ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ
https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2026.23-1.3
УДК 338.2
JEL O21

CC BY 4.0
OPEN ACCESS

Влияние стоящих перед страной вызовов на организацию стратегического планирования[1]

Виктор Е. ДЕМЕНТЬЕВ ✉
Центральный экономико-математический институт РАН, г. Москва, Российская Федерация

Для цитирования: Дементьев, В. Е. (2026). Влияние стоящих перед страной вызовов на организацию стратегического планирования. *AlterEconomics, 23*(1), 26–41.
https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2026.23-1.3

Аннотация. В статье выделены два принципиальных подхода к индикативному планированию, которые отличаются как составом его участников, так и характером координации экономических агентов. Цель статьи — обосновать, что выбор варианта индикативного планирования, а с ним и подхода к формированию стратегии экономического развития должен соответствовать стоящим перед страной вызовам. Методологически статья основывается на анализе исторического опыта, на учете связи между институциональным и технологическим развитием. Эволюция индикативного планирования в таких странах, как Франция, Германия, Япония, Китай, показывает, что потребность в решении амбициозных задач ведет к расширению состава участников стратегического планирования. Для России в сложившейся ситуации стратегическое планирование предстает процессом вовлечения заинтересованных лиц в совместные поиски пути социально-экономического развития в условиях современной технологической революции, изменившейся внешнеэкономической обстановки. Принципиальной задачей планирования становятся активизация и координация действий по формированию новых сетей добавленной стоимости. Решению этого вопроса больше отвечает интерактивный вариант индикативного планирования. Хотя предполагается добровольное участие хозяйствующих субъектов в процедурах планирования, это не исключает ведущей роли в них государственных органов. Они организуют разработку исходных прогнозов, охватывающих и потенциальные конкурентные преимущества национальной экономики, и возможные ограничения для их реализации. При этом сами индикативные планы могут во многом состоять из проектов формирования новых сетей добавленной стоимости. Участники реализации таких проектов должны вовлекаться в формирование региональных и федеральных стратегий развития. Важно не повторять собственных ошибок, когда стратегический потенциал финансово-промышленных групп, продемонстрированный «экономическим чудом» Германии и «экономическим чудом» Японии, в нашей стране не был реализован.

Ключевые слова: стратегическое планирование, индикативное планирование, технологическая революция, координация

[1] © Дементьев В. Е. Текст. 2026.

RESEARCH ARTICLE

Strategic Planning in Response to National Challenges

Victor E. DEMENTIEV ✉
Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

For citation: Dementiev, V. E. (2026). Strategic Planning in Response to National Challenges. *AlterEconomics, 23*(1), 26–41. https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2026.23-1.3

Abstract. The article examines two fundamental approaches to indicative planning, which differ in both participant composition and the coordination of economic agents. It argues that the choice of a planning approach, and the resulting economic development strategy, must align with the challenges facing the country. Methodologically, the analysis draws on historical experience, emphasizing the interaction between institutional and technological development. The evolution of indicative planning in countries such as France, Germany, Japan, and China shows that addressing ambitious goals often requires expanding the range of strategic planning participants. In the current Russian context, strategic planning involves engaging stakeholders in a collaborative search for pathways to socio-economic development amid the technological revolution and shifting global economic conditions. A key task is the activation and coordination of efforts to establish new value-added networks, for which the interactive model of indicative planning is particularly appropriate. Indicative plans may largely consist of projects aimed at developing these networks, with participants contributing to both regional and federal development strategies. It is crucial to avoid repeating past mistakes, when the strategic potential of financial and industrial groups, evident in the economic miracles of Germany and Japan, was not fully realized in Russia.

Keywords: strategic planning, indicative planning, technological revolution, coordination

1. Введение

За время действия принятого в 2014 г. Федерального закона ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было утверждено значительное количество документов стратегического планирования, разработаны различные методики и регламенты формирования документов стратегического планирования. Однако то, что пока не удалось сформировать эффективно действующую систему стратегического планирования, существенно ограничивает способность государства достигать национальных целей развития (Ленчук и др., 2020). Поиски возможностей формирования такой системы ведутся не на пути возврата к директивному планированию, но в рамках индикативного планирования.

Суть этого планирования передает трактовка его как механизма координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, который сочетает ее государственное регулирование с рыночным саморегулированием и основывается на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития (Дудкин, Петров, 1998а; Попова, 2008). Близкое этому определение индикативного планирования приводится в работе (Шимов, 1999), где система индикаторов представлена как охватывающая определение общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на микро- и макроуровне.

Часто говорится о нескольких формах (типах) индикативного планирования[1]; (Дудкин, Петров, 1998а; Попова, 2008; Устюжанина, Евсюков, 2015). Так, в работах[2] (Попова, 2008) выделены следующие четыре типа:

— первый тип — в рамках преобладающего государственного сектора сохраняется централизованное планирование, но предприятия имеют значительную хозяйственную самостоятельность. Меры стимулирования охватывают и государственный сектор, и частный бизнес для достижения экономикой запланированных значений параметров;

— второй тип придает ключевое значение информационно-ориентирующей функции планирования, которая подталкивает частные предприятия к решению сформулированных государством задач;

— третий тип соединяет два подхода: обязательные задания для госсектора и формирование желательных параметров для частного сектора;

— четвертый тип индикативного планирования предполагает, что оно может являться не только механизмом информационного обеспечения, но и механизмом координации действий и интересов государства и других субъектов экономики.

Принципиальное значение имеет разграничение подходов к индикативному планированию, исходящее из круга его участников (субъектов планирования) и характера их действий. В дальнейшем речь пойдет о двух подходах, отличающихся степенью вовлечения хозяйственных субъектов в формирование индикативного плана.

Когда к участникам процесса планирования относят только органы публичной власти, координирующая роль плана / стратегии по отношению к другим социально-экономическим агентам реализуется только после завершения этого процесса. Для таких агентов основной оказывается информационно-ориентирующая функция планирования, которая может дополняться их стимулированием к выполнению задач, сформулированных государством.

Другой подход к индикативному планированию может быть назван интерактивным с учетом деятельного участия в нем не только органов публичной власти, но и бизнеса, других заинтересованных лиц. В ходе взаимодействия всех субъектов планирования происходит сближение их взглядов на проблемы и перспективы социально-экономического развития. Координация планируемых действий оказывается встроенной в этот процесс и охватывает не только отношения государство-бизнес, но и отношения государство-общество, бизнес-бизнес, общество-бизнес.

О таком понимании индикативного планирования как итеративного согласования будущих действий государственных плановых органов и хозяйствующих субъектов писал еще Дж. Мид (Meade, 1970). По своему содержанию этот процесс схож с консультированием (Попова, 2008). В нем на равных правах участвуют представители различных «групповых интересов»: госслужащих, предпринимателей, профсоюзов, союзов потребителей и др. (Шимов, 1999). Как указывает В.М. Полтерович, индикативное планирование представляет собой не столько инструмент разработки планов, сколько средство достижения общественного консенсуса в определении вектора экономического развития на достаточно длительную перспективу (Полтерович, 2008). По сути, это инструмент согласования противоре-

[1] Кузык, Б. Н., Кушлин, В. И., Яковец, Ю. В. (2011). *Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование*. Москва: Экономика, 604.

[2] Там же.

чивых интересов экономических субъектов. На макроуровне такими субъектами являются государство, бизнес, социум (Полтерович, 2008; Лебедев, 2016).

Итеративность может присутствовать и при директивном планировании. Для участвующих в нем хозяйствующих субъектов принципиальное значение имеет то, что итоговую оценку их деятельности выставляют директивные органы. Иная ситуация, влияющая на достоверность циркулирующей в ходе итераций информации, наблюдается при индикативном планировании, где итоговую оценку дает рынок.

В статье 9 Федерального закона ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1] перечислены участники стратегического планирования. В списке таких участников отсутствуют и хозяйствующие субъекты, и общественные организации. В статье 13 этого закона предусмотрено лишь общественное обсуждение проектов документов стратегического планирования. Правила такого обсуждения утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1559[2] и не предусматривают обсуждения позиций разработчика документов по поступившим предложениям. Можно заключить, что формирование системы индикативного планирования в России было изначально нацелено на выполнение им главным образом информационно-ориентирующей функции по отношению к хозяйствующим субъектам.

Однако характер существующих вызовов для экономического развития России вынуждает усомниться в том, что за счет выполнения такой функции будет обеспечен эффективный ответ на эти вызовы. К ним в настоящее время относится не только резкое ухудшение условий внешнеэкономической деятельности, но и обострение технологического соперничества стран, риски, сопряженные с дальнейшим развитием искусственного интеллекта. Как показывает зарубежный опыт, согласованность действий государства и бизнеса имеет особенно большое значение, когда экономике приходится решать новые нестандартные задачи.

2. Условия ориентирующей и интерактивной координации действий

Потенциал совместной (коллаборативной) координации действий, совместного управления привлекает всё большее внимание ученых в экономических исследованиях (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015; Ran & Qi, 2018), включая анализ процессов планирования (Clark, 2021). В большинстве публикаций речь идет о планировании на региональном и местном уровнях. Однако коллаборативный подход важен при выработке и общегосударственных стратегических решений (Макаров, 2010; Полтерович, 2015; 2017; 2021; Дементьев, 2023).

В работе (Ansell & Gash, 2008) совместное управление трактуется как механизм управления, при котором одно или несколько государственных учреждений напрямую вовлекают негосударственные заинтересованные стороны в коллективный

[1] Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. [Электронный ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 10.12.2025).

[2] Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования». [Электронный ресурс]. https://base.garant.ru/71580846/ (дата обращения: 10.12.2025).

процесс принятия решений, ориентированный на консенсус и совещательный характер и направленный на разработку или реализацию государственной политики, управление государственными программами или активами (Polterovich, 2020).

Совместное управление основывается на диалоге между заинтересованными сторонами, предполагает вовлечение в принятие решений представителей всех групп интересов, всех социальных кластеров (Макаров, 2010). «Консультативные методы, такие как опросы заинтересованных сторон или фокус-группы, хотя и служат, возможно, очень полезными инструментами управления, не являются совместными в том смысле, который подразумевается здесь, поскольку они не допускают двустороннего обмена информацией или многостороннего обсуждения» (Ansell & Gash, 2008, p. 546).

Такое обсуждение фактически является процессом совместного обучения. Государственным служащим, стремящимся стимулировать инновации посредством стратегического планирования, может не хватать не только дальновидного мышления и прорывных идей, но и достаточных знаний о текущих проблемах, рисках и преимуществах альтернативных решений, о том, как можно обойти или преодолеть препятствия на пути инноваций (Crosby et al., 2017; Полтерович, 2021).

Большое значение имеют стимулы для участия в совместном управлении. Они зависят от ожиданий заинтересованных сторон относительно того, к чему приведет коллаборативная координация действий. Стимулы к такой координации возрастают по мере того, как заинтересованные стороны видят прямую взаимосвязь между своим участием в ней и получаемыми результатами, ощущают зависимость результатов от своей активности. Существенную роль может играть и чувство сопричастности к вырабатываемым решениям, которое ослабевает, если участие приобретает консультативный или вообще церемониальный характер. Процедурная справедливость — один из критериев того, что является полезным для общества (Crosby et al., 2017).

Особого внимания заслуживает анализ стимулов для государственных учреждений поддерживать совместное управление, а не ограничиваться односторонними действиями. Стимулом может быть понимание недостаточной эффективности таких действий, когда важной информацией для ответа на существующие вызовы обладают другие заинтересованные лица, когда дефицит координации чреват критическими потерями, падением доверия к органам власти. Для всех заинтересованных лиц, включая государственные учреждения, стимулом к коллаборативной координации является понимание того, что достижение собственных целей зависит от сотрудничества с другими заинтересованными сторонами. Эта зависимость возрастает в условиях высокой турбулентности экономической среды, в периоды структурных сдвигов в экономике, ее институциональной перестройки.

Вместе с тем в такие периоды проявляется специфика интересов различных экономических субъектов, заслоняющая их взаимную зависимость. Большое значение в эти периоды приобретает стимулирующее лидерство, побуждающее заинтересованные стороны к поиску взаимоприемлемых решений в духе сотрудничества (Reilly, 2001; Ansell & Gash, 2008), к осмыслению того, чего они могут достичь коллективно в результате компромисса интересов. Приверженность принципу сотрудничества требует от участников готовности придерживаться выработанной стратегии действий, даже если у заинтересованных сторон есть особые мнения по поводу этой стратегии.

Хотя индикативное планирование предполагает добровольное участие хозяйствующих субъектов в таких процедурах, это не исключает ведущей роли в них государственных органов. Они организуют разработку исходных прогнозов, охватывающих и потенциальные конкурентные преимущества национальной экономики, и возможные ограничения для их реализации. В таком случае интерактивная координация предстает в форме коллаборативной иерархии — механизма сотрудничества, сочетающего иерархические и одноранговые (пиринговые) взаимодействия. В коллаборативной иерархии множество участников, информационно «подчиненных» одному координатору, образуют пиринговую сеть, вырабатывающую консенсусные решения. В.М. Полтерович обращает внимание на то, что «по сравнению с пиринговыми механизмами иерархия обеспечивает более дифференцированное, а значит, более полное использование возможностей агентов, их квалификации. Специализация позволяет агенту ограничиться небольшой долей информации, необходимой для реализации его роли в иерархии, что приводит к ускорению принятия решений при одновременном повышении их качества (Полтерович, 2021, с. 37).

К важным качествам коллаборативной иерархии следует отнести и ее возможности по преодолению инерции пиринговых отношений за счет инициативности центрального координатора. Однако у такой его возможности есть и оборотная сторона. «Неравноправие позиций создает опасность формирования элиты, действующей в эгоистических интересах, стремящейся к извлечению ренты… Имеется, однако, ряд факторов, способствующих устойчивости коллаборативных иерархий. Высокий уровень гражданской культуры, взаимное доверие, толерантность, альтруизм участников резко снижают вероятность рентоориентированного поведения» (Полтерович, 2021, с. 39).

Условия использования ориентирующей и интерактивной координации действий были обрисованы в общем виде в статье В. Дудкина и Ю. Петрова (1998б), в которой, наряду с обстоятельным анализом существующих подходов к индикативному планированию, предложен проект Федерального закона «Об индикативном планировании социально-экономического развития Российской Федерации». Как пишут сами авторы, специфика этого проекта состоит в том, что в нем пытаются реализовать концептуальный подход к индикативному планированию как механизму координации интересов и действий государственных и негосударственных субъектов управления экономикой.

Что касается ставки на ориентирующую функцию индикативного планирования, то она предстает подходящей для относительно сбалансированного развития экономики. Координация в таком случае осуществляется с помощью косвенных экономических инструментов, увязываемых на основе прогноза социально-экономического развития. Функция индикативного планирования в этой его форме — улучшение экономической конъюнктуры путем комплексного использования бюджетно-налоговых, денежно-кредитных и иных макрорегуляторов. Когда на повестке дня модернизация экономики, структурные сдвиги в ней, тогда требуется тщательное согласование действий и интересов предприятий и государства, внутрифирменных планов и макропланов (Дудкин, Петров, 1998б). На характер системы индикативного планирования оказывают влияние внешнеэкономические условия деятельности, амбициозность экономических целей страны, готовность ее отвечать на вызовы в сфере технологического развития.

3. Эволюция индикативного планирования: зарубежный опыт

Зарубежному опыту в сфере индикативного планирования посвящены многочисленные отечественные публикации. Особо следует отметить внимание к опыту Франции в этой сфере, чему способствовала публикация в СССР в 1971 г. книги П. Массе «Критерии и методы оптимального определения капиталовложений» (Массе, 1971). Как указывает автор: «Во французском понимании план имеет скорее рекомендательный, чем обязательный характер. Он представляет собой совокупность согласованных перспектив, осуществление которых, само собой разумеется, отвечает интересам всех участников, так как производство каждого из них образует рынок для всех остальных» (Массе, 1971, с. 385). Такая согласованность подкреплялась контрактами между государством и предприятиями, государственными заказами.

Обоюдная заинтересованность в совместных действиях сохранялась в период послевоенного восстановления и при выращивании в экономике «национальных чемпионов», способных конкурировать не только на французском рынке, в период нефтяных кризисов 1970-х гг. По мере укрепления позиций французского бизнеса его готовность ориентироваться на правительственные рекомендации стала ослабевать.

Не только во Франции, но и в других странах снижение роли индикативного планирования было связано с завершением формирования развитой рыночной экономики и с достижением стадии технологического развития с преобладанием улучшающих инновации, которые не сопряжены с высокой неопределенностью и для которых достаточно рыночных сигналов прямой и обратной связи между хозяйствующими субъектами. В таких условиях на первый план выходит макроэкономическое регулирование, стремящееся уменьшить отклонения от сложившегося тренда развития.

В Европейском союзе в таком регулировании активную роль стала выполнять Европейская комиссия, обладающая правом законодательной инициативы в широком спектре областей политики. Однако уже в 1990-е гг. начали предъявляться претензии к этой комиссии с позиций неоднозначного влияния принимаемых ее норм на конкурентоспособность европейской экономики (Pelkmans & Renda, 2014). В настоящее время в сфере критики ключевые области, в которых правила ЕС влияют на инновации: искусственный интеллект, защита данных и конфиденциальность, цифровые рынки, промышленное регулирование.

Растущие опасения вызывает перспектива технологического отставания от США и Китая. Анализ действий Еврокомиссии приводит к призывам о разработке политики ЕС, основанной на консультациях с заинтересованным сторонами, на стратегическом прогнозировании. Некоторое расширение участия заинтересованных сторон при подготовке законодательных предложений, сокращение бюрократизма произошло еще в период работы Европейской комиссии, сформированной после европейских выборов 22–25 мая 2014 г. Для повышения качества деятельности Европейской комиссии было подготовлено «Руководство по улучшению регулирования» (Better Regulation Guidelines)[1]. В Инструкции по этому Руководству (Better regulation' toolbox)[2] (объемом 614 стр.) раздел о консультациях с заинтересован-

[1] European Commission. (2021, November 03). *Better Regulation Guidelines*. [Электронный ресурс]. https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf (дата обращения: 05.12.2025).

[2] European Commission. (2023, July 20). *Better regulation' toolbox*. [Электронный ресурс]. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (дата обращения: 05.12.2025).

ными лицами занимает 56 стр. Среди основных категорий заинтересованных лиц фигурируют как рядовые граждане, так и профессиональные консультанты, академические институты, национальные государственные органы и неправительственные организации. В качестве отдельных категорий заинтересованных лиц выделены представители бизнеса, профессиональные организации, включая профсоюзы. Методы консультаций с заинтересованными лицами включают как анкетирование, так и прямое взаимодействие посредством собраний, конференций, слушаний или других мероприятий.

Усиливается стратегическая составляющая в деятельности Европейской комиссии. В 2020 г. объявлено о создании общей для ЕС сети форсайта для объединения аналитических данных и экспертных знаний в области форсайта всех государств-членов. В Отчете о стратегическом прогнозировании на 2025 г. «Resilience 2.0»[1] анализируются основные проблемы ЕС, связанные с устойчивостью, такие как стремление к стратегической автономии и конкурентоспособности, поиск баланса в отношении технологий на период до 2040 г. В прогнозе заявлены претензии ЕС на мировое лидерство в разработке этичных и безопасных инноваций в области искусственного интеллекта. Учитывая «Руководство по улучшению регулирования», можно говорить о тенденции перехода ЕС к интерактивному индикативному планированию с началом активной фазы очередной технологической революции.

В период японского «экономического чуда» система индикативного планирования в стране фактически носила интерактивный характер (Дементьев, 2024). С выходом японских корпораций на лидирующие позиции в микроэлектронной технологической революции, с превращением этих корпораций в транснациональные и под давлением США индикативное планирование в Японии стало сворачиваться. Это сыграло свою роль в вызревании в Японии пузыря на рынке спекулятивных активов, который лопнул в 1991 г.

Однако то, как разрабатывалась и реализуется в стране в настоящее время концепция «Общество 5.0», позволяет говорить о фактическом возврате к интерактивному индикативному планированию. Инициатором разработки этой концепции и использования ее как основы для долгосрочного планирования выступила Японская федерация бизнеса (Keidanren)[2]. Еще в начале XXI в. Keidanren поставила задачу превращения Японии в страну, которая будет привлекательна для всего мира не столько корпорациями, сколько условиями жизни людей[3]. Япония претендует на мировое лидерство в формировании Общества 5.0, опираясь на сотрудничество правительства и бизнеса при определении контуров этого общества, путей технологического и социально-экономического развития страны.

Китайская Народная Республика в 1980-е гг. начала переходить от директивного к индикативному планированию, которое на общегосударственном уровне выполняло в основном ориентирующую функцию в координации экономических

[1] European Commission. (2025, September 09). *Resilience 2.0: Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty*. [Электронный ресурс]. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2025-strategic-foresight-report_en (дата обращения: 05.12.2025).

[2] Как указывается в Keidanren Annual Report 2023: «Мы предложили создать новую форму капитализма … путем реализации общества 5.0».

[3] Nippon Keidanren. (2003). *Japan 2025. Envisioning A Vibrant, Attractive Nation in the Twenty-First Century*. [Электронный ресурс]. https://www.keidanren.or.jp/english/policy/vision2025.pdf (дата обращения: 07.12.2025).

субъектов. Значительную роль в этом переходе сыграло вступлении страны во Всемирную торговую организацию. Централизованно формируемые приоритеты в сфере производства стали подкрепляться массированным кредитованием реализующих их предприятий, прежде всего с государственным участием. Такой вариант действий отвечал решению задач догоняющего развития, привлечению иностранного бизнеса для модернизации китайской экономики.

На современном этапе развития характер стратегического планирования Китая претерпевает перемены, связанные с активизацией инновационных факторов роста, с переориентацией его на внутренний спрос. Поставлена задача перехватить стратегическую инициативу в условиях жесткой международной конкуренции и добиться значительных прорывов в решении стратегических задач, имеющих первостепенное значение для модернизации Китая[1]. В таких условиях уже нельзя ориентироваться только на прошлые тенденции, большое значение приобретает актуальная информация, которой располагают экономические агенты. Наметилось смещение индикативного планирования в направлении его интерактивного варианта. Показательны разъяснения рекомендаций Центрального комитета Коммунистической партии Китая по составлению 15-го пятилетнего плана экономического и социального развития страны, которые представил генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин[2]. Из этих разъяснений следует, что в ходе подготовки проекта документа были запрошены мнения центральных комитетов других политических партий, руководителей Всекитайской федерации промышленности и торговли и видных деятелей, не состоящих в партиях.

4. Эволюция российской системы стратегического планирования

Как уже отмечалось, российская система стратегического планирования изначально тяготела к информационно-ориентирующему типу индикативного планирования, хотя для начала 1990-х гг. можно говорить о своего рода реинкарнации директивного планирования. Такова, по сути, была Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г.

Нормативный сдвиг в направлении индикативного планирования произошел в 1995 г., когда был принят Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»[3]. В том же году был принят Федеральный закон № 190-ФЗ «О финансово-промышленных группах»[4]. В соответствии с Законом, решение о государственной регистрации финансово-промышленной группы принималось на основе экс-

[1] Xinhua. (2025, October 28). Recommendations of the Central Committee of the Communist Party of *China for Formulating the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development. Global Times*. [Электронный ресурс]. https://www.globaltimes.cn/page/202510/1346771.shtml?id=ii (дата обращения: 10.12.2025).

[2] Xinhua. (2025, October 28). Explanation of the Recommendations of the Central Committee of the Communist Party of China for Formulating the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development. *Global Times*. [Электронный ресурс]. https://www.globaltimes.cn/page/202510/1346772.shtml (дата обращения: 10.12.2025).

[3] Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ. [Электронный ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения: 10.12.2025).

[4] Федеральный закон «О финансово-промышленных группах» от 30.11.1995 № 190-ФЗ. [Электронный ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8476/ (дата обращения: 10.12.2025).

пертизы представленных документов полномочным государственным органом. Получить официальный статус и претендовать на государственную поддержку можно было только при нацеленности группы на реализацию инвестиционных и иных проектов и программ, направленных на повышение конкурентоспособности и расширение рынков сбыта товаров и услуг, повышение эффективности производства, создание новых рабочих мест. Одновременно устанавливались обязательства и Правительства РФ. Как указывалось в Законе (ст. 15, п. 3): «Правительство Российской Федерации разрабатывает порядок предоставления мер поддержки финансово-промышленных групп в соответствии с приоритетами в промышленной и социальной политике, заявляемыми им ежегодно одновременно с представлением проекта федерального бюджета на соответствующий год, и отчитывается о результатах их применения при отчете об исполнении федерального бюджета». Фактически Федеральный закон №190-ФЗ «О финансово-промышленных группах» закладывал определенную основу для интерактивного индикативного планирования в нашей стране. Однако такое планирование предполагает, что и государство, и бизнес готовы координировать свои действия и придерживаться принятых обязательств. Бизнес свою готовность продемонстрировал. Необходимость государственной поддержки для обновления кооперационных связей, выживания в условиях конверсии особенно остро ощущалась предприятиями оборонно-промышленного комплекса. «Лига содействия оборонным предприятиям» и ее президент А.Н. Шулунов активно выступали за принятие такого закона.

Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 443[1] Правительству Российской Федерации было предписано:

а) предусматривать в проектах федеральных бюджетов начиная с 1997 г. средства на финансирование государственной поддержки финансово-промышленных групп в соответствии с ежегодно заявляемыми приоритетами в промышленной и социальной политике;

б) оказывать поддержку финансово-промышленным группам, участвующим в реализации федеральных целевых программ, в пределах расходов, предусмотренных в федеральном бюджете на 1996 г.

Однако в том же году Указом Президента РФ от 28 декабря 1996 г. № 1781 действие этих подпунктов «а» и «б» было приостановлено, а в соответствии с Указом Президента РФ от 24.08.98 № 986 они вообще утратили силу. С принятием Федерального закона от 22 июня 2007 г. перестал действовать и сам закон «О финансово-промышленных группах». Стратегический потенциал такого рода бизнес-групп, продемонстрированный «экономическим чудом» Германии и «экономическим чудом» Японии, в нашей стране не был реализован.

Проблема координации экономической деятельности обостряется, когда на повестке дня форсированная перестройка производственной кооперации. Такая потребность возникает не только в связи с послевоенным восстановлением экономики, но и при разрыве сложившихся внешнеэкономических связей. В современных условиях к выстраиванию новых кооперационных отношений побуждает очередная технологическая революция. Проблема формирования и координации сетей добавленной стоимости (СДС) актуальна для России и с позиций

[1] Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 443 «О мерах по стимулированию создания и деятельности финансово-промышленных групп». [Электронный ресурс]. https://base.garant.ru/10164543/ (дата обращения: 10.12.2025).

обеспечения технологического суверенитета. Как обосновывает В.М. Полтерович, большую роль в решении этой проблемы могут сыграть консорциумы, осуществляющие разработку и реализацию проектов создания и / или внедрения новых технологий, предназначенных для использования в своей сети, в том числе предприятиями из разных отраслей народного хозяйства. «По существу, индикативные планы должны в значительной мере состоять из проектов формирования СДС, согласованных между собой и ежегодно уточняемых в соответствии с методологией скользящего планирования» (Полтерович, 2024, с. 252). По мнению В.М. Полтеровича, к рассматриваемому типу консорциумов близки создаваемые по Указу Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[1] научно-образовательные центры мирового уровня (НОЦ). Однако Совет НОЦ, созданный для координации и оценки их деятельности, — это всё же не Генеральное агентство развития, нацеленное на формирование и реализацию долгосрочной экономической политики в разных ее составляющих. Такое агентство — необходимый организатор разработки стратегии социально-экономического развития страны на основе итеративного процесса взаимодействия с другими государственными органами, с разными группами интересов (бизнес, профсоюзы, наука и др.).

С античных времен известно, когда не знаешь, куда плыть, никакой ветер не будет попутным. Определенную направленность развитию России придает Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»[2]. Кроме того, имеется целый ряд других стратегических документов по пространственному и по научно-технологическому развитию страны, по национальной и по экономической безопасности. Однако до сих пор не появилась Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, что предусмотрено Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[3]. Такой совместно вырабатываемый документ необходим и для дальнейшей консолидации страны, и для снижения неопределенности будущего. Инструментом снижения неопределенности при конструировании будущего России выступает стратегическое планирование, рассматриваемое как процесс определения долгосрочных целей социально-экономического развития и инструментов их достижения. Их совокупность должна формировать стержень социально-экономической политики государства, которое определяет вектор развития страны (Ленчук, Филатов, 2023, с. 10; Ленчук, 2023).

При том, что Федеральный закон № 172-ФЗ соответствует, главным образом, информационно-ориентирующей роли системы индикативного планирования, в утвержденных в 2015 г. Правительством РФ правилах разработки отраслевых до-

[1] Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс]. https://base.garant.ru/71937200/ (дата обращения: 12.12.2025).

[2] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». [Электронный ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/ (дата обращения: 12.12.2025).

[3] Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. [Электронный ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 12.12.2025).

кументов стратегического планирования[1] виден шаг в направлении более активной координации действий, к согласованию интересов заинтересованных лиц.

Так, было предусмотрено, что к разработке отраслевых документов при необходимости привлекаются объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации. Сам процесс разработки имеет итеративный характер. Уже на первом этапе участники разработки получают запрос о предоставлении сведений, необходимых для разработки отраслевого документа, а также возможность поделиться своими взглядами на проблемные вопросы и способы их решения. На втором этапе разработчик отраслевого документа на основании полученной информации осуществляет разработку проекта документа, обеспечивает его согласование с участниками разработки для последующего проведения общественного обсуждения.

Устроить поступательное развитие страны призваны новые национальные проекты до 2030 г. Разработка таких проектов регламентирована постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 21.02.2025) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»[2]. Это постановление предусматривает, что «общественно-экспертный совет формирует заключение (заключения) на паспорт национального проекта и входящих в его состав федеральных проектов, а также заключение на паспорт федерального проекта, входящего в состав национального проекта, в случае утверждения указанного паспорта после начала реализации национального проекта».

Если по правилам разработки отраслевых документов стратегического планирования 2015 г. целевые группы вносят вклад в формирование исходного проекта документа, то, в соответствии с постановлением о проектной деятельности, общественно-экспертный совет имеет дело уже с подготовленным проектом. Это значит, что для обоснования эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых мероприятий (результатов) национальных и федеральных проектов, направляемых на согласование в федеральные органы исполнительной власти, нет необходимости обращаться к целевым группам (группы лиц, органов и организаций, в интересах которых реализуется проект). Однако их участие могло бы сыграть существенную роль в повышение согласованности федеральных проектов, входящих в национальный проект.

5. Заключение

Многообразие существующих стратегических документов не снимает с повестки дня переход к интерактивному индикативному планированию в нашей стране. Присущий такому планированию коллаборативизм благоприятствует не только выявлению имеющихся проблем, но и их решению, помогает сближению позиций заинтересованных сторон, повышению доверия к принимаемым решениям.

[1] Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162. [Электронный ресурс]. https://base.garant.ru/71234606/ (дата обращения: 12.12.2025).

[2] Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». [Электронный ресурс]. https://base.garant.ru/72093040/ (дата обращения: 12.12.2025).

Расширение реального круга участников планирования дает шанс по-новому подойти к застаревшим конфликтам интересов. Совместное управление позволяет надеяться на взаимообогащение и обобщение опыта, идей и компетенций множества заинтересованных сторон (Crosby et al., 2017). Интерактивное формирование политики в настоящее время — это практика, в рамках которой люди формируют новую идентичность (Hajer & Wagenaar, 2003). Широко распространенное понимание того, как может выглядеть желаемое будущее, — это фактор и мотиваций, и доверия.

Успехов в развитии добивается тот, кто в трудные времена способен создавать заделы на будущее. В сложившихся условиях интерактивное индикативное планирование должно помочь формированию таких заделов.

Список источников

Дементьев, В. Е. (2023). Коммуникативная концепция общественного договора и формирование курса развития экономики. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз, 16* (4), 57–70. https://doi.org/10.15838/esc.2023.4.88.3

Дементьев, В. Е. (2024). Сотрудничество государства и бизнеса при прогнозировании и планировании структурных сдвигов в экономике. *Проблемы прогнозирования,* (3(204)), 18–29. https://doi.org/10.47711/0868-6351-204-18-29

Дудкин, В., Петров, Ю. (1998а). Индикативное планирование — механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой. *Российский экономический журнал,* (6), 38–58.

Дудкин, В., Петров, Ю. (1998б). Индикативное планирование — механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой. *Российский экономический журнал,* (7–8), 43–71.

Лебедев, А. Н. (2016). Индикативное планирование в контексте взаимодействия субъектов рынка туристских услуг. *Индустрия туризма: возможности, приоритеты, проблемы и перспективы, 9* (2), 56–62. EDN XEGEWZ.

Ленчук, Е. Б. (2023). Стратегическое планирование: новые вызовы в контексте внешних ограничений. *Журнал Новой экономической ассоциации,* (4(61)), 224–230. https://doi.org/10.31737/22212264_2023_4_224-230

Ленчук, Е. Б., Войтоловский, Ф. Г., Кувалин, Д. Б. (2020). Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы. *Проблемы прогнозирования,* (6), 46–55. https://doi.org/10.47711/0868-6351-183-46-55

Ленчук, Е. Б., Филатов, В. И. (2023). Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной экономической трансформации. *Вестник Института экономики Российской академии наук,* (4), 7–24. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_4_7_24

Макаров, В. Л. (2010). *Социальный кластеризм. Российский вызов.* Москва: Бизнес Атлас, 272.

Массе, П. (1971). *Критерии и методы оптимального определения капиталовложений.* Москва: Статистика, 503.

Полтерович, В. (2008). Стратегии модернизации, институты и коалиции. *Вопросы экономики,* (4), 4–24. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-4-4-24

Полтерович, В. М. (2015). От социального либерализма — к философии сотрудничества. *Общественные науки и современность,* (4), 41–64.

Полтерович, В. М. (2017). Толерантность, сотрудничество и экономический рост. *Вопросы экономики,* (11), 33–49. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-11-33-49

Полтерович, В. М. (2021). Коллаборативные иерархии. *Вопросы экономики,* (7), 31–48. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-7-31-48

Полтерович, В. М. (2024). Формирование отечественных сетей добавленной стоимости. *Журнал Новой экономической ассоциации,* (3(64)), 251–257. EDN: HSISBA. https://doi.org/10.31737/22212264_2024_3_251-257

Попова, Е. В. (2008). Индикативное планирование как основной метод формирования долгосрочной социально-экономической стратегии России. *Инновации,* (9), 15–27.

Устюжанина, Е. В., Евсюков, С. Г. (2015). Индикативное планирование: определение понятия и российская практика. *Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, 82* (4), 104–113. https://doi.org/10.21686/2413-2829-2015-4-104-113

Шимов, В. Н. (1999). Индикативное планирование: опыт развитых стран и задачи переходного периода. *Белорусский экономический журнал,* (1), 4–14.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18* (4), 543–571. https://doi.org/10.1093/JOPART/MUM032

Clark, J. K. (2021). Public Values and Public Participation: A Case of Collaborative Governance of a Planning Process. *The American Review of Public Administration, 51* (3), 199–212. https://doi.org/10.1177/0275074020956397

Crosby, B. C., Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review, 19* (5), 655–669. https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press, 280.

Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). Introduction. In M. A. Hajer, H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society.* New York: Cambridge University Press, 307.

Meade, J. E. (1970). *The Theory of Indicative Planning.* Manchester: University of Manchester Press, 78.

Pelkmans, J., & Renda, A. (2014). Does EU regulation hinder or stimulate innovation? *CEPS Special Report,* (96). [Электронный ресурс]. www.ceps.eu (дата обращения: 11.12.2025).

Polterovich, V. (2020). Crisis of Institutions of Political Competition. Internet and Collaborative Democracy. *MPRA Paper,* (104363). [Электронный ресурс]. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/104363/ (дата обращения: 11.12.2025).

Ran, B., & Qi, H. (2018). Contingencies of power sharing in collaborative governance. *The American Review of Public Administration, 48* (8), 836–851. https://doi.org/10.1177/0275074017745355

Reilly, T. (2001). Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work, 25* (1), 53–73.

References

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18* (4), 543–571. https://doi.org/10.1093/JOPART/MUM032

Clark, J. K. (2021). Public Values and Public Participation: A Case of Collaborative Governance of a Planning Process. *The American Review of Public Administration, 51* (3), 199–212. https://doi.org/10.1177/0275074020956397

Crosby, B. C., Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review, 19* (5), 655–669. https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165

Dementiev, V. E. (2023). Communicative concept of the social contract and formation of the course of economic development. *Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 16* (4), 57–70. https://doi.org/10.15838/esc.2023.4.88.3 (In Russ.)

Dementiev, V. E. (2024). Cooperation Between the State and Business in Forecasting and Planning Structural Changes in the Economy. *Studies on Russian Economic Development, 35* (3), 328–336. https://doi.org/10.1134/S1075700724030043

Dudkin, V., & Petrov, Yu. (1998a). Indicative planning is a mechanism for coordinating the activities of state and non-state economic management entities. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal [Russian Economic Journal],* (6), 38–58. (In Russ.)

Dudkin, V., & Petrov, Yu. (1998b). Indicative planning is a mechanism for coordinating the activities of state and non-state economic management entities. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal [Russian Economic Journal],* (7-8), 43–71. (In Russ.)

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). Introduction. In M. A. Hajer, H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society.* New York: Cambridge University Press.

Lebedev, A. N. (2016). Indicative planning in the context of interaction of subjects of the market of tourist services. *Industriya turizma: vozmozhnosti, prioritety, problemy i perspektivy [Tourism industry: Opportunities, priorities, problems and prospects], 9* (2), 56–62. EDN XEGEWZ. (In Russ.)

Lenchuk, E. B. (2023). Strategic planning: New challenges in the context of external constraints. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association],* (4(61)), 224–230. https://doi.org/10.31737/22212264_2023_4_224-230 (In Russ.)

Lenchuk, E. B., & Filatov, V. I. (2023). Strategic planning as a tool for reducing uncertainty in conditions of global economic transformation. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy Akademii Nauk [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences],* (4), 7–24. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_4_7_24 (In Russ.)

Lenchuk, E. B., Voitolovskii, F. G., & Kuvalin, D. B (2020). Strategic Planning in Public Administration: Experience, Opportunities and Prospects. *Studies on Russian Economic Development, 31* (6), 621–628. https://doi.org/10.1134/S1075700720060106

Makarov, V. L. (2010). *Sotsial'nyy klasterizm. Rossiyskiy vyzov [Social clusterism. The Russian Challenge].* Moscow: Biznes Atlas Publ., 272. (In Russ.)

Massé, P. (1971). *Kriterii i metody optimal'nogo opredeleniya kapitalovlozheniy [Criteria and methods for optimal determination of investment].* Moscow: Statistika Publ., 503. (In Russ.)

Meade, J. E. (1970). *The Theory of Indicative Planning.* University of Manchester Press.

Pelkmans, J., & Renda, A. (2014). Does EU regulation hinder or stimulate innovation? *CEPS Special Report,* (96). www.ceps.eu (Date of access: 11.12.2025).

Polterovich, V. (2008). Strategies of modernization, institutions and coalitions. *Voprosy Ekonomiki,* (4), 4–24. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-4-4-24 (In Russ.)

Polterovich, V. (2015). From social liberalism towards the philosophy of collaboration. *Obshchestvennye nauki i sovremennost' [Social sciences and contemporary world],* (4), 41–64. (In Russ.)

Polterovich, V. (2017). Tolerance, collaboration, and economic growth. *Voprosy Ekonomiki,* (11), 33–49. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-11-33-49 (In Russ.)

Polterovich, V. (2020). Crisis of Institutions of Political Competition. Internet and Collaborative Democracy. *MPRA Paper,* (104363). https://mpra.ub.uni-muenchen.de/104363/ (Date of access: 11.12.2025).

Polterovich, V. M. (2021). Collaborative hierarchies. *Voprosy Ekonomiki,* (7), 31–48. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-7-31-48 (In Russ.)

Polterovich, V. M. (2024). The formation of domestic value-added networks. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [Journal of the New Economic Association],* (3(64)), 251–257. EDN: HSISBA. https://doi.org/10.31737/22212264_2024_3_251-257 (In Russ.)

Popova, E. V. (2008). Indicative planning as the principal method of forming long-term socio-economic strategy of Russia. *Innovatsii [Innovations],* (9), 15–27. (In Russ.)

Ran, B., & Qi, H. (2018). Contingencies of power sharing in collaborative governance. *The American Review of Public Administration, 48* (8), 836–851. https://doi.org/10.1177/0275074017745355

Reilly, T. (2001). Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work, 25* (1), 53–73.

Shimov, V. N. (1999). Indicative planning: the experience of developed countries and the challenges of the transition period. *Belorusskiy ekonomicheskiy zhurnal [Belarusian Economic Journal],* (1), 4–14. (In Russ.)

Ustyuzhanina, E. V., & Evsyukov, S. G. (2015). Indicative planning: definition and Russian practice. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G.V. Plekhanova [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 82* (4), 104–113. https://doi.org/10.21686/2413-2829-2015-4-104-113 (In Russ.)

Информация об авторе

Дементьев Виктор Евгеньевич — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник, Центральный экономико-математический институт РАН; https://orcid.org/0000-0001-5612-3999 (Российская Федерация, 117418, г. Москва, Нахимовский пр-кт, д. 47; e-mail: vedementev@rambler.ru).

About the author

Victor E. Dementiev — Dr. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Chief Research Associate, Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences (CEMI RAS); https://orcid.org/0000-0001-5612-3999 (47, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117418, Russian Federation; e-mail: vedementev@rambler.ru).

Дата поступления рукописи: 26.12.2025.
Прошла рецензирование: 12.01.2026.
Принято решение о публикации: 10.02.2026.
Received: 26 Dec 2025.
Reviewed: 12 Jan 2026.
Accepted: 10 Feb 2026.