

# Становление планирования в России 1920-х годов и современные реалии

Елсуков М. Ю. \*, Кириллова Н. Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация, \*elsukov-my@ranepa.ru

## РЕФЕРАТ

Становление современной системы стратегического планирования требует учета накопленного опыта советского периода российской истории. Особого внимания заслуживают исследования 1920-х годов. Представляет интерес сопоставление генетического и телеологического подходов к планированию. Первый предполагает учет влияния различных факторов и подготовки разнообразных вариантов планов. Второй основан на необходимости установления целевых ориентиров и показателей, решения актуальных и масштабных проблем народного хозяйства. Опыт исследований 1920-х годов и результаты реализации планов советского периода, так же, как и опыт становления стратегического планирования современного периода российской истории свидетельствует о необходимости комплексного учета разнообразных подходов в организации планирования.

**Ключевые слова:** планирование, социально-экономическое развитие, методологические основы, научный подход, генетический подход, телеологический подход, стратегическое планирование, индикативный подход, директивный подход

**Для цитирования:** Елсуков М. Ю., Кириллова Н. Н. Становление планирования в России 1920-х годов и современные реалии // Управленческое консультирование. 2022. № 12. С. 100–112.

## The Formation of Planning in Russia in the 1920<sup>s</sup> and Modern Realities

Mikhail Yu. Elsukov\*, Nadezhda N. Kirillova

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (North-Western Institute of Management RANEPa), St. Petersburg, Russian Federation, \*elsukov-my@ranepa.ru

## ABSTRACT

The formation of a modern system of strategic planning requires taking into account the accumulated experience of the Soviet period of Russian history. The studies of the 1920s deserve special attention. It is of interest to compare the genetic and teleological approaches to planning. The first involves taking into account the influence of various factors and the preparation of various options for plans. The second is based on the need to establish targets and indicators, to solve urgent and large-scale problems of the national economy. The experience of research in the 1920s and the results of the implementation of the plans of the Soviet period, as well as the experience of the formation of strategic planning of the modern period of Russian history, testify to the need for a comprehensive consideration of various approaches in organizing planning.

**Keywords:** planning, socio-economic development, methodological foundations, scientific approach, genetic approach, teleological approach, strategic planning, indicative approach, directive approach

**For citing:** Elsukov M. Yu., Kirillova N. N. Development of planning in Russia in the 1920s and modern realities // Administrative Consulting. 2022. N 12. P. 100–112.

## Введение

В российском обществе неуклонно возрастает понимание необходимости планирования деятельности органов власти в решении вопросов социально-экономического развития. Этому способствуют внешние обстоятельства, связанные с созданием искусственных барьеров экономического роста и социального развития Российской Федерации, ростом числа угроз национальной безопасности и суверенитета. Для обеспечения устойчивого развития российской экономики становится жизненно необходимым укрепление собственной экономической базы, эффективное распоряжение ресурсами, повышение качества управления процессами социально-экономического развития. Этот комплекс вопросов решаем только при условии адекватной оценки возможностей, своевременного предвосхищения рисков и угроз, четкого понимания целей государственной политики и методов их достижения.

Тема планирования в течение длительного времени в России искусственно обходилась стороной. Особенно это было заметно в начале рыночных преобразований, когда органами государственного управления задача невозврата к плановой экономике рассматривалась в качестве приоритетной. В 90-е гг. XX в. система управления социально-экономического развития настраивалась по принципу максимальной передачи функций частному бизнесу в руки стихийно развивающегося рынка. Низкая предсказуемость протекающих в экономике процессов дополнялась незавершенностью государственного строительства, отсутствием четкого понимания о распределении полномочий федерального, регионального и муниципального уровней управления, недостаточным вниманием со стороны органов власти к содержанию и направлениям развития отраслей народного хозяйства.

После 2000 г. были приняты многочисленные меры по решению проблем, накопленных в 90-е гг. О завершении подготовительно-восстановительного этапа свидетельствует принятие в 2014 г. закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Этим законом были определены содержание и последовательность подготовки основных документов, формирующих систему планирования в современной России. Законом предусмотрена подготовка документов целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Распределены функции между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления. Предусматривается подготовка отраслевых документов и документов, связанных с развитием отдельных сфер народного хозяйства. По сути, решается вопрос о создании системы планирования, адаптированной к условиям рыночной экономики.

Становление системы планирования в настоящее время протекает, сталкиваясь с различными сложностями. Об имеющихся проблемах свидетельствует недостижение существенного количества целевых ориентиров, заложенных в документах стратегического планирования. Критике подвергается методология, которая используется в работе органов власти. Дезорганизующую роль вносят новые вызовы и риски, которые не были учтены на стадии разработки документов и которые требуют принятия срочных антикризисных мер. Устранению системных и принципиально важных вопросов посвящен Указ Президента Российской Федерации от 08 ноября 2021 г. «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»<sup>2</sup>. В текущей работе органов власти вносятся изменения, касающиеся целей и методов реализации государственной политики.

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020).

<sup>2</sup> Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633.

Актуальность существующих проблем организации планирования процессов социально-экономического развития в России заставляет обратить внимание на изучение предшествующего опыта. Напрашиваются определенные исторические параллели с событиями начала XX в., начальным периодом становления планирования, как формы организации управления процессами социально-экономического развития. Как и в начале XXI в., в нашей стране стояли задачи восстановления народного хозяйства, обеспечения обороноспособности и суверенитета государства, создание условий для поступательного социально-экономического развития. Очевидно, что условия 20-х гг. XX и XXI вв. уникальны и не позволяют напрямую перенимать ранее принятые решения. Ценность приобретенного исторического опыта представляет не только анализ практически достигнутых результатов, а также исторических последствий для народного хозяйства, но и сформированная вместе с тем теоретическая база, методологический инструментарий, особенности постановки вопросов организации планирования.

## Методы и принципы исследования

Планирование — это специфический вид деятельности. Среди многих интерпретаций этого термина отметим характеристику, которая в той или иной степени присутствует во всех определениях понятия «планирование», а именно — установление определенной последовательности действий для достижения поставленных целей.

Планирование осуществляется в отношении различных экономических систем — предприятия и организации, отрасли экономики и народного хозяйства [27]. И на содержание планирования оказывают влияние характеристики, которыми эти системы располагают. Планирование имеет целенаправленный характер и неразрывно связано с целями, которые ставят перед собой соответствующие субъекты управления. Оно предполагает достижение определенных результатов. Накопленный опыт планирования позволяет выявить лучшие практики и сформулировать выводы, которые, в свою очередь, предоставляют возможность установить определенные общие закономерности, образующие теорию планирования.

Таким образом, для осуществления планирования необходимо понимание его основных параметров. В качестве таковых выступают:

- 1) объект, на который направлена деятельность,
- 2) субъект, осуществляющий деятельность,
- 3) методы, которые используются в процессе этой деятельности,
- 4) цели, которые преследуются при осуществлении этой деятельности.

В современной теории и в практике управления вопросы планирования рассматриваются с учетом указанных параметров.

Наряду с данными параметрами является важным учитывать воздействия внешней и внутренней среды. Внутренние факторы — это качественные параметры участников планирования. При рассмотрении этих характеристик особое место приобретают экономические системы, ориентированные не только на достижение определенных финансово-экономических результатов, но и на формирование среды проживания населения, обеспечение суверенитета и национальной безопасности. Планирование на уровне национальной экономики, региона или муниципального образования располагает специфическими особенностями и не может рассматриваться в общем ряду с планированием деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, предприятий и организаций. Внешними выступают условия, в которых находятся участники планирования. Они связаны с уровнем и направлениями социально-экономического развития, общественно-политической ситуацией, геополитическим положением и ха-

рактором взаимодействия с прочими участниками социально-экономического развития. Планирование на уровне территорий, представленных органами власти неразрывно связано с государственным строительством. Достижение поставленных целей с применением эффективных методов управления и обеспечивающих поступательное социально-экономическое развитие ведет к формированию и повышению эффективности работы общественных институтов.

Осуществление планирования находится под преобладающим влиянием общих условий экономического развития, исторически обусловленных обстоятельств. Поэтому теория планирования пополняется новыми знаниями только после отсева из числа лучших практик той информации, которая не теряет своей актуальности с течением времени, оказывается востребованной в новых исторических условиях.

## Результаты

Впервые государственное планирование в масштабах всего народного хозяйства было применено в Советском Союзе [20]. Фундаментальные труды советских экономистов в данной области опередили аналогичные зарубежные разработки, получили мировое признание, внесли весомый вклад в достижении СССР стратегических целей и задач, обеспечили решения проблем национальной безопасности.

Начало XX в. стало сложным испытанием для страны. Первая Мировая война сменилась двумя революциями и гражданской войной. Руководство молодой советской республики, определяя перспективы развития народного хозяйства, первоначально опиралось на довольно солидный ранее накопленный опыт исследований. Еще в XIX в. в Российской империи была весьма востребована тема повышения эффективности государственного управления и достижения стратегически значимых целей. После революционных преобразований в российском обществе наряду с марксистскими идеями централизованной плановой экономики сосуществовали школы так называемого «умеренного либерализма», которые в той или иной степени рассматривали перспективы вовлечения личной предпринимательской инициативы в процессы социально-экономического развития. Идеи поддержки частного бизнеса как метода достижения целей при планировании на уровне национальной экономики можно найти в работах таких ученых, как М. И. Боголепов, И. М. Гольдштейн, В. Я. Железнов, Л. Б. Кафенгауз, П. Б. Струве, М. И. Туган-Барановский, А. И. Чупров, И. И. Янжул и др. [7].

На практике были реализованы идеи сторонников централизованного планирования, с минимальным вовлечением предпринимательской инициативы. Об этом свидетельствует состав ученых и общественных деятелей, вошедших в Комиссию ГОЭЛРО — Государственного плана электрификации России, которая была учреждена 22 декабря 1920 [11]. В их числе Г. М. Кржижановский, А. И. Эйсман, Б. И. Угрюмов, Г. О. Графтио, Л. В. Дрейер и др. [11]. План ГОЭЛРО фактически выполнял функцию обеспечения процессов восстановления экономики. В нем рассматривались проблемы развития различных отраслей народного хозяйства [2].

Современные исследователи обращают внимание на творческое наследие исследователей того времени, которые высказывали альтернативные взгляды на содержание и организацию планирования в России. Это советские ученые и общественные деятели: Н. И. Бухарин, Н. А. Витке, А. К. Гастев, Е. А. Преображенский, Е. Ф. Розмирович, А. В. Чаянов и др. Высказывались зачастую полярные точки зрения, в 20-е гг. была сформирована атмосфера подлинно научного поиска и часто это время называют периодом расцвета планирования. В качестве примера можно привести расчеты конъюнктурного института под руководством Н. Д. Кондратьева по составлению первого в мире межотраслевого баланса [2].

В работах именно этих исследователей можно увидеть сопоставления идей возможных вариантов развития народного хозяйства, а также обоснования закономерностей организации планирования.

Особое место в ряду этих исследователей принадлежит Владимиру Александровичу Базарову (1874–1939). Творческое наследие В. А. Базарова охватывает не только сферу экономики. Его работы имеют подлинно междисциплинарный характер, рассматривают вопросы как экономики, так и философии, истории, социологии. Он одним из первых обосновал необходимость применения научного подхода к теории и методологии планирования и прогнозирования народного хозяйства, применения математических методов и моделей в экономике [19]. С 1921 г. работал в Госплане, занимаясь практической разработкой первых плановых и прогнозных документов становления экономики СССР.

Среди научных трудов Базарова следует отметить: «К методологии перспективного планирования (1924 г.)» [3], «О методологии построения перспективных планов» (1926 г.) [5], «Принципы построения перспективного плана» (1928 г.) [6] и др.

Основная «архитектурная линия», которая прослеживается в работах В. А. Базарова, — необходимость четкого понимания объекта, субъекта, методов и целей планирования.

Уникальность исследований советских ученых-экономистов 20-х гг. XX в. заключается в возможности постановки вопросов планирования в масштабах всего народного хозяйства. Такой возможностью не располагали, да и не могли располагать и их предшественники, и их зарубежные коллеги. В советской России возникли централизованные органы управления, которые осуществляли планирование развития народного хозяйства и выступали в качестве субъектов управления. Это государственные хозяйственные плановые органы — государственный плановый комитет (Госплан), Высший совет народного хозяйства с главными управлениями по отраслям, народные хозяйственные комиссариаты, местные хозяйственные органы [2].

В. А. Базаров в своих работах обосновал принципы методологии планирования, выделив два подхода: генетический и телеологический. При генетическом подходе, акцент делается на текущие тенденции экономического развития, влияние которых следует учитывать в течении всего периода реализации плана. План рассматривается как система перспектив, планирование придерживается принципа сбалансированности спроса и предложения, при устойчивости денежного обращения. Обосновывается необходимость предвидения экономической ситуации, прогнозирования, на основе изучения *генетики*, под которой В. А. Базаров понимал комплекс причин происхождения событий.

Телеологический подход предполагает сначала разработку целевых заданий, а уже потом, поиск оптимальных путей их достижения с позиции наименьших затрат производственных, финансовых и трудовых ресурсов. Подход ориентирован на директивы — обязательные к выполнению нормативные установки, на основе заранее обозначенных критериев, поиска взаимосвязи между закономерностями, анализа динамических коэффициентов, экономико-математических моделей. Сравнение двух подходов представлено в табл.

Долгосрочное планирование возможно, по мнению Базарова, только при гармоничном сочетании обоих подходов, так как телеологический подход обозначает цель, а генетический определяет ее достижимость [4].

Идеология «генетической» концепции В. А. Базарова подкреплялась выводами исследований другого выдающегося ученого того времени — Н. Д. Кондратьева (1892–1938). В 1925 г. опубликована его работа «Большие циклы экономической конъюнктуры». В ней автор указывает на возможность использования для расчета прогнозов последствий влияния циклов экономической конъюнктуры, а также коротких и длинных волн, следующих за экономическими кризисами [17]. Директив-

Таблица

**Сравнение основных подходов к планированию В. А. Базарова**  
 Table. Comparison of the main approaches to planning by V. A. Bazarov

Генетический подход	Телеологический подход
Акцент на текущие тенденции экономического развития	Плановое целеполагание на основе директив от органа государственной власти
Перенос выявленных тенденций на весь период реализации плана	Использование балансов производства и потребления в качестве основы планирования, агрегирование и деагрегирование продукции на основе межотраслевых балансов, и как результат лишение предприятий и организаций самостоятельности при принятии решений
Планирование придерживается принципа сбалансированности спроса и предложения, при устойчивости денежного обращения	При составлении планов используется методология бюджетного обследования и индексов, составление материальных балансов
План — система перспектив	План — совокупность установок

ное планирование, по мнению Кондратьева, негативно влияет на развитие рыночных механизмов, так как способствует возникновению диспропорций в различных отраслях экономики, а также между товарным и денежным обращением.

Концепция, основоположниками которой стали В. А. Базаров и Н. Д. Кондратьев, получила название «генетической». С этих методологических позиций планирование должно опираться на предварительно составленные прогнозы. Также к ключевым аспектам данной концепции можно отнести:

- необходимость выделения временных промежутков выполнения планов;
- осуществление планирования на основе экстраполяции выявленных тенденций;
- развитие хозяйственной деятельности, при минимальном вмешательстве государства в экономику.

Планирование, с точки зрения В. А. Базарова и сторонников его концепции, должно ориентироваться на законы рыночного регулирования. Оптимальной отраслью, для применения генетического подхода, он считал сельское хозяйство, контролировать полностью которое невозможно. Государство способно лишь оказывать влияние на его развитие, ориентируясь на тенденции рынка. Ученый определил, что телеологический подход наилучшим образом возможно применить в сфере тяжелой промышленности, где полный контроль со стороны государства не только возможен, но и эффективен.

Обозначив методологию планирования, Базаров формулирует основные телеологические постулаты — требования в результативности плана:

- рост производительных сил;
- повышение качества жизни и благосостояния населения;
- агрегирование — объединение отдельных элементов в целостную систему.

Методология планирования должна выстраиваться по принципу бескризисного воспроизводства, обеспечения равновесия спроса и предложения [19]. Задачи, обеспечивающие достижимость целевых показателей, обозначенные в прогнозе, Базаров называл «регулятивными идеями» [5].

При осуществлении планирования содержание и смысл этого процесса обнаруживается при определении цели. Планирование рассматривается не как совокуп-



ность целевых установок, а перспективный план, то есть прогноз — не только анализ причинно-следственных связей. Цель планирования — результат грамотного объединения генетического и телеологического подходов.

Телеологическая концепция предполагала кардинально отличные выводы от генетической концепции Базарова и Кондратьева. Наиболее последовательными сторонниками телеологического подхода к планированию являлись Г. И. Кржижановский и С. Г. Струмилин.

В основе телеологической модели организации планирования стояло целеполагание и государственное регулирование основных экономических процессов. Цели планирования разрабатывались на основе результатов анализа балансов производства и потребления народного хозяйства. Механизмы реализации планов формировались на основе принципов централизованности и директивности. Впервые в рамках концепции «были разработаны методология использования бюджетных обследований, составления ряда бюджетных индексов, а также методология составления системы материальных балансов» [9].

Советская экономика была направлена на решение масштабных стратегически важных задач, таких как: форсированная индустриализация, обеспечение независимости и безопасности, формирование новых высокотехнологичных отраслей народного хозяйства и др. Достижение этих задач осуществлялось с опорой на механизмы плановой административно-хозяйственной системы, в основе которой был заложен принцип телеологического подхода.

## Обсуждение

Тема сопоставления генетического и телеологического подходов при разработке и реализации планов приобрела фундаментальный характер в теории и практике планирования. По сути сформированы две концепции, которые по-своему предлагают рассматривать вопросы управления процессами развития народного хозяйства [9].

Научные труды В. А. Базарова и его соратников довольно резко критиковались в советский период, в них видели попытку протаскивания в практику управления буржуазных идей, контрреволюционные настроения, представлявших угрозу советской власти. Труды В. А. Базарова, Н. Д. Кондратьева и их последователей уже в конце 1920-х гг. запрещали публиковать, а в 1930-е гг. они сами подверглись репрессиям. «Вредительские воззрения, которым стараются придать научную оболочку» — так отзывались об этих идеях их оппоненты [8].

Система планирования формировалась с учетом господствующих политических взглядов, и телеологический подход рассматривался в качестве приоритетного. Цели, устанавливались «сверху», часто ориентировали работу на достижение завышенных показателей, предполагали опережающие темпы роста промышленного производства с преднамеренным игнорированием объективно развивающихся процессов. Планирование советского периода придерживалось принципов директивности и определения ограниченного количества приоритетов [24].

Основными инструментами реализации планов стали целевые программы. Инвестиции со стороны государства распределялись на основе потребностей, согласовывались с производственными возможностями отрасли и плановыми расчетами. Рассчитывались показатели по основным отраслям, затем по смежным, которые могли претендовать на остаточное финансирование [14].

При разработке народно-хозяйственных планов использовался метод балансовых расчетов [1]. Помимо баланса народного хозяйства, охватывающего все сферы воспроизводства, разрабатывались также балансы товарных ресурсов, всех важ-

нейших видов продукции, трудовых ресурсов, балансы оборудования и производственных мощностей и т. д.

Особое место при планировании расширенного социалистического воспроизводства занимал межотраслевой баланс, разработанный В. Леонтьевым, статистическая модель которого позволяла рассчитать:

- объемы производства по каждой отрасли промышленности и народного хозяйства, основываясь на конечном продукте;
- сбалансированность плана, исходя из объемов производства;
- на основе предопределенного объема производства по одним отраслям и конечной продукции по другим отраслям, определить конечную продукцию первых и объем производства последних [13].

Получается, что при централизованном планировании, правительство на основе свода и агрегирования полученных показателей составляло обобщающий баланс, утверждало план и после доводило его до ответственных исполнителей (территориальных и отраслевых органов).

В годы Великой Отечественной войны жесткая централизованная модель управления являлась единственно возможной для решения текущих вопросов. Этот подход был оправдан и в период послевоенного восстановления народного хозяйства. Но уже к 1950-м годам масштаб экономики и, следовательно — хозяйственных связей стал расти в геометрической прогрессии. Как следствие, систематический характер приобрели сбои, вызванные перегруженностью центральных органов планирования и управления.

Попытки усовершенствовать систему планового хозяйства привели к исследованиям возможностей применения методов математической оптимизации в планировании. Появляется концепция советского оптимального функционирования экономики (СОФЭ), предпринимаются меры по адаптации идей Л. В. Канторовича, А. Л. Лурье, В. С. Немчинова, В. В. Новожилова [26]. Концепция предполагала сокращение уровня директивности в планировании, использование методов хозяйственных расчетов и косвенных рычагов регулирования экономики со стороны государства [23].

Еще одним направлением усовершенствования системы планирования явилось внедрение территориального принципа управления. В 1957 г. были в масштаб экономических районов стали создаваться «совнархозы», которые взяли на себя часть функций сосредоточенных в руках центральных органов плановой экономики. Однако уже после 1964 г., с приходом к власти Л. И. Брежнева, СССР возвращается к ранее использовавшимся принципам организации управления [28].

Наиболее значимыми плановыми документами 1960–1980-х гг. являлись Комплексные программы научно-технического прогресса, Энергетическая стратегия, Продовольственная программа, Программы социально-экономического развития различных территорий, в том числе — Нечерноземной зоны.

К концу 1980-х ученые все чаще поднимают вопрос о невозможности полного отказа от генетической концепции. С. Глазьев пишет о необходимости перехода с балансовой системы планирования на программно-целевую и важности кооперации плановых и рыночных регуляторов в управлении экономическим развитием [12]. Труды Базарова и Кондратьева после 1920-х гг. не цитировались и не переиздавались. Об актуальности генетической концепции ученые заговорили вновь только в 1990-х гг. в связи с ликвидацией Государственного планового комитета СССР.

Как период 1920-х гг., так и 1990-е гг. можно назвать периодом поиска новых путей экономического развития страны. В условиях перехода к рыночной экономике, часть принципов планирования признавалась устаревшей и не эффективной. Отказ от директив со стороны государственных органов и ликвидация плановых



институтов рассматривались как стимулы формирования свободных рыночных отношений. После ликвидации плановой системы была сделана ставка на механизмы саморегулирования и самостоятельного становления рыночных отношений. Негативные последствия этих решений достаточно скоро дали о себе знать. В научных кругах утверждается мнение об ошибочности выбранного курса, необходимости восстановления и адаптации методологии планирования для рыночных условий хозяйствования [27].

В 1995 г. принят ФЗ-115 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>1</sup>. В одной из первоначальных формулировок название закона звучало «Об индикативном планировании», но в последствии от него отказались [10]. Фактически закон направлен был на решение вопросов планирования, в части перехода к стратегическому планированию. Законом предусматривалась разработка концепций и программ социально-экономического развития. Целеполагание основывалось на прогнозах. Принимались во внимание условия внешней и внутренней среды [10]. Однако, в практике реализации закона, возникли противоречия, в части нехватки ресурсного обеспечения, в том числе финансового, для достижения обозначенных целей, а также несогласованности системы управления, при определении объекта, субъекта, метода и цели планирования на различных уровнях власти, что приводило к противоречивости разработанных стратегий и планов. Одним из инструментов, в решении этой проблемы стала попытка применения методологии бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), т.е. бюджетные ассигнования, распределялись с ориентацией на прогнозируемые результаты в части эффективности достижения приоритетных целей государственной политики [16].

В этих условиях возникает необходимость перехода к стратегическому планированию.

Закон 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ<sup>2</sup> был направлен на урегулирование возникших противоречий. Происходит возврат к директивной системе планирования. Закон связывает в рамках стратегического планирования социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности, объединяет плановую стратегическую документацию в единую систему со строгой иерархией [25], упорядочивает работу органов власти. Предлагается порядок разработки документов планирования, включающий целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Принципы бюджетирования по результатам, реализует комплекс государственных программ. Однако предложенная система стратегического планирования оказалась недостаточно эффективной в практическом применении по ряду причин, таких как:

- в качестве участников стратегического планирования не указаны представители бизнес-структур [18], субъектами выступают лишь представители власти;
- недостижимость значительного количества целевых показателей государственных программ, по причине нечеткого определения индикаторов результативности;
- игнорирование необходимости применения сценарного подхода при прогнозировании финансовых показателей и будущей наполняемости бюджетов;
- отсутствие системности между национальными проектами и государственными программами [15].

На решение обозначенных проблем направлен, принятый в 2021 г. Указ Президента «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегиче-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ (последняя редакция).

<sup>2</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция).

ского планирования в Российской Федерации. Указом предполагается, что в качестве субъекта планирования будет выступать единый стратегический центр, координирующий работу органов управления в части разработки стратегических плановых документов, что позволит оптимизировать расходы, путем ликвидации дублирования функций. В Указе обосновывается необходимость разработки стратегий социально-экономического развития на основе индикативного подхода к планированию. В части порядка разработки плановых документов происходит возврат к ряду положений Федерального Закона 1995 г., где прогнозирование предшествует целеполаганию.

## Заключение и выводы

В 1920-е гг. был накоплен уникальный опыт, не потерявший своей актуальности в настоящее время. Научные основы применения генетического и телеологического подходов являются той фундаментальной теоретической базой, на которой формируются современные принципы индикативного и директивного планирования.

Становление системы планирования, на протяжении столетия, многократно доказало верность тезиса В.А. Базарова, Н.Д. Кондратьева и их последователей о необходимости комплексного применения генетического и телеологического подходов для обеспечения эффективного экономического развития.

Опыт планирования советского периода, деятельности по управлению народным хозяйством с опорой на принципы телеологического подхода и директивности с преднамеренным игнорированием естественных факторов социально-экономического развития, оказался эффективен на непродолжительных этапах экономической истории: начального становления системы управления, мобилизации военного времени и послевоенного восстановления народного хозяйства. В долгосрочной перспективе кратно возрастающее количество хозяйственных связей перегружает работу центральных органов управления, требует применения иных инструментов управления и планирования.

Преднамеренный отказ от методов директивного планирования, произошедший в 1990-е гг., привел к хаосу. Попытки построения системы стратегического планирования на основах директивного управления в соответствии с требованиями закона о стратегическом планировании в 2014 г. тоже не принесли должных результатов.

Актуальность вопросов организации системы планирования и необходимость внесения корректив в данной сфере подтверждается положениями Указа Президента Российской Федерации № 633 от 8 ноября 2021 г. об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования. При реализации положений этого Указа важно принимать во внимание богатый отечественный опыт.

Придерживаться какого-то одного подхода — генетического (индикативное планирование) или телеологического (директивное планирование) не эффективно, так как в процессе социально-экономического развития и преобразований народного хозяйства возникают различные задачи. И только сочетание подходов способно дать наилучшие результаты.

## Литература

1. *Альтер Л.Б., Брагинский Б.И.* Экономические законы и совершенствование планирования народного хозяйства. М. : Экономика, 1970. 151 с.
2. *Амосов А.И.* Социально-экономическая эволюция России. М. : РОССПЭН, 2004. 183 с.
3. *Базаров В.А.* К методологии перспективного планирования. Гос. плановая комис. при СТО. М. : Госплан, 1924. 16 с.

4. Базаров В. А. Капиталистические циклы и восстановительный процесс хозяйства СССР. М.; Л. : Гос. изд-во, 1927. 168 с.
5. Базаров В. А. О методологии построения перспективных планов // Плановое хозяйство. 1926. № 7. С. 9–10.
6. Базаров В. А. Принципы построения перспективного плана // Плановое хозяйство. 1928. № 2. С. 7–21.
7. Боженова С. И. Экономические воззрения ученых-экономистов 20-30-х годов XX века по проблемам становления и развития планирования : дис. ... канд. экон. наук. СПб.: СПбГЭУ, 2021. 173 с.
8. Вайсберг Р. «Объективная» наука плановиков-вредителей // Большевик. 1930. № 19–20. С. 3–41.
9. Валишевская Т. И. Особенности развития методологии отечественного планирования // Вестник ОГУ. 2014. № 8 (169). С. 3–9.
10. Вилисов М. В. Роль законодательство о стратегическом планировании в сфере государственной политики // Власть. 2016. № 6. С. 7–14.
11. Гвоздецкий В. Л. План ГОЭЛРО. Мифы и реальность // Наука и жизнь. 2001. № 5. С. 102–109.
12. Глазьев С. Ю., Микерин Г. И., Тесля П. Н., Ковалева Г. Д., Николов И. Г. Длинные волны: научно-технический прогресс и социально-экономическое развитие. Новосибирск : Наука, 1991. 224 с.
13. Гранберг А. Г. В. Леонтьев и его вклад в мировую экономическую науку // Экономист. 2007. № 2. С. 11–18.
14. Гретченко А. И., Горохова И. В. Плановый опыт СССР и проблемы стратегического планирования в современной России // Вестник РЭУ им. Плеханова. 2014. № 11 (77). С. 70–80.
15. Елсуков М. Ю. О перспективах стратегического планирования социально-экономического развития России // Государство и бизнес. Современные проблемы и тенденции развития региональной экономики : Материалы XIV Международной научно-практической конференции. В 2-х ч. Санкт-Петербург, 21–22 апреля 2022 года. СПб. : Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС, 2021. С. 51–62.
16. Елсуков М. Ю. Актуальные направления инновационного развития: отечественный и зарубежный опыт исследований / М. Ю. Елсуков, А. П. Исаев // Тренды глобализации. СПб. : Издательско-полиграфический центр СЗИУ РАНХиГС, 2022. С. 225–247.
17. Кадифов В. В. Современные методологические подходы к стратегическому управлению и развитию городов различных типов. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 246 с.
18. Казанцев Н. М. Ляпсусы федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Инновации. 2018. № 8 (238). С. 24–32.
19. Клебанер В. С. В. А. Базаров мыслитель, ученый, гражданин // Проблемы прогнозирования. 2004. № 6. С. 150–156.
20. Колганов А. И. Советское планирование: что и почему актуально в XXI в. // Экономическая наука современной России. 2021. № 4. С. 127–132.
21. Коровникова Н. А. Современные российские экономисты о советской экономической мысли 1920-х годов // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2, Экономика : Реферативный журнал. 2019. № 4. С. 7–12.
22. Маршев В. И. История управленческой мысли: учебник. М. : ИНФРА-М, 2005. 731 с.
23. Немчинов В. С. О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством. М. : Издательство экономической литературы, 1964. 307 с.
24. Погребинская В. А. Опыт стратегического планирования России // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17., № 14. С. 1629–1644.
25. Российские доктрины как акты государственного управления: монография / С. С. Сулакшин и др. М. : Научный эксперт, 2012. 148 с.
26. Федоренко Н. П. О разработке системы оптимального функционирования экономики. М. : Наука, 1968. 243 с.
27. Ходачек В. М. Национальное стратегическое планирование как условие устойчивого развития российской экономики // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2009. № 4 (36). С. 96–103.
28. Чистобаев А. И. Сюжеты из практики управления развитием территорий в СССР и современной России // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2018. № 7. С. 13–24.

**Об авторах:**

**Елсуков Михаил Юрьевич**, доцент кафедры экономики и финансов Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат географических наук, доцент; elsukov-my@ranepa.ru

**Кириллова Надежда Николаевна**, аспирант кафедры экономики, преподаватель кафедры менеджмента Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), kirillova-nn@ranepa.ru

**References**

1. Alter L.B., Braginsky B.I. Economic laws and improvement of national economy planning. M. : Economics, 1970. 151 p. (In Rus).
2. Amosov A.I. Socio-economic evolution of Russia. M. : ROSSPEN, 2004. 183 p. (in Rus).
3. Bazarov V.A. To the methodology of long-term planning. State planned commission at STO. M. : Gosplan, 1924. 16 p. (In Rus).
4. Bazarov V.A. Capitalist cycles and the recovery process of the economy of the USSR. M.; L. : State Publishing House, 1927. 168 p. (In Rus).
5. Bazarov V.A. On the methodology for constructing long-term plans // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1926. N 7. P. 9–10 (In Rus).
6. Bazarov V.A. Principles of building a long-term plan // Planned economy [Planovoe khozyaistvo]. 1928. N 2. P. 7–21 (In Rus).
7. Bozhenova S.I. Economic views of scientists-economists of the 20–30s of the twentieth century on the problems of the formation and development of planning: PhD Dissertation. SPb. : St. Petersburg State University of Economics, 2021. 173 p. (In Rus).
8. Weisberg R. "Objective" science of pest planners // Bolshevik. 1930. N 19–20. P. 3–41 (In Rus).
9. Valishevskaya T.I. Features of the development of the methodology of domestic planning // Bulletin of the OSU [Vestnik OGU]. 2014. N 8 (169). P. 3–9 (In Rus).
10. Vilisov M.V. The role of legislation on strategic planning in the sphere of public policy // Power [Vlast']. 2016. N 6. P. 7–14 (In Rus).
11. Gvozdetsky V.L. GOELRO plan. Myths and reality // Science and life [Nauka i zhizn']. 2001. N 5. P. 102–109 (In Rus).
12. Glaz'ev S.Yu., Mikerin G.I., Teslya P.N., Kovaleva G.D., Nikolov I.G. Long waves: scientific and technological progress and socio-economic development. Novosibirsk : Nauka, 1991. 224 p. (In Rus).
13. Granberg A.G. V. Leontiev and his contribution to world economic science // The Economist [Economist]. 2007. N 2. P. 11–18 (In Rus).
14. Gretchenko A.I., Gorohova I.V. Planning experience of the USSR and the problems of strategic planning in modern Russia // Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics [Vestnik REU im. Plekhanova]. 2014. N 11 (77). P. 70–80 (In Rus).
15. Elsuikov M.Yu. On the prospects for strategic planning of the socio-economic development of Russia // State and business. Modern problems and trends in the development of the regional economy: Proceedings of the XIV International Scientific and Practical Conference. In 2 parts, St. Petersburg, April 21–22, 2022. SPb. : North-Western Institute of Management — branch of the RANEPa, 2021. P. 51–62 (In Rus).
16. Elsuikov M.Yu. Actual directions of innovative development: domestic and foreign research experience / M. Yu. Elsuikov, A. P. Isaev // Trends of globalization. SPb. : Publishing and Printing Center of the SZIU RANEPa, 2022. P. 225–247 (In Rus).
17. Kadifov V.V. Modern methodological approaches to strategic management and development of cities of various types. Moscow: Publishing house "Delo" RANEPa, 2015. 246 p. (in Rus).
18. Kazantsev N.M. Lapses of Federal Law N 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" // Innovations [Innovatsii]. 2018. N 8 (238). P. 24–32 (In Rus).
19. Klebaner V.S. V.A. Bazarov thinker, scientist, citizen // Problems of Forecasting [Problemy prognozirovaniya]. 2004. N 6. P. 150–156 (In Rus).
20. Kolganov A.I. Soviet planning: what and why is relevant in the 21st century // Economic science of modern Russia [Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii]. 2021. N 4. P. 127–132 (In Rus).
21. Korovnikova N.A. Modern Russian economists about the Soviet economic thought of the 1920s // Social and humanitarian sciences: Domestic and foreign literature. Ser. 2, Economics: Abstract journal. 2019. N 4. P. 7–12 (In Rus).

22. Marshev V.I. History of managerial thought: a textbook. M. : INFRA-M, 2005. 731 p. (In Rus).
23. Nemchinov V.S. On the further improvement of planning and management of the national economy. M. : Publishing house of economic literature, 1964. 307 p. (In Rus).
24. Pogrebinskaya V.A. Russian strategic planning experience // Russian Entrepreneurship [Rossiiskoe predprinimatel'stvo]. 2016. Vol. 17. N 14. P. 1629–1644 (In Rus).
25. Russian doctrines as acts of state administration: monograph / S.S. Sulakshin and others. M. : Scientific expert, 2012. 148 p. (In Rus).
26. Fedorenko N.P. On the development of a system for the optimal functioning of the economy. M. : Nauka, 1968. 243 p. (In Rus).
27. Khodachek V.M. National strategic planning as a condition for the sustainable development of the Russian economy // Administrative Consulting. Actual problems of state and municipal management [Upravlencheskoe konsul'tirovanie. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2009. N 4 (36). P. 96–103 (In Rus).
28. Chistobaev A.I. Plots from the practice of managing the development of territories in the USSR and modern Russia // Socio-economic geography. Bulletin of the Association of Russian social geographers [Sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya. Vestnik Assotsiatsii rossiiskikh geografov-obshchestvovedov]. 2018. N 7. P. 13–24 (In Rus).

**About the authors:**

**Mikhail Yu. Elsukov**, Associate Professor of the Chair of Economics and Finance of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Candidate of Geographical Sciences, Associate Professor; elsukov-my@ranepa.ru

**Nadezhda N. Kirillova**, Postgraduate Student of the Chair of Economics, Lecturer of the Chair of Management of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), kirillova-nn@ranepa.ru