

УДК 338.2

JEL: O2

DOI 10.25513/1812-3988.2019.17(3).5-16

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Ю.И. Бушенева

Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина (Санкт-Петербург, Россия)

### Информация о статье

Дата поступления  
20 июля 2019 г.

Дата принятия в печать  
21 августа 2019 г.

### Тип статьи

Аналитическая статья

### Ключевые слова

Прогнозирование, планирование, постиндустриальная экономика, адаптация, государственное управление, экономическая система

**Аннотация.** Рассматриваются современные тенденции трансформации прогнозирования и планирования национальных экономик в условиях происходящего в настоящее время разлома между индустриальной и постиндустриальной экономикой. Констатируется, что в мире возрос интерес к национальному прогнозированию и планированию, обусловленный наличием значительного числа непредсказуемых экономических рисков, кризисов и шоков, в том числе возникших в результате процессов глобализации. На основании сопоставления данных международных исследований и индексов делается вывод о том, что, несмотря на широкомасштабное увеличение количества планов национального развития, качественного улучшения государственного управления не происходит примерно в половине стран. Также обосновывается тезис о недостаточном формировании условий для назревшей модернизации системы прогнозирования и планирования. Выявляются факторы, ведущие к трансформации прогнозно-плановой работы в условиях постиндустриальной экономики. В соответствии с параметрами разработанной графической системно-коммуникационной модели приводятся признаки, отличающие прогнозирование и планирование национальной экономики в индустриальный и постиндустриальный период. Выявляются проблемы, характерные для функционирования современных систем прогнозирования и планирования национальных экономик в странах мира. Полученные результаты обосновывают тезис о том, что в соответствии с новыми условиями социально-экономической реальности необходима трансформация прогнозно-плановой работы. Делается вывод о необходимости адаптации систем прогнозирования и планирования национальных экономик в постиндустриальный период, а также создания новых методологических подходов к государственной экономической прогнозно-плановой работе.

## TRANSFORMATION OF FORECASTING AND PLANNING OF DEVELOPMENT OF NATIONAL ECONOMIC SYSTEMS IN THE MODERN WORLD

Yu.I. Busheneva

Leningrad State University named after A.S. Pushkin (St. Petersburg, Russia)

### Article info

Received  
July 20, 2019

Accepted  
August 21, 2019

### Type paper

Analytical paper

### Keywords

Forecasting, planning, post-industrial economy, adaptation, public administration, economic system

**Abstract.** The article considers the current trends in the transformation of forecasting and planning of national economies in the context of the current break between the industrial and post-industrial economies. The work states that the world has an increased interest in national forecasting and planning, due to the presence of a significant number of unpredictable economic risks, crises and shocks, including those resulting from globalization processes. Based on a comparison of international studies and indices, it is concluded that, despite the large-scale increase in the number of national development plans, there is no qualitative improvement in public administration in about half of the countries. The article also substantiates the thesis about the insufficient formation of conditions for the urgent modernization of the forecasting and planning system. The author identified factors leading to the transformation of the forecast-planned work in a post-industrial economy. In accordance with the parameters of the developed graphic system-communication model, the article presents the features that distinguish the forecasting and planning of the national economy in the industrial and post-industrial period. The paper identifies problems that are characteristic of the functioning of modern systems for forecasting and planning national economies in countries of the world. The results of the study substantiate the thesis that, in accordance with the new conditions of socio-economic reality, a transformation of forecast-planned work is necessary. The author made a conclusion about the need to adapt the forecasting and planning systems of national economies in the post-industrial period, as well as the creation of new methodological approaches to state economic forecast-planned work.

**1. Введение.** Идеи либерализации и дерегулирования экономики, характерные для многих стран мира в 1970–1990-х гг., привели тогда к пониманию централизованного планирования как некоторого «пережитка» в развитии национальной экономики. Но в последние два десятилетия в мире наблюдается возрождение интереса к национальной прогнозно-плановой работе. Исследования специалистов Всемирного банка (2006) и Манчестерского университета (2018) выявили тренд расширения применения прогнозирования и планирования в регулировании экономических систем. Так, было установлено, что число стран, имеющих национальный план развития, за 12 лет увеличилось более чем вдвое: с 62 в 2006 г. до 134 в 2018 г. В итоге в настоящее время более 80 % населения мира проживает на территориях, имеющих государственный план в той или иной форме [1].

Прогнозирование и планирование становятся всё более значимой подсистемой государственного регулирования национальных экономик в современных условиях интенсификации и усложнения глобальных и внутригосударственных экономических процессов. Результативное функционирование данной подсистемы позволяет обеспечить стабильность, устойчивость, поступательное долгосрочное развитие, что получает отражение и в международных документах. В частности, речь идет о Декларации тысячелетия ООН (*Millennium Development Goals, MDGs, 2000–2015*) и Целях в области устойчивого развития (*Sustainable Development Goals, SDGs, 2015–2030*) – документах, подписанных всеми 193 государствами – членами ООН и призывающих государства формировать комплексные планы для достижения конкретных целей в области экономики, экологии, социального развития [2].

Интерес международных организаций и правительств стран к прогнозированию и планированию обусловлен рядом причин, но основной детерминантой является то, что в современной экономике участились «провалы» рынка и, как следствие, национальные экономические системы всё чаще вынуждены функционировать в условиях рисков, шоков и кризисов, в том числе и обусловленных глобализацией. Правительства сталкиваются с необходимостью создания институтов и поиска ресурсов для управления национальными экономиками в условиях неопределенности принятия

управленческих решений и наличия непредвиденных обстоятельств. В результате глобальные и национальные организации пришли к пониманию того, что рыночная экономика не способна полноценно координировать финансовую и хозяйственную деятельность или способствовать результативным структурным преобразованиям в государстве [3].

Указанные экономические потрясения являются чертами функционирования экономических систем в период масштабного перехода от индустриальной к постиндустриальной экономике. Необходимость должного реагирования на них формирует в современном мире потребность в дополнительных мерах по регулированию национального хозяйства, в том числе и на основе «новой» системы национально-прогнозного и планирования.

Социально-экономический разлом, возникший в результате указанного перехода и смены технологических укладов, формирует перед системой государственного прогнозирования и планирования новые вызовы. Если в период индустриальной эпохи прогнозирование и планирование развития национальной экономики было однозначным, линейным, то прогнозно-плановая деятельность постиндустриальной экономики требует перемен. Это связано с тем, что всё чаще стали происходить нерегулярные и непредсказуемые события, которые влекут за собой серьезные последствия («черные лебеди», по определению Н.Н. Талеба [4]), применяемые методы предвидения не приносят желаемых результатов [5], положения прогнозов и планов зачастую не находят выражения в реальности будущего, прогнозы не сбываются, а планы не реализуются [6; 7]. Но, к сожалению, исходя из анализа научной литературы, посвященной особенностям прогнозирования и планирования в постиндустриальной экономике, следует предположить, что в современной практике государственного управления формирование ответов на данные вызовы создается крайне медленно или нерезультативно, несмотря на назревшие проблемы.

**2. Обзор литературы.** Вопросам трансформации экономического прогнозирования и планирования развития в современных условиях посвящен целый ряд отечественных и иностранных исследований.

Результаты изучения работ зарубежных исследователей в данной области позволяют

считать, что назревшие или происходящие трансформации обусловлены изменением самих основ функционирования экономической системы, ее усложнением и ростом неопределенности [8; 9]. Росту слабой предсказуемости последствий экономических действий в новой социально-экономической реальности посвящены работы Н.Н. Талеба (см., напр.: [4]). Подтверждают его исследования и аналитики агентства *Cisco*, которые спрогнозировали, что в предстоящие пятьдесят лет мир будет переживать грандиозные перемены, все открытия, которые сделаны человеком за последние восемь тысяч лет, – «ничто в сравнении с тем, что люди увидят в течение следующих двух десятилетий»<sup>1</sup>.

Адаптации государственного управления к новым условиям постиндустриальной экономики посвящена работа С. Wang, R. Medaglia, L. Zheng, в рамках которой рассматриваются возможности изменения регулирования социально-экономической среды под воздействием новых технологий и требований граждан [10].

Подробный анализ трансформации современного прогнозирования и планирования национальных экономик, в том числе под влиянием кризисов постиндустриальной экономики, приведен в работе А.О. Chimhowu, D. Hulme, L.T. Munro [1]. В основу исследования лег анализ 103 национальных планов государств с населением более 1 млн чел., опубликованных в период между 2006 и 2018 гг. На основании применения контент-анализа, библиометрических методов исследования была получена типология и характеристика национальных планов экономического развития и сделан вывод о формировании глобального интереса к комплексному национальному планированию.

В отечественной литературе также подчеркивается, что экономическая действительность сегодня слишком многовариантна, темпы ее изменения опережают скорость ее изучения [11, с. 73], приводя к инновационным шокам [12, с. 10]. Так, указывается, что научные достижения, которые были сделаны в XX в., никак нельзя было предвидеть на основе достижений науки XIX в., – они оказались неожиданностью [11, с. 74].

На качественную трансформацию технологического базиса экономики как на мировом, так и на национальном уровне и ускорение социально-экономического развития указывает С.Д. Бодрунов, подчеркивая при этом,

что в основе данных изменений находится рост знаниеемкости материального производства, разрушение старых рынков и появление новых, развитие цифровизации и автоматизации во всех отраслях производства, активное внедрение инноваций [13, с. 5].

Усилению роли государства в регулировании социально-экономических процессов в сложившихся условиях, в том числе и путем активной прогнозно-плановой деятельности, посвящены работы Е.А. Капогузова, А.С. Богдановой (2016) [3], Ю.А. Маленкова (2011) [7], В.П. Орешкина (2016) [5]. Возрастание роли прогнозирования и планирования в новых условиях постиндустриальной экономики охарактеризовано в работах автора статьи Ю.И. Бушеневой [6; 14].

Однако доступная научная и публицистическая литература не содержит достаточно информации о необходимых параметрах качественной трансформации систем прогнозирования и планирования в условиях постиндустриальной экономики.

### 3. Гипотезы и методы исследования.

В представленном в настоящей статье исследовании были выдвинуты гипотезы о том, что, несмотря на количественное увеличение прогнозов и планов в современной мирохозяйственной и национальных системах, в настоящее время в значительном числе национальных экономик:

– не происходит качественного повышения эффективности государственного социально-экономического управления;

– не созданы необходимые условия для назревшей качественной модернизации прогнозирования и планирования.

Вышесказанное обусловило цель исследования: обоснование необходимости трансформации систем прогнозирования и планирования развития национальных экономик в условиях постиндустриального периода.

В основу проведенного исследования был положен системный анализ [15]. Согласно его положениям прогнозирование и планирование национальной экономики понимается как элемент системы более крупного порядка – государственного управления, а она в свою очередь является элементом экономической системы. При этом между подсистемой прогнозирования и планирования, государственным управлением и всей экономической системой происходит постоянный обмен информацией,

ресурсами и результатами (межсистемная коммуникация).

В рамках указанного подхода для мониторинга трансформации прогнозирования и планирования национальных экономик были использованы информационные материалы, на основании которых был проведен вторичный анализ данных. Ими явились научная литература о прогнозировании и планировании, международные рейтинги развития государственного управления в мире. В частности:

– сведения о 101 стране с населением более миллиона человек, в которых с 2006 по 2018 г. были приняты планы развития национальной экономики (за исключением Косово и Палестины из-за их спорного международного статуса) [1];

– динамика показателя «Эффективность государственного управления» (*Government Effectiveness, GE*) из Индикаторов качества государственного управления (*Worldwide Governance Indicators, WGI*) за 2006–2017 гг.<sup>2</sup>;

– показатели Индекса готовности к электронному правительству Организации Объединенных Наций (*E-Government Development Index, EGDI*)<sup>3</sup>.

Первоначально на основании положений системно-коммуникационного подхода при применении методов абстрагирования и графического моделирования была создана модель взаимодействия системы прогнозирования и планирования с внешней средой, выделены системные понятия, объекты и отношения между ними и представлены в схематическом виде.

Для анализа взаимодействия системы прогнозирования и планирования национальной экономики с системой государственного управления была произведена оценка того, была ли повышена эффективность государственного управления в стране в период после принятия плана экономического развития. Для этого были определены изменения показателя «Эффективность государственного управления» (*Government Effectiveness, GE*) Индикаторов качества государственного управления (*Worldwide Governance Indicators, WGI*) за 2006–2017 гг. В качестве расчетного периода для стран было выбрано время с года принятия плана развития национальной экономики до 2017 г. – последнего года, для которого специалистами Всемирного банка был произве-

ден расчета индикатора на момент подготовки статьи.

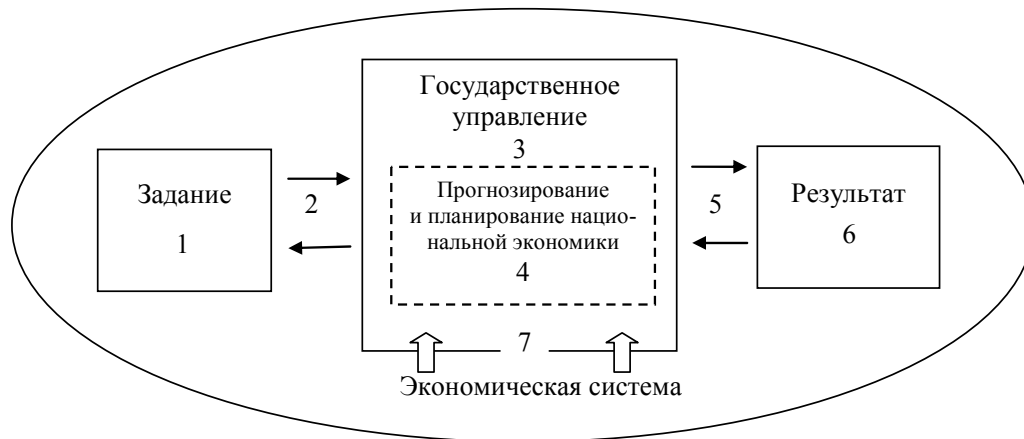
Показатель «Эффективность государственного управления» (*Government Effectiveness*) по методологии Всемирного банка включает оценки качества оказания государственных услуг, разработки и реализации внутренней государственной политики, функционирования государственного аппарата и работы государственных служащих, их компетенции, степени их независимости от политического давления, степени доверия к внутренней политике правительства<sup>4</sup>. Показатель измеряется от –2,5 (низкая эффективность управления) до 2,5 (высокая эффективность управления).

В дальнейшем был проведен анализ литературы, который позволил выявить факторы, ведущие к трансформации прогнозно-плановой работы в условиях постиндустриальной экономики. Последующее применение сравнительного анализа и табличного метода дало возможность выявить отличия прогнозирования и планирования национальной экономики в индустриальной и постиндустриальной экономике по основным параметрам графической системно-коммуникационной модели.

Для определения того, созданы ли в странах, принимавших национальные экономические планы, условия для нового типа постиндустриального планирования, было произведено деление государств на группы в соответствии с показателями Индекса готовности к электронному правительству Организации Объединенных Наций (*E-Government Development Index, EGDI*). *EGDI* рассчитывается на основании ряда показателей, в том числе развития государственных онлайн-услуг, электронного участия граждан в деятельности государства, предоставлении открытых данных правительственных органов.

В дальнейшем был осуществлен анализ литературы, позволивший выявить причины недостаточной трансформации прогнозирования и планирования в постиндустриальной экономике, а также проблемы в данной сфере в мирохозяйственной и национальной системах.

**4. Результаты исследования.** Согласно системно-коммуникационному подходу, взаимодействия системы прогнозирования и планирования с внешней средой (экономической системой) можно представить в виде графической модели.



*Прогнозирование и планирование национальной экономики как система в экономической системе*  
*Forecasting and planning of the national economy as a system in the economic system*

Составными элементами и отношениями в данной модели выступают:

1) задание (запрос экономической системы к подсистеме государственного прогнозирования и планирования);

2) реагирование (реакция подсистемы государственного прогнозирования планирования на запрос и обратная связь);

3) система государственного управления;

4) система государственного прогнозирования и планирования;

5) передача результата (прогноза или плана) в экономическую систему и обратная связь;

6) реализация результата (сбывшиеся или несбывшиеся прогнозы и реализованные или нереализованные планы в экономической системе);

7) факторы влияния экономической системы на систему прогнозирования и планирования.

Согласно положениям системно-коммуникативного подхода, среда обязательно оказывает влияние на систему [16], в нашем случае состояние экономической системы оказывает влияние на прогнозирование и планирование национальной экономики. Система прогнозирования и планирования находится под постоянным воздействием как экономической системы, так и системы государственного управления, при этом осуществляя и собственное влияние на внешнюю среду путем предоставления результата. Согласно Н. Луману [17], система, взаимодействуя со средой вокруг себя, испытывает постоянные возбуждения и стремится к сохранению равновесия. Давление сис-

темы государственного управления и экономической системы заставляет систему прогнозирования и планирования вырабатывать противоположное ей компенсирующее воздействие для сохранения равновесия, создавать противовесы, что способствует устойчивости системы. В таком состоянии система прогнозирования и планирования способна достигнуть более высокого уровня сбалансированного развития с экономической системой в целом и системой государственного управления экономикой в частности [18]. Именно в этом проявляется такое важнейшее качество систем, как способность к адаптации, т. е. приспособление к изменяющимся условиям в пределах некоторых границ. Но следует заметить также, что искомый баланс может быть так и не найден, что оставит систему в неравновесном положении.

Для того чтобы обеспечивать описанный баланс, функционирование системы прогнозирования и планирования должно быть согласовано с системой государственного управления и в конечном итоге приводить к повышению его эффективности. Реальная практика планирования национальных экономик не всегда однозначно приводит к подобному результату. Оценка динамики изменения индикатора «Эффективность государственного управления» за период действия плана развития национальных экономик позволила поделить страны на три группы: страны, улучшившие показатели эффективности управления; не изменившие показатели; ухудшившие показатели эффективности управления. Результаты сопоставления приведены в табл. 1.

Таблица 1. Степень изменения показателей эффективности государственного управления в странах с населением более миллиона человек, принявших за 2006–2018 гг. планы развития национальной экономики

Table 1. The degree of change in the performance indicators of public administration in countries with a population of more than one million people, adopted for 2006-2018 plans for the development of the national economy

Динамика WGI Government Effectiveness	Страны
Положительная ( $0,01 \leq GE \leq 0,45$ ; $N = 55$ )	Казахстан (0,45), Кот-д'Ивуар (0,42), Аргентина (0,40), Туркменистан (0,39), Лаос (0,32), Азербайджан (0,31), Гондурас (0,30), Ямайка (0,28), Индия (0,26), Нигерия (0,25), Руанда (0,24), Пакистан (0,21), Никарагуа (0,20), Южный Судан (0,20), Ангола (0,19), Боливия (0,18), Эквадор (0,18), Гана (0,17), Иордания (0,17), Того (0,17), Албания (0,16), Бутан (0,16), Восточный Тимор (0,16), Мадагаскар (0,16), Кения (0,15), Литва (0,14), Тунис (0,14), Египет (0,13), Таиланд (0,12), Беларусь (0,11), Парагвай (0,11), Армения (0,10), Ботсвана (0,10), Сенегал (0,10), Гватемала (0,09), Зимбабве (0,09), Грузия (0,08), Конго (0,08), Нигер (0,08), Китай (0,07), Мали (0,06), Молдова (0,06), Намибия (0,06), Украина (0,06), Демократическая Республика Конго (0,05), Саудовская Аравия (0,05), Эстония (0,05), Мьянма* (0,04), Папуа Новая Гвинея (0,04), Гвинея (0,03), Колумбия (0,03), Перу (0,03), Сьера-Леоне (0,02), Узбекистан** (0,02), Сомали (0,01)
Без изменений ( $GE = 0$ ; $N = 3$ )	Алжир, Замбия, Оман
Отрицательная ( $-0,063 \leq GE \leq -0,01$ ; $N = 43$ )	Гаити (-0,02), Катар (-0,02), Буркина-Фасо (-0,03), Малайзия (-0,04), Бангладеш (-0,05), Черногория (-0,05), Тринидад и Тобаго (-0,05), Киргизия (-0,06), Чад (-0,07), Вьетнам (-0,07), ЮАР (-0,07), Бенин (-0,08), Мавритания (-0,08), Танзания (-0,08), Босния и Герцеговина (-0,09), Таджикистан (-0,09), Марокко (-0,10), Уганда (-0,10), ОАЭ (-0,11), Филиппины (-0,11), Бразилия (-0,12), Коста-Рика (-0,13), Эсватини*** (-0,13), Мозамбик (-0,15), Ирак (-0,17), Монголия (-0,17), Либерия (-0,20), Эфиопия (-0,21), Бахрейн (-0,22), Венесуэла (-0,23), Бурунди (-0,24), Ливан (-0,27), Панама (-0,28), Турция (-0,29), Чили (-0,31), Малави (-0,31), Доминикана (-0,33), Эль Сальвадор (-0,33), Россия (-0,36), Мексика (-0,37), Лесото (-0,47), Барбадос (-0,51), Гвинея-Бисау (-0,58)

\* План развития Мьянмы был принят на 2014 г., периодом для сопоставления были выбраны 2014–2015 гг.

\*\* План развития Узбекистана был принят на 2017–2021 гг., периодом для сопоставления были выбраны 2016–2017 гг.

\*\*\* Бывш. Свазиленд.

Результаты сопоставления показывают, что порядка 42,57 % стран в период функционирования национального плана развития не улучшили, а, наоборот, ухудшили показатели эффективности государственного управления, 2,97 % стран не изменили своих показателей.

Результаты сопоставления позволяют сделать вывод о том, что, несмотря на количественное увеличение прогнозов и планов в современной мирохозяйственной и национальных системах, в настоящее время в значительном числе национальных экономик не происходит качественного повышения эффективности государственного экономического управления, что подтверждает первую гипотезу исследования.

Таким образом, по нашему мнению, на текущем этапе развития необходимо искать пути совершенствования экономического прогнозирования и планирования для обеспечения их позитивного воздействия на развитие государственного управления. Поиск данных путей возможен при определении тех факторов, которые способствуют дисбалансу прогнозирования и планирования, государственного управления и экономической системы, порождаемому окончанием индустриального этапа развития и началом постиндустриального.

Указанный новый этап развития цивилизации характеризуется переходом к новой социально-экономической реальности, для которой характерно увеличение взаимозависимо-

сти всех частей и элементов; усиление сложности на всех уровнях и сферах; нарастание неопределенности в функционировании и развитии; ускорение изменений [12], и даже «ускорение ускорения» [13], а также формирование непрерывности инновационного процесса. Указанные особенности приводят к тому, что создаваемые прогнозы и планы не могут отразить всё многообразие корреляций и предсказать внезапно возникающие факторы, явления, кризисы новой социально-экономической ре-

альности. В результате увеличивается рассогласованность, непредсказуемость последствий на первый взгляд необходимых и верных управленческих решений, появляется всё больше быстрых, но неточных прогнозов или планов. В итоге попытки точно спрогнозировать и спланировать будущее социально-экономической реальности зачастую завершаются неудачей, а созданные планы или прогнозы имеют незначительную вероятность реализации (см. табл. 2).

Таблица 2. **Факторы постиндустриального периода, вызывающие дисбалансированное состояние системы прогнозирования и планирования национальной экономики, и их влияние**  
Table 2. **Factors of the post-industrial period, causing an unbalanced state of the system of forecasting and planning of the national economy, and their impact**

<i>Фактор</i>	<i>Влияние на систему прогнозирования и планирования</i>
Увеличение взаимозависимости всех частей и элементов	Неспособность прогнозов и планов в силу их ограниченности отразить всё многообразие корреляций: даже детальный прогноз или план способен представить только поверхностную картину будущего, без учета целого ряда связей между элементами
Усиление сложности на всех уровнях и сферах	Всё большее усложнение прогнозов и планов, приводящее к сокращению способности людей контролировать реализацию показателей и увеличивающее уязвимость прогнозов и планов
Нарастание неопределенности в функционировании и развитии экономической системы	Появление новых непредсказуемых факторов, явлений, кризисов; сокращение степени управляемости систем и процессов, увеличение их рассогласованности, непредсказуемости последствий на первый взгляд необходимых и верных решений
Ускорение изменений и «ускорение ускорения»	Непродуманность прогнозов и планов; пусть быстрое, но не точное прогнозирование и планирование
Непрерывность инновационного процесса	Регулярное появление новых инновационных технологий, процессов, которые необходимо учитывать или в самом процессе прогнозирования и планирования, или в содержании прогноза или плана

Приведенные факторы позволяют провести сравнительный анализ взаимодействия внешней среды и системы прогнозирования и планирования в традиционных условиях индустриальной и новых условиях постиндустри-

альной экономики, а также выявить направления развития прогнозирования и планирования для формирования баланса с внешней средой, что представлено в табл. 3.

Таблица 3. **Отличия прогнозирования и планирования в условиях индустриальной и постиндустриальной экономики**  
Table 3. **Differences of forecasting and planning in the conditions of industrial and post-industrial economy**

<i>Объекты и отношения</i>	<i>Прогнозирование и планирование национальной экономики</i>		<i>Направления развития прогнозирования и планирования для формирования баланса с внешней средой</i>
	<i>индустриального периода</i>	<i>постиндустриального периода</i>	
Задание	Запрос на прогнозы и планы экономического роста, развитие торговли, инвестиций, доходов от экспорта, роста производительности	Запрос на прогнозы предстоящих кризисов, планы действий правительств в условиях экономических шоков, прогнозы и планы влияния новых технологий на экономическое развитие	Учет необходимости формирования прогнозов и планов кризисных шоковых явлений, а также внедрения новых технологий

Окончание табл. 3  
The end of Table 3

Объекты и отношения	Прогнозирование и планирование национальной экономики		Направления развития прогнозирования и планирования для формирования баланса с внешней средой
	индустриального периода	постиндустриального периода	
Реагирование и обратная связь	Использование нетехнологичных трудоемких инструментов работы с требованиями граждан и обработки информации	Использование цифровых технологий и автоматизации работы с требованиями граждан, обработки больших массивов информации ( <i>Big Data</i> )	Создание форм сотрудничества, которые помогут реагировать на быстрые изменения в среде, связанные с технологиями и требованиями граждан
Процесс национального прогнозирования планирования	Развитие экономики рассматривается как линейное или предсказуемо циклическое	Положения о линейном или предсказуемо циклическом развитии дополняются учетом неопределенности и новых рисков	Модернизация национального прогнозирования планирования и предвидение нелинейных процессов, внедрения новых технологий
Передача результата	Выдача результата в экономическую систему как завершенного продукта	Применение форм общественного обсуждения и достижения консенсуса на основе использования информационных технологий электронного правительства	Формирование информационных инструментов для широкомасштабного и эффективного обсуждения положений прогнозов и планов
Реализация результата	Корректировка показателей экономической системы в соответствии с показателями прогноза или плана, зачастую формальная	Корректировка положений прогноза или плана в соответствии с изменениями в экономической системе с построением новых сценариев развития	Повышение адаптивности результата системы прогнозирования и планирования на основе использования гибких методологических подходов

Приведенная разница между функционированием системы прогнозирования и планирования в условиях индустриальной и постиндустриальной экономики является достаточно существенной, и современные государства для приведения в состояние баланса системы прогнозирования и планирования должны учитывать их в своей экономической деятельности. В современном мире трансформация государственного прогнозирования и планирования в соответствии с условиями постиндустриальной экономики может быть произведена только в условиях формирования электронного правительства (*E-Government*), позволяющего полноценно отвечать на потребности экономической системы.

В результате деления государств, принявших планы развития национальной экономики за период 2006–2018 гг., на группы в соответствии с показателями Индекса готовности к электронному правительству Организации Объединенных Наций (*E-Government Development*

*Index, EGDI*) было выявлено, что из анализируемых стран 49,5 % можно отнести к государствам с очень высоким или высоким уровнем развития электронного правительства, из них 10,5 % достигли этого уровня только за период 2017–2018 гг. Список стран представлен в табл. 4.

Проведенный анализ показывает, что примерно половина стран принимает национальные планы в условиях недостаточной степени развитости электронного правительства. В результате система прогнозирования и планирования не функционирует в должных условиях, способствующих построению адекватного баланса с экономической системой. Причинами такой ситуации является ограниченность диалога власти и общества, отсутствие форм быстрого реагирования на потребности экономических агентов и граждан, недостаточные ресурсы для сбора больших массивов данных для принятия верных управленческих решений в условиях неопределенности.



Таблица 4. Уровень сформированности электронного правительства в странах с населением более миллиона человек, принявших за 2006–2018 гг. планы развития национальной экономики, на 2018 г.

Table 4. The level of formation of e-government in countries with a population of more than one million people, adopted for 2006-2018 plans for the development of the national economy, for 2018

Уровень EGDI	Страны
Очень высокий (EGDI > 0,75; N = 7)	Бахрейн, Беларусь (+), Казахстан (+), Литва, ОАЭ, Россия (+), Эстония
Высокий (0,50 < EGDI < 0,75; N = 43)	Азербайджан, Албания, Аргентина, Армения, Барбадос, Боливия (+), Босния и Герцеговина, Бразилия, Венесуэла, Вьетнам, Гана (+), Грузия, Доминикана (+), Индия (+), Иордания, Катар, Китай, Колумбия, Коста-Рика, Кыргызстан (+), Ливан, Малайзия, Марокко, Мексика, Молдавия (+), Монголия, Оман, Панама (+), Парагвай (+), Перу, Саудовская Аравия, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Тунис, Турция, Узбекистан, Украина, Филиппины, Черногория, Чили, Эквадор, Эль-Сальвадор (+), ЮАР
Средний (0,25 < EGDI < 0,50; N = 43)	Алжир, Ангола, Бангладеш, Бенин (+), Ботсвана, Буркина-Фасо (+), Бурунди (+), Бутан, Восточный Тимор, Гаити, Гватемала, Гондурас, Демократическая Республика Конго (+), Египет, Замбия, Зимбабве, Ирак, Кения, Конго (+), Кот-д'Ивуар, Лаос, Лесото, Либерия (+), Мадагаскар (+), Малави (+), Мозамбик (+), Мьянма (+), Намибия, Нигерия, Никарагуа, Пакистан, Папуа Новая Гвинея (+), Руанда, Сенегал, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Танзания, Того, Туркменистан, Уганда, Эсватини, Эфиопия, Ямайка
Низкий (EGDI < 0,25; N = 8)	Гвинея, Гвинея-Бисау, Мавритания, Мали, Нигер, Сомали, Чад, Южный Судан

Примечание. Знаком «+» отмечены страны, повысившие свой уровень в 2018 г. по сравнению с 2017 г.

Можно предположить, что система прогнозирования и планирования в целом ряде стран сталкивается со следующими проблемами:

- несостоятельность построения прогнозов и планов для кризисных экономических ситуаций;
- ограниченность в предвидении нелинейных экономических процессов;
- создание поверхностных прогнозов и планов введения инноваций, новых технологий как в само государственное управление, так и в экономическую жизнь общества;
- медленное реагирование системы на изменения во внешней среде и в требованиях граждан;
- отсутствие социального согласия в отношении принятых прогнозов и планов;
- «жесткость» построения прогнозов и планов без дальнейшей корректировки в соответствии с переменами в экономической системе, их отставание от экономической реальности.

Таким образом, в приведенных рассуждениях можно найти подтверждение второй гипотезы, состоящей в том, что, несмотря на количественное увеличение прогнозов и планов в мирохозяйственной и национальных систе-

мах, в настоящее время не созданы необходимые условия для назревшей качественной модернизации прогнозирования и планирования.

**5. Заключение.** В результате проведенного исследования были сделаны следующие выводы.

В современном мире происходят активные процессы повышения значимости прогнозирования и планирования национальных экономик, что связано с появлением в экономической системе кризисов, шоков, ростом неопределенности при принятии государственных управленческих решений в условиях перехода – разлома между индустриальной и постиндустриальной экономической системой. В настоящее время возникают сложные вопросы о том, каким образом можно обеспечить приемлемый результат планово-прогнозной деятельности в условиях новой экономической реальности.

Несмотря на увеличение в 2,16 раза количества национальных планов национальных экономик за 2006–2018 гг., качественного повышения эффективности государственного экономического управления в значительном числе стран, принявших данные планы, не проис-

ходит. Из данного утверждения можно сделать вывод о том, что прогнозирование и планирование развития национальных экономик в современном мире перестает выполнять роль гаранта экономического развития, а становится инструментом развития, который не всегда эффективно применяется в условиях постиндустриальной экономики.

В управлении национальными экономикami следует отметить недостаточное создание необходимых условий для назревшей качественной модернизации прогнозирования и планирования, в частности за счет расширения диалога власти и общества, создания форм быстрого реагирования государства на потребности экономических агентов и граждан, расширения информационных ресурсов для принятия результативных управленческих решений в условиях неопределенности.

Современное прогнозирование и планирование национальных экономик должно обязательно учитывать неопределенность развития в период разлома между индустриальной и постиндустриальной эпохой и формировать методы для учета непредвиденных обстоятельств. Но система прогнозирования и планирования в целом ряде стран характеризуется невысоким уровнем адаптивности, сталкивается с проблемами построения прогнозов и планов для условий экономических кризисов и шоков, нелинейных процессов, внедрения инноваций, не формируется на основе социального консенсуса в отношении будущих перспектив развития экономической системы.

Указанные результаты позволяют сформулировать выводы о причинах, условиях и последствиях недостаточно эффективного функционирования системы прогнозирования и пла-

нирования национальных экономик в современном мире, обладающие определенной степенью новизны. Исследование создает почву для пересмотра основ, в том числе и методологических, прогнозно-плановой работы государственных органов власти при переходе на модернизационный путь развития, что крайне важно для всех стран мира в целом и для России в частности.

Перспективой исследования является разработка и обоснование новых методологических подходов, обеспечивающих целенаправленность, системность и адаптивность построения государственных прогнозов и планов, что в настоящее время всё еще не нашло достаточного обоснования.

#### Примечания

<sup>1</sup> 25 прогнозов главного футуролога Cisco // Content-Review.com. 2009. 20 дек. URL: <https://www.content-review.com/articles/11395/>.

<sup>2</sup> Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>; Worldwide Governance Indicators. Official site of the World Bank. URL: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

<sup>3</sup> United Nations E-government survey 2018. Gearing T-government to support transformation towards sustainable and resilient societies. New York: United Nations, 2018. P. 116–117. URL: [https://public-administration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://public-administration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf).

<sup>4</sup> Экономическое развитие Евразийского экономического союза и государств-членов в 2016 году: международные рейтинги: анализ. докл. / Евразийская экономическая комиссия, Департамент макроэкономической политики. М., 2016. 189 с. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_makroec\\_pol/seminar/Documents/2016\\_Доклад\\_Экономическое развитие ЕАЭС и государств-членов в 2016 году\\_международные рейтинги.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/seminar/Documents/2016_Доклад_Экономическое развитие ЕАЭС и государств-членов в 2016 году_международные рейтинги.pdf).

#### Литература

1. *Chimhowu A. O., Hulme D., Munro L. T.* The 'New' national development goals and processes // *World Development*. – 2019. – Vol. 120. – P. 76–89. – DOI: 10.1016/j.worlddev.2019.03.013.
2. *Mironenko O., Lucas P. L., Zlinszky J.* Sustainable Development Goals: Why do We Need Them? // *Social Evolution & History*. – 2015. – Vol. 14. – № 2. – P. 176–190.
3. *Капогузов Е. А., Богданова А. С.* Роль государства в экономике: от традиционной к новой парадигме? // *Вестн. Ом. ун-та. Сер. «Экономика»*. – 2016. – № 3. – С. 28–41.
4. *Талей Н. Н.* Черный лебедь: под знаком непредсказуемости. – М.: Азбука-Аттикус, 2012. – 290 с.
5. *Орешкин В. П.* Потенциал планирования экономики // *Вопросы политической экономии*. – 2016. – № 1. – С. 78–91.
6. *Бушенева Ю. И.* Возможности прогнозирования в условиях цифровой экономики // *Современные тренды развития стран и регионов – 2018: материалы Междунар. науч.-практ. конф. в 2 т. / отв. ред. О. В. Ямова*. – Тюмень: ТИУ, 2019. – Т. 2. – С. 33–36.

7. Маленков Ю. А. О необходимости развития теории и методологии стратегического государственного планирования // *Экономическое возрождение России*. – 2011. – № 4 (30). – С. 69–75.
8. Swanson D., Bhadwal S. *Creating adaptive policies*. – New Delhi : Sage, 2009. – 168 p.
9. Hummelbrunner R., Jones H. *A guide for planning and strategy development in the face of complexity*. – London : Overseas Development Institute, 2013. – 12 p.
10. Wang C., Medaglia R., Zheng L. Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability // *Government Information Quarterly*. – 2018. – Vol. 35. – Iss. 2. – P. 306–322.
11. Шорохова Н. А. Планирование и прогнозирование экономики в эпоху информационных технологий // *Вестн. Ин-та экономики и управления Новгор. гос. ун-та им. Ярослава Мудрого*. – 2011. – № 3. – С. 72–78.
12. Пригожин А. И. *Дезорганизация: причины, виды, преодоление*. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 402 с.
13. Бодрунов С. Д. Технологическая революция требует глубокого реформирования экономики // *Экономическое возрождение России*. – 2019. – № 2 (60). – С. 5–11.
14. Бушенева Ю. И. Диагностика патологий в социально-экономических прогнозах и планах // XXII Царскосельские чтения : материалы Междунар. науч. конф. – СПб. : ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2019. – С. 25–28.
15. Черняк Ю. И. *Системный анализ в управлении экономикой*. – М. : Экономика, 1975. – 193 с.
16. Сурмин Ю. П. *Теория систем и системный анализ*. – Киев : МАУП, 2003. – 368 с.
17. Луман Н. *Общество общества. Ч. I. Общество как социальная система*. – М. : Логос, 2004. – 232 с.
18. Кузьмин С. А. *Социальные системы: опыт структурного анализа*. – М. : Наука, 1996. – 190 с.

### References

1. Chimhowu A.O., Hulme D., Munro L.T. The ‘New’ national development goals and processes. *World Development*, 2019, Vol. 120, pp. 76-89. DOI: 10.1016/j.worlddev.2019.03.013.
2. Mironenko O., Lucas P.L., Zlinszky J. Sustainable Development Goals: Why do We Need Them? *Social Evolution & History*, 2015, Vol. 14, no. 2, pp. 176-190.
3. Kapoguzov E.A., Bogdanova A.S. The role of the state in the economy: from the traditional to a new paradigm? *Herald of Omsk University. Series “Economics”*, 2016, no. 3, pp. 28-41. (in Russian).
4. Taleb N.N. *The Black Swan. The Impact of the Highly*, Moscow, Azbuka-Attikus publ., 2012, 290 p. (in Russian).
5. Oreshkin V.P. Oreshkin V.P. Potential of economic planning. *Issues of political economy*, 2016, no. 1, pp. 78-91. (in Russian).
6. Busheneva Yu.I. Vozmozhnosti prognozirovaniya v usloviyakh tsifrovoy ekonomiki [Diagnosis of pathologies in socio-economic forecasts and plans], in: Yamova O.V. (Ed.) *Sovremennye trendy razvitiya stran i regionov – 2018*, materials of the International scientific and practical conference, in 2 volumes, Tyumen, Tyumen Industrial University publ., 2019, Vol. 2, pp. 33-36. (in Russian).
7. Malenkov Yu.A. About necessity of development of the theory and methodology of strategic public planning. *Economic Revival of Russia*, 2011, no. 4 (30), pp. 69-75. (in Russian).
8. Swanson D., Bhadwal S. *Creating adaptive policies*, New Delhi, Sage publ., 2009, 168 p.
9. Hummelbrunner R., Jones H. *A guide for planning and strategy development in the face of complexity*, London, Overseas Development Institute publ., 2013, 12 p.
10. Wang C., Medaglia R., Zheng L. Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability. *Government Information Quarterly*, 2018, Vol. 35, iss. 2, pp. 306-322.
11. Shorokhova N.A. Planning and forecasting of the economy in the epoch of information technologies. *Vestnik Instituta ekonomiki i upravleniya Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta imeni Yaroslava Mudrogo*, 2011, no. 3, pp. 72-78. (in Russian).

12. Prigozhin A.I. *Dezorganizatsiya: prichiny, vidy, preodolenie* [Disorganization: bottoms, types, overcoming], Moscow, Al'pina Biznes Buks publ., 2007, 402 p. (in Russian).
13. Bodrunov S.D. Technological revolution necessitates a profound reform of the economy. *Economic Revival of Russia*, 2019, no. 2 (60), pp. 5-11. (in Russian).
14. Busheneva Yu.I. Diagnostika patologii v sotsial'no-ekonomicheskikh prognozakh i planakh [Diagnosis of pathologies in socio-economic forecasts and plans], in: *XXII Tsarskosel'skie chteniya*, materials of the International scientific conference, St. Petersburg, Leningrad State University named after A.S. Pushkin publ., 2019, pp. 25-28. (in Russian).
15. Chernyak Yu.I. *Sistemnyi analiz v upravlenii ekonomikoi* [System analysis in managing the economy], Moscow, Ekonomika publ., 1975, 193 p. (in Russian).
16. Surmin Yu.P. *Teoriya sistem i sistemnyi analiz* [Systems theory and systems analysis], Kyiv, MAUP publ., 2003, 368 p. (in Russian).
17. Luhmann N. *The Society of Society. Pt. 1. Theory of Society*, Moscow, Logos publ., 2004, 232 p. (in Russian).
18. Kuz'min S.A. *Sotsial'nye sistemy: opyt strukturnogo analiza* [Social systems: the experience of structural analysis], Moscow, Nauka publ., 1996, 190 p. (in Russian).

**Сведения об авторе**

**Бушенева Юлия Ивановна** – канд. полит. наук, доцент

Адрес для корреспонденции: 196605, Россия, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское шоссе, 10

E-mail: busheneva@yandex.ru

РИНЦ ID: 703044

**About the author**

**Yulia I. Busheneva** – PhD in Political Science, Associate Professor

Postal address: 10, Peterburgskoe shosse, Pushkin, St. Petersburg, 196605, Russia

E-mail: busheneva@yandex.ru

RSCI ID: 703044

**Для цитирования**

Бушенева Ю. И. Трансформация прогнозирования и планирования развития национальных экономических систем в современном мире // Вестн. Ом. ун-та. Сер. «Экономика». – 2019. – Т. 17, № 3. – С. 5–16. – DOI: 10.25513/1812-3988.2019.17(3).5-16.

**For citations**

Busheneva Yu.I. Transformation of forecasting and planning of development of national economic systems in the modern world. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 2019, Vol. 17, no. 3, pp. 5-16. DOI: 10.25513/1812-3988.2019.17(3).5-16. (in Russian).