию на основе выделения приоритетных направлений в каждой области.

Формы централизованного планирования в США существенно отличаются от советских, поэтому есть необходимость коротко остановиться на них. Формально в США нет государственных плановых органов, но фактически все федеральные органы занимаются планированием. Дилетанты сейчас открыли для себя в Интернете «новость» о том, что эмиссию доллара в США осуществляет не государство, а Федеральная Резервная Система, состоящая из частных банков. Мы не будем вдаваться в рассуждения по поводу сложной процедуры законодательного регулирования денежной эмиссии в США и того, какие интересы при этом согласовываются. Укажем лишь на следующее обстоятельство: во время последнего финансового кризиса рынок США работал нормально, принимались масштабные программы финансирования разработки новых технологий, науки и образования. Учетная ставка по кредитам (утверждаемая

законодательно, то есть государством) была установлена на минимально возможном уровне. То есть Федеральная Резервная Система совместно с конгрессом и другими органами выполняла функции централизованного планирования и управления денежно-кредитной сферой.

Главным плановым органом в США является конгресс, который осуществляет разработку и принятие годовых финансовых планов в виде бюджетов страны, а также долгосрочных целевых программ и стратегически важных проектов. Эволюция государственного планирования в США не пошла по пути пятилетних и годовых планов. Высший законодательный орган Конгресс ежегодно в течение половины года занят публичным обсуждением на комиссиях конгресса с участием независимых экспертов долгосрочных целевых программ, национальных проектов и других подобных документов. Параллельно с этим идет дискуссия в специальных изданиях открытой печати. Помимо Конгресса, другие федеральные органы управления также осуществляют процедуры публичной разработки и утверждения долгосрочных стратегий по важнейшим направлениям. В законодательстве США четко оговаривается разделение функций и компетенция исполнительной и законодательной власти, бизнеса и научно-экспертного сообщества при разработке и принятии документов стратегического планирования. Подобная регламентация осуществляется с целью максимально возможного согласования интересов при рассмотрении долгосрочных проектов.

В США и в ЕС научно-экспертное обсуждение и решение вопросов по существу производят независимые профильные исследовательские организации. Чиновникам исполнительной власти, независимо от занимаемых постов, запрещено обсуждать или изменять решения профессионалов, принятые в результате обсуждения по процедурам дискуссий научно-экспертного сообщества. При низкой культуре управления в СССР институт разделения полномочий законодательной, исполнительной власти и научно-экспертного сообщества находился в зачаточном состоянии. В нынешней России об этом институте вообще мало кто слышал.

Поэтому поясним на примерах, что означает решение вопросов специалистами по существу. В СССР, несмотря на протесты со стороны научно-экспертного сообщества, отраслевые министерства-концерны, включая и оборонные, «пробили» решение о строительстве крупного целлюлозного комбината на берегу Байкала, наносящего ущерб окружающей среде. В нынешней России частная компания намеревалась проложить экологически опасный трубопровод вблизи Байкала. По-

сле протестов, организованных конкурирующими компаниями, президент РФ дал указание «отодвинуть трубу» от Байкала. Возникает вопрос, какова сейчас у нас публичная процедура принятия подобных решений? Законодательство по данным процедурам отсутствует. По факту получается, что решение по существу вопроса принимают чиновники из администрации президента по закрытой процедуре.

Иной порядок публичного обсуждения и принятия решений по проектам, имеющим общественное значение, действует в США. Например, проект освоения нефтяных месторождений на Аляске обсуждался на открытых слушаниях в Конгрессе США в течение длительного периода. Материалы слушаний публиковались, желающие могут с ними ознакомиться даже в библиотеке ИНИОН РАН, находящейся в Москве. Предметом обсуждений был выбор вариантов технологии добычи, методов прокладки трубопроводов с различной степенью ущерба для окружающей среды, условий труда и быта для нефтяников, компенсации потерь традиционным промыслам эскимосов и индейцев, ценовой политики и налогообложения участников нефтяного проекта и т.д.

По всем профессиональным вопросам проводилась открытая дискуссия по правилам научно-экспертного сообщества. Решения независимых экспертов-профессионалов по техническим, экологическим, социальным и иным специальным вопросам, принятые по установленной законом процедуре, не подлежали затем корректировке чиновниками аппарата управления и законодательными органами.

Подобным образом, мнение профессионалов полностью учитывалось и при принятии решений по всем проектам и программам, имеющим национальное значение. В ведущих странах именно институт научно-экспертного сообщества является на практике реальным институтом современной демократии и гражданского общества. Поскольку исполнительная власть в профессиональных дискуссиях не имеет права голоса, не возникает противопоставления научно-экспертного сообщества и аппарата управления, или более широко – власти и гражданского общества.

В начале рыночных реформ требовалось перейти от распределения ресурсов и госзаказов по министерствам и ведомствам к структурной и промышленной политике по отношению к предприятиям – независимым товаропроизводителям.

В экономической среде не было разногласий по вопросу о настоятельной потребности в уходе от ведомственного распределения ресурсов. Вот как характеризовал ведомственное распределение ресурсов директор академического института народнохозяйственного прогнозирования Ю.В. Яременко: «Если говорить о ситуации 1985 года, то в то время у государства существовали очень большие потенциальные возможности, поскольку оно располагало значительной индустриальной мощностью, ... экономика могла бы быть с незначительными издержками переориентирована на массовое производство товаров народного потребления. В первую очередь я имею в виду так называемые товары длительного пользования, то есть всевозможную бытовую технику. ... Технологически мы приближались к тому, чтобы стать так называемым потребительским обществом». Однако оборонные и некоторые гражданские ведомства «рвали на части имеющиеся в стране ресурсы, но им все равно было их мало, так как они имели колоссальные ресурсоемкие программы, очень часто не связанные ни с какими реальными проблемами»¹.

Проблема состоит в том, что в рыночных условиях мы перешли не к той системе распределения и перераспределения ресурсов, к которой нам следовало переходить. Сейчас в России имеющиеся ресурсы «рвут на части» не только и не столько оборонные и некоторые гражданские ведомства, сколько акционерные общества в лице естественных и иных монополий и монополий, зарубежные инвесторы, коррупционные и теневые структуры и т.д.

На самом деле, промышленная политика должна осуществляться путем распределения и перераспределения ресурсов не между ведомствами и акционерными обществами, а между национальными и региональными программами и проектами, как это принято в США и других развитых странах.

Отличительная черта системы управления в США состоит в развитом самоуправлении на муниципальном уровне и в высокой степени бюджетной самостоятельности штатов. Соответственно развито и планирование на уровне штатов и муниципалитетов. Территориальные программы, как и федеральные, разрабатываются и педантично исполняются по тщательно продуманным процедурам с прозрачным финансированием и жестким контролем расходования ресурсов. Территориальные программы решают задачи поддержки наукоемких видов деятельности, занятости населения, охраны окружающей среды, строительства

¹ Яременко Ю.В. Экономические беседы. Запись С.А. Белановского. М.: Центр исследований и статистики науки, 1999. – С. 25–27.

объектов инфраструктуры, школ, больниц и т.д. В целом через бюджет США перераспределяются огромные финансовые потоки порядка 2 трлн. долл., что с поправкой на инфляцию намного больше бывшего бюджета плановой экономики СССР.

Государственный бюджет и целевые программы являются документами прямого действия. Из этого следует, что бюджетное программно-целевое планирование относится к разновидности централизованного директивного планирования. Конечно, это качественно иное директивное планирование, по сравнению с советским. В нем законодательно ограничены права и регламентирована деятельность аппарата департаментов и иных административных органов власти в принятии стратегически важных решений.

Многие корпорации США превосходят по масштабам советские отраслевые министерства. Это дает основание относить к централизованному директивному также планирование крупных корпораций. С учетом стратегических программ и долгосрочных проектов крупных корпораций, сфера директивного централизованного планирования в США, по крайней мере, не уже, чем она была в СССР. А самое главное, благодаря более высокому качественному уровню плановых институтов, там не происходит разрыва между общенациональными целями развития и стратегическими целями корпораций и фирм.

Во французской, японской, южно-кореической и других моделях, в отличие от США, действуют плановые органы, разрабатывающие единые народнохозяйственные планы. Эти планы чаще всего были индикативными, хотя при необходимости они содержали в отдельные периоды и директивные показатели. Вообще уровень развития планирования следует оценивать не по формальным признакам наличия того или иного органа или метода планирования. Гораздо важнее качество и масштабы плановой деятельности. Качество планирования определяется педантичностью соблюдения плановых процедур, и здесь мы далеки от Фран-

ции, Японии и Южной Кореи не в меньшей степени, чем от США.

В настоящее время Россия оказалась единственной крупной индустриальной страной, которая отброшена в области публичного планирования в доиндустриальное состояние. В отличие от мировых стандартов, в Российской Федерации практикуется «келейное» принятие стратегически важных решений. В регламенте работы российских законодательных органов не предусмотрено публичное обсуждение долгосрочных проектов и программ. Нет закона или хотя бы служебного норматива о процедуре публичного обсуждения бюджета и его распределения на цели реализации национальных проектов и целевых программ, имеющих важное социальное и экономическое значение. На перспективу ставится задача восстановления Россией статуса мировой экономической державы. Эта задача невыполнима при сложившейся степени отставания в развитии публичных институтов стратегического планирования и управления.

Основная проблема, на наш взгляд, состоит в том, что в России нет политического слоя, имеющего опыт государственного управления экономикой через представительные органы. Политический слой, осознающий интересы общества и государства в России никак не может сформироваться. С учетом этого, России, видимо, не удастся поднять уровень нашего федерального законодательного органа до профессионального уровня Конгресса США. В таком случае возникает необходимость возродить плановые органы по примеру ряда зарубежных стран.

Особо следует отметить необходимость создания в России заново системы планирования на уровне предприятий и фирм. В то время как в развитых странах самостоятельные товаропроизводители основывают свою деятельность на бизнес-планах, маркетинговых разработках и стратегических программах, российские компании уповают на свободный рынок в виде случайных контрактов.