

О. О. Смирнова

**ОСНОВЫ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Издательский Дом «Наука»

Москва

2013

УДК 338.26.01
ББК 65.050
С 50

С 50 **Смирнова, О. О.**

Основы стратегического планирования Российской Федерации
[Текст]: монография / О. О. Смирнова. – М.: Издательский Дом «Наука», 2013. – 302 с.

ISBN 978-5-9902337-9-9

В монографии на основе анализа опыта планирования в России, на постсоветском пространстве, а также опыта развитых стран с рыночной экономикой обосновывается необходимость внедрения системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации, которая должна являться важнейшим фактором обеспечения конкурентоспособности экономики и национальной безопасности страны.

Монография предназначена для широкой аудитории: руководителей и специалистов органов государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней, российских компаний с государственным участием, ученых, аспирантов, студентов магистратуры, экспертов по проблемам стратегического и бюджетного планирования, мониторинга и оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти.

УДК 338.26.01
ББК 65.050

ISBN 978-5-9902337-9-9

© Смирнова О. О., 2013

АННОТАЦИЯ

Монография «Основы стратегического планирования Российской Федерации» подготовлена на основе материалов диссертационного исследования на соискание ученой степени доктора экономических наук по теме «Концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития Российской Федерации», защита состоялась 24 января 2013 г. в ФГБНИУ «Совет по изучению производительных сил», г. Москва.

Отзывы и рецензии на работу представили: С.Ю. Глазьев – Академик РАН, Советник Президента Российской Федерации; С.Ю. Орлова – Заместитель Председателя Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации; Ю.В. Осинцев – Статс-секретарь, заместитель Министра регионального развития Российской Федерации; А.А. Акаев – Иностраный член РАН, д.т.н. профессор; Е.В. Басин – д.э.н., Президент Национального объединения строителей; В.И. Видяпин – д.э.н., заслуженный деятель науки Российской Федерации; А.И. Агеев – д.э.н., профессор, генеральный директор Института экономических стратегий Отделения общественных наук РАН; А.Б. Левинталь – д.э.н., профессор, заслуженный экономист России, Заместитель Полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, Представитель Президента Российской Федерации по инвестициям в ДФО; Т.А. Чусова – Заместитель Председателя Правительства Амурской области; В.В. Богатырев – Заместитель Председателя Правительства Удмуртской Республики – министр финансов Удмуртской Республики; В.Д. Калашников – д.э.н., Заместитель Председателя Правительства Хабаровского края – министр экономического развития и внешних связей Хабаровского края; Е.А. Шварц – д.г.н., Директор по природоохранной политике Всемирного фонда природы (WWF); И.И. Меламед – к.т.н., Генеральный директор Международного центра развития регионов; Е.А. Корнева – Исполнительный директор фонда «Центр Стратегических Разработок» (г. Москва) и другие.

В монографии на основе анализа опыта планирования в России, на постсоветском пространстве, а также опыта развитых стран с рыночной экономикой обосновывается необходимость внедрения системы государственного стратегического планирования в Россий-

ской Федерации, которая должна являться важнейшим фактором обеспечения конкурентоспособности экономики и национальной безопасности страны.

В монографии предложены и обоснованы основные требования к формированию единой системы стратегического планирования Российской Федерации, включающие обязательное сочетание регионального и отраслевого стратегического планирования; сформулирован основной методологический принцип формирования единой системы стратегического планирования, обеспечивающий ее целостность, а именно организация планирования на всех уровнях государственного и муниципального управления на долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном горизонтах; уточнен понятийный аппарат стратегического планирования; разработаны методические приемы взаимоувязки документов планирования на федеральном и региональном уровнях; обоснованы направления совершенствования существующей практики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти; обоснована необходимость принятия Закона о государственном стратегическом планировании, закрепляющего государственную систему стратегического планирования, определяющего полномочия всех участников в процессе государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, порядок разработки и согласования документов стратегического планирования; представлены предложения по формированию комплекса нормативно-правовых актов, принятие которых призвано обеспечить правовое закрепление предложенной системы стратегического планирования Российской Федерации и методологическое единство утверждаемых документов.

SUMMARY

Monograph «Bases of Strategic Planning of the Russian Federation» is prepared on the basis of dissertation research for the degree of Doctor of Economics on the subject «Conceptual Bases of Formation of System of Strategic Planning of Regional Development of the Russian Federation». Discussion on the thesis took place on January 24, 2013 in FGBNIU «Council for studying of productive forces», Moscow.

Responses and reviews of work presented: S.Yu. Glazyev – Academician of the Russian Academy of Sciences, Adviser to the President of the Russian Federation; S.Yu. Orlova – Deputy Chairman of the Federation Council of Federal Assembly of the Russian Federation; Yu.V. Osintsev – Secretary of state, Deputy Minister of Regional Development of the Russian Federation; A.A. Akayev – Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Dr.Sci.Tech., professor; E.V. Basin – Dr.Econ.Sci., President of National Association of Builders; V.I. Vidyapin – Dr.Econ.Sci., Honored Scientist of the Russian Federation; A.I. Ageev – Dr.Econ.Sci., professor, CEO of Institute of Economic Strategy, Division of Social Sciences of the Russian Academy of Sciences; A.B. Levintal – Dr.Econ.Sci., professor, Honored Economist of Russia, Deputy Presidential Envoy in the Far East Federal District, Representative of the President of the Russian Federation on investment in the Far East Federal District; T.A. Chusova – Deputy Prime Minister of the Amur Region; V.V. Bogatyrev – Deputy Prime Minister of the Udmurt Republic – the Minister of Finance of the Udmurt Republic; V. D. Kalashnikov – Dr.Econ.Sci., Deputy Prime Minister of Khabarovsk Krai – the Minister of Economic Development and Foreign Relations of Khabarovsk Krai; Je.A. Schwartz – Dr.Geogr.Sci., Director of Conservation Policy of World Wild Fund (WWF); I.I. Melamed – Cand.Tech.Sci., CEO of the International Center of Development of Regions; E.A. Korneva – Executive Director of the Foundation «Center for Strategic Research» (Moscow); others.

The study substantiates the necessity of implementation of the state strategic planning in the Russian Federation, which should be the most important factor in ensuring the competitiveness of the economy and national security. This monograph presents an analysis of the experience of planning in Russia, the former Soviet Union, as well as the experience of developed market economies.

In the monograph the main requirements to formation of uniform system of strategic planning of development of the Russian Federation are offered and proved. These requirements include the mandatory combination of regional and sectoral strategic planning. The study formulated the basic methodological principles of forming a unified system of strategic planning of regional development, ensuring its integrity, namely the organization of planning at all levels of state and municipal government for long, medium and short-term horizons. The research clarified the conceptual apparatus of the strategic planning; methodical techniques linkages between planning documents at the federal and regional levels; the ways of improvement of existing practices evaluating the performance of the executive; the necessity of adoption of the Law on State strategic planning, securing the state system of strategic planning, defining the powers of all participants in the process of state strategic planning of socio-economic development of the Russian Federation, the procedure for the development and coordination of strategic planning documents; presented proposals for the formation of the complex normative – legal acts, the adoption of which is intended to ensure the legal consolidation of the proposed strategic planning system and methodological unity approved documents.

РЕЦЕНЗИИ

«В работе решена важная научная проблема – представлены концептуальные основы государственного стратегического планирования: предложены и обоснованы требования к формированию единой системы стратегического планирования регионального развития РФ, включающие использование взаимоувязанных документов стратегического и территориального планирования и инструментов бюджетного планирования».

Глазьев Сергей Юрьевич – *Академик РАН, Советник Президента Российской Федерации*

«Достоинством работы является то, что предложенные базовые основы и принципы построения системы государственного стратегического планирования сегодня более актуальны, чем разработка отдельно взятых несогласованных друг с другом концепций, стратегий, доктрин регионального и отраслевого планирования».

Левингаль Александр Борисович – *д.э.н., профессор, Заслуженный экономист России, Заместитель полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, Представитель Президента Российской Федерации по инвестициям в ДФО*

«Положения работы могут в дальнейшем послужить научной основой для разработки как нормативных актов стратегического планирования в Российской Федерации, так и дальнейших исследований, которым данная работа задала направление».

Агеев Александр Иванович – *д.э.н., профессор, генеральный директор Института экономических стратегий Отделения общественных наук РАН*

«Предложения автора по совершенствованию стратегического планирования на региональном уровне, основывающиеся на принципах целенаправленности, системности, сбалансированности, социальной ориентации, сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования могут быть применены при формировании нормативной правовой базы по вопросам стратегического планирования в Российской Федерации».

Орлова Светлана Юрьевна – *Заместитель Председателя Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации*

«В работе представлены постановки задач перед исследователями, работающими в различных отраслях, направленные на разработку инструментария для стратегического планирования развития государства на современном этапе в условиях непрерывно изменяющейся динамики экономики и ее показателей. Реализация поставленных задач позволит обеспечить баланс экономик отдельных стран, и как следствие – их бескризисное развитие.

Данная работа показывает направления дальнейшего развития математического аппарата для реализации комплекса задач, связанных с системным подходом к государственному планированию, связанных с моделированием процессов в экономике, балансом множества постоянно меняющихся факторов».

Акаев Аскар Акаевич – *Иностранный член РАН, д.т.н. профессор, Главный научный сотрудник института математических исследований сложных систем им. И.П. Пригожина МГУ им. М.В. Ломоносова*

«Наиболее значимым научным результатом работы является предложенная автором обязательность документов среднесрочного планирования, которые призваны стать связующим звеном при переходе от долгосрочных стратегий к краткосрочному планированию, увязанному с трехлетним циклом бюджетного планирования».

Видяпин Виталий Иванович – *д.э.н., заслуженный деятель науки РФ*

«В работе представлены концептуальные основы согласования развития отраслей экономики и социальной сферы как друг с другом, на отраслевом уровне, так и в региональной привязке. Таким образом, поставленный вопрос при его реализации в жизнь не может не сказаться позитивно на сбалансированном развитии регионов Российской Федерации, планомерном развитии строительной отрасли, оснащения ее необходимыми основными фондами для решения задач развития инфраструктуры, жилищного строительства, реализации крупных инвестиционных проектов в соответствии с планами развития регионов».

Басин Ефим Владимирович – *д.э.н., Президент Национального объединения строителей, действительный член Российской академии архитектуры и строительных наук*

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	11
ГЛАВА 1. Теоретические основы разработки концепции системы государственного стратегического планирования в России	18
1.1. Роль стратегического планирования в государственном регулировании на современном этапе	18
1.2. Формирование теоретико-методологической основы развития системы государственного планирования	25
1.3. Основные направления критического переосмысления теоретических достижений и практического опыта планирования в СССР в целях совершенствования государственного управления на современном этапе	59
Выводы	75
ГЛАВА 2. Вопросы использования зарубежного опыта в формировании современных способов управления государством на основе планирования в условиях рыночной экономики	77
2.1. Сравнительный анализ способов управления государством на основе опыта государственного планирования в зарубежных странах	77
2.2. Принципы индикативного планирования в практике планирования во Франции	96
2.3. Актуальные проблемы практики государственного планирования в странах СНГ	100
Выводы	122
ГЛАВА 3. Анализ современных методов реализации государственного стратегического планирования в РФ	123
3.1. Генезис нормативной правовой базы стратегического государственного планирования в РФ	123
3.2. Формирование понятийного аппарата стратегического планирования	135
3.3. Сложившаяся практика координации процессов планирования развития и бюджетирования в РФ	159
Выводы	170

ГЛАВА 4. Концептуальные основы формирования вертикально-интегрированной системы стратегического планирования на различных уровнях государственного регулирования	172
4.1. Учет региональных аспектов в процессе разработки общероссийских документов социально-экономического развития	173
4.2. Роль стратегий федеральных округов в системе государственного стратегического планирования	178
4.3. Долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное планирование социально-экономического развития субъектов РФ	184
4.4. Вопросы формирования нормативно-правовой базы встраивания муниципального планирования в систему государственного стратегического планирования	214
Выводы	219
ГЛАВА 5. Роль и место отраслевого и территориального планирования в системе государственного стратегического планирования	221
5.1. Особенности учета регионального аспекта в процессе стратегического планирования развития отраслей экономики и социальной сферы	221
5.2. Проекты государственных крупных компаний и субъектов естественных монополий в системе планирования	235
5.3. Взаимосвязь территориального и стратегического планирования в рамках планирования развития РФ	237
Выводы	251
ГЛАВА 6. Предлагаемые концептуальные основы формирования системы стратегического планирования в РФ	253
6.1. Модель системы стратегического планирования в Российской Федерации	253
6.2. Предложения по институциональному обеспечению и формированию организационного механизма функционирования единой системы государственного стратегического планирования	274
6.3. Нормативно-правовое обеспечение процесса создания системы государственного стратегического планирования на различных уровнях управления	282
Выводы	286
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	288
БИБЛИОГРАФИЯ	295

ВВЕДЕНИЕ

В России на современном этапе происходит смена парадигмы управления социально-экономическим развитием страны. В начале 90-х годов в связи с рыночными преобразованиями прекратила свое существование советская система планирования. Последовало фактически полное отрицание необходимости комплексного стратегического планирования социально-экономического развития государства, в котором должны быть взаимно увязаны федеральные, региональные и муниципальные аспекты.

Однако, сегодня можно констатировать, что отсутствие эффективной системы стратегического планирования на уровне государства отрицательно сказывается на темпах экономического развития страны. Сырьевая модель российской экономики, устаревшие основные фонды обуславливают слабость конкурентных позиций страны на мировых рынках и фактически предопределяют отставание от ведущих экономик мира в перспективе.

Необходимость кардинального повышения конкурентоспособности России, осуществление широкомасштабной модернизации на инновационной основе экономики страны предъявляют требования к серьезной перестройке всей системы управления, как на уровне государства, так и на региональном уровне. Масштабность задач обретения Россией статуса мировой державы на принципиально новой основе и достижения высоких темпов социально-экономического роста требует системного подхода к своему решению и пересмотра существующих механизмов управления развитием страны и ее регионов. Однако, при сложившейся ситуации – в отсутствии реальной системы стратегического планирования – данные задачи реализовать невозможно.

Одной из основных проблем реализации стратегического планирования является отсутствие в российском законодательстве норм о единой комплексной системе государственного планирования регионального развития, пронизывающей федеральный и региональный уровни, балансирующей вопросы отраслевого и регионального развития. К числу важных проблем следует отнести слабую проработанность методологии формирования указанной системы, а также отсутствие единого понятийного аппарата.

Вышеизложенные положения определяют актуальность темы данного исследования, посвященного научному обоснованию концептуальных основ формирования системы стратегического планирования развития РФ, разработке нормативно-правовых и институциональных механизмов ее реализации. Представленное исследование проведено автором по классической методологической схеме: выполнен системный анализ, выявлены особенности, определены принципы, условия, нормы деятельности и этапы реализации представленной методологии формирования системы стратегического планирования развития РФ, в которой объектом планирования являются государство, регионы РФ, муниципальные образования, отрасли экономики и крупные компании с государственным участием, а в качестве предмета государственного стратегического планирования выступает развитие государства, регионов РФ, муниципальных образований, отраслей экономики и крупных компаний с государственным участием.

Цель исследования: научное обоснование концептуальных основ формирования системы стратегического планирования РФ, разработка предложений по комплексу нормативно-правовых актов, обеспечивающих правовое закрепление указанной системы и предложений по институциональному обеспечению ее функционирования.

Для достижения цели в исследовании решаются следующие задачи:

- обобщение отечественной и зарубежной методологии и практики стратегического планирования применительно к задачам и условиям, определяющим устойчивость социально-экономического развития России и ее регионов в начале XXI века;
- уточнение понятийного аппарата;
- анализ действующих в России документов государственного стратегического планирования;

- разработка концептуальных основ системы стратегического планирования РФ, учитывающих баланс отраслевого и регионального подходов в планировании и обеспечивающих координацию программ развития крупных компаний со стратегическими интересами государства и регионов;
- обоснование методологии формирования системы стратегического планирования, интегрирующей в качестве базовых элементов региональное планирование (прогнозирование, долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное планирование регионального развития, бюджетирование) на всех уровнях управления (общегосударственном, федеральных округов, субъектов РФ и муниципальных образований), отраслевое планирование и систему нормативно-правовых актов, обеспечивающих формализацию элементов системы и их согласование;
- подготовка предложений для последующего законодательного закрепления основных понятий, инструментов, принципов стратегического планирования социально-экономического развития РФ.

Объект исследования: стратегическое планирование РФ как механизм регулирования пространственного экономического и социального развития на национальном, межрегиональном, региональном и муниципальном уровнях.

Предмет исследования: теория, методология и практика формирования системы стратегического планирования развития РФ.

Теоретической и методологической базой исследования явились представленные в исследованиях российских и зарубежных ученых концептуальные положения по теории и практике регионального развития; по роли государства в современной экономике; по вопросам закономерностей и особенностей функционирования экономики РФ как системы взаимодействия регионов.

В проведенном исследовании использованы методы исторического анализа, системного подхода к объекту исследования, обработки статистических данных, экспертной оценки количественных и качественных критериев исследуемых процессов и пр.

В ходе исследования использовалась следующая **информационная база:** нормативные правовые акты РФ, субъектов РФ, документы Госплана СССР, нормативно-правовая база в части документов стра-

тегического планирования стран СНГ, статистические данные Исполнительного комитета СНГ и Росстата, страновые обзоры ОЭСР¹, а также материалы и документы деятельности СЕМАТ Совета Европы², аналитические материалы Правительства РФ, министерств и ведомств РФ, субъектов РФ, форумов и научно-практических конференций, проводимых как в городах РФ, так и в странах Европы.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- предложены и обоснованы основные требования к формированию единой системы стратегического планирования развития РФ, включающие: обязательное сочетание регионального и отраслевого стратегического планирования; необходимость построения долгосрочных прогнозов как неотъемлемой части указанной системы; использование взаимоувязанных документов стратегического и территориального планирования и инструментов бюджетного планирования в качестве механизма реализации системы;
- сформулирован основной методологический принцип формирования единой системы стратегического планирования, обеспечивающий ее целостность, а именно организация планирования на всех уровнях государственного и муниципального управления на долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном горизонтах;
- выявлено, что недостатки существующих документов стратегического планирования, препятствующие их использованию в качестве действенных инструментов государственного регулирования обусловлены слабым учетом таких методических принципов как: координация и непрерывность разработки стратегических документов, их конституционность и правообеспеченность, выбор приоритетов и обоснованное целеполагание, соблюдение комплексности, сбалансированности, пропорциональности, социальной ориентации и ресурсной обеспеченности предлагаемых стратегических решений, в связи с чем предложен системный подход к разработке документов стратегического планирования, позволяющий элиминировать влияние указанных недостатков;

¹ ОЭСР - Организация Экономического Сотрудничества и Развития.

² Европейская Конференция Министров, ответственных за региональное/пространственное планирование (СЕМАТ).

- доказана возможность и необходимость критического использования инструментария отраслевого и территориального планирования советского периода при формировании предлагаемой системы стратегического планирования, учитывающей реалии современного этапа развития России;
- уточнен понятийный аппарат стратегического планирования, в том числе показана необходимость уточнения следующих понятий: государственного стратегического планирования — за счет усиления акцента на обеспечение национальной и региональной безопасности, индикативного планирования — за счет дополнения его требованиями о необходимости осуществления регулярной актуализации стратегических целей и систем целевых индикаторов, комплексного социально-экономического развития регионов — за счет введения требования о необходимости согласования не только экономических, экологических и социальных аспектов, но и отраслевых и региональных подходов (решений) и др., даны предложения по перечню предлагаемых к нормативному закреплению терминов и определений;
- разработаны методические приемы взаимоувязки документов планирования на федеральном и региональном уровнях, в том числе предполагающие новую последовательность разработки документов — от долгосрочных прогнозов к долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным стратегиям и планам, — а также обязательность разработки документов среднесрочного планирования, которые призваны стать связующим звеном при переходе от долгосрочных стратегий к краткосрочному планированию, увязанному с трехлетним циклом бюджетного планирования;
- обоснованы направления совершенствования существующей практики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ как оценки степени достижения целевых показателей, относящихся к сфере их компетенции и ответственности, путем введения в практику краткосрочных планов и отчетности по их исполнению, интегрированных в систему стратегического планирования;
- представлены предложения по формированию комплекса нормативно-правовых актов, принятие которых призвано обеспечить правовое закрепление предложенной системы стратегического планирования РФ и методологическое единство утверждаемых документов.

Теоретическая значимость работы определяется актуальностью исследования и уровнем теоретико-методологической разработанности на современном этапе формирования методологии стратегического планирования в рыночных условиях. Методологическая ценность работы заключается как в разработке концептуальных основ формирования единой системы стратегического планирования развития РФ, так и в научном обосновании отдельных принципов функционирования указанной системы, уточнении понятийного аппарата стратегического планирования.

В работе были обоснованы важнейшие элементы методологии формирования системы стратегического планирования развития РФ в рыночных условиях при взаимодействии федерального, регионального, муниципального уровней власти в долгосрочной, среднесрочной, краткосрочной перспективах, выстроенной на принципах координации и непрерывности разработки стратегических документов, их конституционности и правообеспеченности, выбора приоритетов и обоснованного целеполагания, соблюдения комплексности, сбалансированности, пропорциональности, социальной ориентации и ресурсной обеспеченности предлагаемых стратегических решений, сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования.

Практическое значение научного исследования состоит в том, что разработанные концептуальные основы могут быть использованы для создания системы стратегического планирования развития РФ, обеспечивающей решение актуальных задач устойчивого социально-экономического развития регионов и РФ в целом, в том числе для формирования нормативно-правовой базы стратегического планирования.

Основные положения исследования были использованы при разработке: проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании», поправок в Градостроительный Кодекс РФ в части стратегического планирования, регионального раздела Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года³, а также ряда иных нормативных и правовых актов.

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Материалы исследования нашли также применение при подготовке проектов следующих документов: Концепция совершенствования региональной политики РФ (внесена в Правительство РФ в мае 2010 г.); «Основы стратегического планирования в РФ» (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 № 536); стратегий социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий (Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, стратегий социально-экономического развития Сибири, Приволжского федерального округа, Центрального федерального округа, Южного федерального округа, Северо-Западного федерального округа, Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности РФ на период до 2020 года), отдельных стратегий субъектов РФ и схем территориального планирования.

Результаты данной научной работы могут быть использованы в процессе обучения в ВУЗах и в системе переподготовки экономических кадров при подготовке спецкурсов «Государственное и муниципальное управление», «Государственное стратегическое планирование», «Экономика регионов» и пр.

ГЛАВА 1. Теоретические основы разработки концепции системы государственного стратегического планирования в России

1.1. Роль стратегического планирования в государственном регулировании на современном этапе

Как свидетельствует мировой опыт, повышение эффективности экономики и конкурентоспособности сопряжены с конструктивной и направляющей деятельностью государства. В этой связи особое значение приобретает вопрос формирования отечественной системы государственного стратегического планирования, ее методологического и методического обеспечения.

Трансформация российской экономики в направлении формирования основ современного управляемого по примеру ведущих экономик мира рыночного хозяйства поставила множество вопросов перед экономической наукой. Концептуальный тезис исследования заключается в том, что устойчивое экономическое развитие государства основано на реализации долгосрочных стратегий развития государства и его регионов, в которых (стратегиях) сбалансировано развитие всех ресурсов, включая сырьевых, энергетических, промышленных, человеческих. Планирование позволяет определять наиболее важные, приоритетные работы, целенаправленно использовать для их осуществления имеющиеся ресурсы, обеспечивать более эффективную реализацию последних. В этой связи особый научный и практический интерес представляет формирование концептуальных основ планирования как важнейшего элемента госу-

дарственного регулирования социально-экономическим развитием экономики страны⁴.

Новые системные шаги развития страны необходимы не только для реализации задач присутствия в числе мировых лидеров, но и для ухода от сырьевой модели экономики страны.

Задача перехода к инновационной экономике уже сегодня предъявляет требования к серьезной перестройке системы управления. Поставленные задачи обретения Россией статуса мировой державы на принципиально новой основе и достижения высоких темпов социально-экономического роста⁵ требуют системного подхода в управлении экономикой. Реализация поставленных задач в сфере экономики и социальной сферы требует уточнения, а порой и пересмотра механизмов планирования развития страны и ее регионов. Следовательно, необходимы разработки отечественной стратегии и концепции механизмов стратегического планирования, научно-обоснованной системы и ее методического обеспечения.

Как свидетельствует мировой опыт, повышение эффективности экономики и конкурентоспособности сопряжены с конструктивной и направляющей деятельностью государства. Непосредственное использование в отечественной практике зарубежных моделей планирования представляется весьма проблематичным, поскольку последние не учитывают специфику российской экономики. В этой связи особое значение приобретает вопрос формирования отечественной системы государственного стратегического планирования.

Существующая ранее система долгосрочных, среднесрочных и текущих планов в 90-х гг. XX века была заменена понятием долгосрочного, среднесрочного и текущего прогнозирования. В современных условиях развития РФ происходит переосмысление роли государства в управлении экономическими процессами, прослеживается тенденция к усилению взаимодействия механизмов рыночного саморегулирования и предпосылок государственного планирования. Однако, разрабатываемые сегодня федеральные, региональные, отраслевые программы, доктрины, концепции, стратегии, прогнозы сколько-нибудь заметного влияния на ход экономических и социальных процессов в стране и ее регионах, не оказывают.

⁴ Индикативное планирование: теория и пути совершенствования / Демидова Л. Г., Климов С. М., Щербаковский Г. З., Ананов Н. Г. СПб.: Знание, 2000. — 96 с.

⁵ Медведев Д.А. «Россия, вперед!», 10 сентября 2009 г., Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г., www.kremlin.ru.

Между тем, мировой опыт развития рыночной экономики во многих странах свидетельствует, что наряду с рыночными механизмами существует система государственного регулирования экономики, которая включает централизованное прогнозирование, планирование и программирование социальных и экономических процессов. При этом регулирующая функция государства в целом опирается на систему планово-рыночных механизмов.

Необходимо особо отметить, что создание такой системы не надо расценивать как попытку реанимации системы директивного планирования советского образца. Она осталась в прошлом. Новая система должна воплотить в себе смысл и содержание прошедших в стране принципиальных изменений в экономических, социальных, правовых и административных отношениях⁶.

«Необходимо подчеркнуть, что в условиях рыночной экономики копирование моделей работы советского Госплана нецелесообразно, и невозможно, и просто вредно. Вместе с тем формирование планов и программ вполне совместимо с рыночными условиями хозяйствования. Практически все развитые экономики и крупнейшие бизнес-корпорации вырабатывают такие стратегии развития в рыночных условиях»⁷.

Единая система государственного стратегического планирования должна быть сбалансирована по линии Российской Федерации, регионов, отраслей промышленности и социальной сферы. В новой, современной России регионы перестали быть подчиненными центру административно-территориальными единицами и приобрели конституционный статус субъектов федеративных отношений, построенных на принципах разграничения предметов ведения и полномочий. Очевидно, что современная Россия сложилась именно как федеративное государство, и этот фактор также должен лечь в основу предполагаемой комплексной системы государственного стратегического планирования развития страны и ее регионов.

⁶ Государственный Совет РФ «О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» (официальные документы). Июнь 2006 года.

⁷ Государственный Совет РФ «О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» (официальные документы). Вступительное слово Президента Российской Федерации, председателя Государственного Совета РФ В.В. Путина. Июнь 2006 года.

В этой связи и логика исследования, и цели работы определяют основной предмет рассмотрения — место и роль системы государственного стратегического планирования в системе управления устойчивым социально-экономическим развитием Российской Федерации. С учетом перечисленных проблем, исследовательская работа нацелена на развитие ключевых теоретико-методологических и методических основ формирования современной системы стратегического планирования в РФ на основе обобщения как зарубежного опыта планирования в государствах на постсоветском пространстве, так и отечественного опыта, и методологического обоснования как структуры и порядка разработки отдельных документов, так и комплексной системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации.

Сделанный в работе акцент на вопросы государственного стратегического планирования регионального развития в РФ не ограничивает работу исключительно вопросами разработки стратегических документов на уровне субъекта РФ и федерального округа. В целях регионального развития каждого субъекта РФ и территории должна быть комплексная, планомерная работа органов власти всех уровней, включая федеральных, в том числе отраслевых министерств и ведомств, администраций субъектов РФ и аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Планы развития должны находить отражение в бюджете Российской Федерации.

Комплексная система государственного стратегического планирования социально-экономического развития регионов РФ — это и есть упорядоченный набор таких инструментов. Однако, в настоящее время отсутствие координации на уровне разработки целей и механизмов социально-экономического развития и недостаточно проработанная нормативно-правовая база являются серьезным системным барьером для достижения поставленных целей. Современный уровень развития государственных институтов и институтов рыночной экономики позволяет нам сделать определенные изменения в качестве стратегического планирования, которое в современном понимании должно быть сбалансировано между интересами федеральной власти, региональной власти, бизнеса и общества.

Не случаен и акцент, который сделан в вопросе государственного стратегического планирования на региональное развитие. Российская Федерация, являясь федеративным государством, предоставила субъектам РФ права самостоятельного решения отдельных вопросов.

Сегодня не всегда увязаны отраслевые стратегии и стратегии регионов, федеральные стратегии не задают рамки для стратегий реги-

онов, а те, в свою очередь, не корректируют стратегии федерального уровня и стратегии городов, входящих в субъект. Указанные неувязки носят системный характер. Их устранение требует принципиального изменения механизма разработки стратегий субъектов РФ, программ экономического и социального развития и придания им действительно комплексного системного характера. Стратегии социально-экономического развития субъектов РФ разрабатываются на среднесрочную, а подчас, на краткосрочную перспективу. Целеполагание таких программ не всегда согласуется с существующими отраслевыми стратегиями и федеральными социальными программами, а тем более с программами и прогнозами, в соответствии с которыми должен формироваться бюджет Российской Федерации, что приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств, низкой результативности мероприятий, проводимых в рамках данных программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации.

В этой связи, важен вопрос координации действий и консолидации усилий как федерации, так и ее субъектов для решения поставленных целей социально-экономического развития. Поэтому в вопросе развития регионов значительный блок вопросов должен быть посвящен роли, месту, научному и практическому обоснованию документов регионального планирования — стратегического и территориального, долгосрочного, среднесрочного, краткосрочного, структуре и составу документов регионального планирования в общей системе государственного стратегического планирования и их роли и влияния на бюджетный процесс в стране.

В части вопросов безопасности страны, фактически отказавшись от планирования в начале 90-х годов XX века, мы передали себя в управление со стороны, в управление со стороны других государств, других элит, потому что всегда управляет тот, кто имеет план, свою стратегию развития. Если у нас нет плана, нет четкой стратегии развития, то ясно, что у кого-то другого она есть, и он обязательно предложит то, что отвечает его стратегии⁸.

Чтобы сохранить целостность нашей страны, нужно четко координировать действия всех регионов в интересах сообщества в целом. Для этого жизненно необходимо восстановление управления экономикой, которое возможно только при использовании такого инструмента, как план.

⁸ Фонд имени Питирима Сорокина. Материалы: <http://strategplan.com/>

Сегодня вопросы разработки теории и политики безопасности уже не отождествляются только с вопросами предотвращения войн⁹. Безопасность — неотъемлемый атрибут любой жизни, поскольку она не мыслима без противодействия хаосу. Вопросы безопасности в современном мире приобрели принципиально новые черты, которые характеризуются втягиванием стран и всех сторон жизни общества в мировые процессы, ход которых ускоряется динамично развивающимся научно-техническим прогрессом, средствами телекоммуникаций, обострением социальных, экономических, сырьевых и других проблем, приобретающих глобальный характер, и связаны с четкой целенаправленной системой планирования.

В условиях множества параметров и переменных в системе планирования и бюджетирования необходим современный математический аппарат и программно — аппаратный комплекс, способный учесть и качественно обработать основные параметры, отражаемые в прогнозных, плановых документах, а также все составляющие бюджетного процесса.

Как уже говорилось, в вопросах государственного строительства за последние 5 лет мы перешли от резкого отрицания элементов государственного планирования к разработке значительного количества документов отраслевого и регионального планирования — концепций, стратегий, доктрин. Однако, сегодня не всегда увязаны стратегические документы долгосрочного, среднесрочного, краткосрочного горизонтов планирования, федерального и региональных уровней. Федеральные стратегии не задают рамки для стратегий регионов, а те, в свою очередь, не корректируют стратегии федерального уровня и стратегии городов, входящих в субъект. Указанные неувязки носят системный характер. Их устранение требует принципиального изменения механизма разработки стратегий, программ экономического и социального развития и придания им комплексного системного характера. Программы социально-экономического развития субъектов разрабатываются на среднесрочную, а точнее, на краткосрочную перспективу. Целеполагание таких программ не всегда согласуется даже с существующими стратегиями регионального развития, а тем более с федеральными отраслевыми стратегиями. В силу этого попадание объектов для финансирования в федеральную адресную инвестиционную программу носит не всегда аргументированный характер. Это

⁹ Путилин Б.Г. Национальная и международная безопасность // Мировая экономика и международные отношения. — 2006. — № 3.

приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств, низкой результативности мероприятий, проводимых в рамках существующих программ экономического и социального развития.

Таким образом, в данном исследовании представлен анализ и выводы о том, что необходимость формирования системы стратегического планирования развития значительно повысилась в силу того, что решения в оборонной, социальной, технологической и экономической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер. Возникла необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволяют:

- разворачивать долгосрочные решения (со сроком реализации пять и более лет) в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели;
- балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности);
- четко ориентировать субъекты РФ на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития Российской Федерации;
- обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, социальной инфраструктуры, науки и технологий и так далее), позволяющие снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Безусловно, развитие многих регионов зависит от развития крупных компаний на их территории. Важна координация планов развития бизнеса и территории. Однако предметом исследования не являются вопросы планирования и управления компаниями в целях развития территорий.

Основная задача работа — на основе анализа вопросов планирования и выявления проблем — представить концептуальные основы формирования системы стратегического планирования развития в РФ в целях формирования сбалансированной устойчивой экономики.

Прогнозирование и планирование экономики представляет собой сложный многоступенчатый процесс, в ходе которого должен решаться широкий круг различных социально-экономических и научно-технических проблем, для чего необходимо использовать в со-

четании самый разнообразный инструментарий. На современном этапе необходим закон, закрепляющий государственную систему стратегического планирования, определяющий полномочия всех участников в процессе государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, порядок разработки и согласования документов стратегического планирования, обеспечивающий взаимоувязку и соподчиненность используемых инструментов государственного стратегического планирования между собой, определяющий требования к исполнительской дисциплине и мониторингу реализации стратегических решений.

1.2. Формирование теоретико-методологической основы развития системы государственного планирования

В связи с тем, что в теории и практике плановой деятельности за прошедшие годы накоплен значительный набор различных методов, в данном разделе представлен анализ инструментария и анализ возможности применения инструментария на современном этапе.

Россия имеет 70-летний опыт методологических разработок по стратегическому планированию, разработок долгосрочных планов развития экономики страны и уникальный опыт их реализации в своей практической деятельности ВСНХ и Госплана СССР. Из зарубежных стран наибольший опыт получен во Франции и Японии, которые весь послевоенный период разрабатывали общенациональные планы экономического развития с целью быстрее восстановления разрушенных войной экономик.

Можно сказать, что стратегическое планирование развития государства — важнейшее научное и социальное завоевание XX века.

Теория и методы планирования в России развивались одновременно с усложнением народного хозяйства и практикой планирования его развития. На каждом историческом этапе методология планирования, обобщая опыт решения задач предыдущего периода, учитывая усложнение экономических взаимосвязей, совершенствовалась для решения новых более сложных задач. Система планирования очень быстро развивалась под пристальным вниманием государства, обеспечивая динамично развивающую экономику, направленную на решение социально-экономических целей с учетом всех видов ресурсов, научно-

технического прогресса, развития народного хозяйства по регионам и отраслям, включения в международное разделение рынков.

Основоположниками теоретико-методологических основ государственного планирования являются: Н.Д. Кондратьев, сформулировавший основные условия эффективной организации плановой работы, В.В. Леонтьев, предложивший в 20-х годах XX века балансовый метод «затраты – выпуск», Г.М. Кржижановский, определивший основной принцип в методологии стратегического планирования «принцип непрерывности планирования», впоследствии названным «цепочкой Кржижановского», С.Г. Струмилин, выдвинувший в 1923 г. идею прогнозного баланса народного хозяйства.

На практике первый в мире государственный стратегический план был разработан в 1920 г. в РСФСР. План был разработан Государственной комиссией по электрификации под руководством Г.М. Кржижановского¹⁰. С 1926 г. по 1928 г. под руководством П.С. Осадчева и В.А. Базарова комиссия Госплана СССР разработала генеральный план развития народного хозяйства СССР на 1928–1940 гг. Данные работы были неоценимым вкладом в становление теории и практики стратегического планирования. Труды первых специалистов Госплана СССР: И.Т. Александрова, В.Р. Вильямса, И.М. Губкина, Д.Н. Прянишникова, С.Г. Струмилина, М.А. Шателаянанискали мировую известность. Значительный вклад в теорию и практику стратегического планирования внесли председатель Госплана СССР (1937–1949 гг.), академик Н.А. Вознесенский и первый заместитель председателя Госплана СССР, член корреспондент Г.М. Сорокин.

1.2.1. Создание условий для формирования теоретико-методологических основ развития системы государственного планирования

Первоначальный этап формирования теоретико-методологических основ развития системы государственного планирования представлял ряд разрозненных исследований отдельных проблем. Он охватывает период с первых лет после революции 1917 года до 1950-х годов. Необходимость создания теории системы плановой экономики диктовалась социально-экономическими преобразованиями, проведенными в 20–30-е годы в народном хозяйстве, и задачами построения

¹⁰ План разработан Государственной комиссией по электрификации. Утвержден VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 г.

ния социализма в стране. До середины 30-х годов в центре исследований находилась теория рыночной экономики. Руководство СССР уделяло большое внимание развитию теории социализма и активизировало развитие теоретической деятельности в экономической науке. В 1936 г. вышло постановление ЦК ВКП(б) «О перестройке преподавания политической экономии»¹¹, в котором впервые была поставлена задача включения в общий курс экономики раздела «Политическая экономия социализма» и углубленного изучения экономических проблем рыночной экономики. Таким образом, руководство страны дало официальную установку на разработку теории социалистической экономики. Работа велась в рамках разработки учебника по политэкономии социализма. Сначала был подготовлен проект учебника Б.С. Борилина, а после его репрессии Л.А. Леонтьевым, который руководствовался теми же положениями, что и Б.С. Боролин. Проект учебника обсуждался в январе 1941 г. в узком кругу в ЦК ВКП(б). Со стороны ЦК в обсуждении принимали участие И.В. Сталин, В.М. Молотов и Н.А. Вознесенский. Представленный проект учебника был подвергнут критике^{12,13}. Идея о том, что товар в советской экономике не является товаром, была отвергнута. «Было указано», что при социализме «экономические законы имеют объективный характер», действует и «планомерно используется закон стоимости», «имеют место рентные отношения». Признание действия закона стоимости не было случайным. Фактически в течение 30-х годов в советской литературе зрело постепенное понимание того, что социалистическая экономика сохраняет категории товара, стоимости, товарного производства. «В свете этих фактов, относящихся к началу 40-х годов, по меньшей мере странными выглядят суждения современных критиков политической экономии социализма о том, что она игнорировала в своей системе «рынок», «рыночные отношения», «товарное производство»¹⁴. На совещании было также отмечено, что в проекте учебника нет достаточной четкости по вопросу о действии в социалистической экономике объективных экономических законов вообще. Был создан коллектив авторов под руководством К.В. Островитя-

¹¹ О перестройке преподавания политической экономии // Проблемы экономики. – 1936. – № 6. – С. 39–80; 1937. – № 1. – С. 21–48.

¹² Островитянов К.Д. Избранные произведения. Т. 2. Вопросы политической экономии социализма. М., 1973. – С. 506.

¹³ Пашков И.Д. В.И. Ленин и развитие экономической науки в СССР. М., 1980. – С. 42.

¹⁴ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 1, раздел 1. МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Мысль, 1997.

нова для разработки нового проекта учебника. В коллектив вошли И.Д. Лаптев, А.И. Пашков, Д.Т. Шепилов, П.Ф. Юдин. Начавшаяся война замедлила темп разработки нового проекта учебника. Шла разработка теоретических и методологических проблем экономики социализма. Были подведены итоги январского совещания 1941 г., которые были отражены в статье Л.А. Леонтьева «Некоторые вопросы преподавания политической экономии»¹⁵. В ней отмечалось, что отрицание объективных экономических законов при социализме по существу сделало невозможным понимание реальных отношений в системе народного хозяйства, «ибо там, где нет законов, где нет закономерного развития, там нет места для науки»¹⁶. В качестве материально-технической базы социализма в тот период рассматривалось «крупное машинное производство, социалистический характер которого проявляется в отсутствии циклического развития, в планомерном, быстром и безостановочном росте»¹⁷. Позиция практиков в промышленности — использовать основные фонды до полного их физического износа задерживало научно-технический прогресс в СССР, что впоследствии стало одним из основных факторов замедления роста научно-технического уровня производства вообще.

Война требовала перестройки экономики и уже к 1 июля 1941 года по согласованию с Госпланом СССР были определены главные направления работы Академии наук, а Президиум Академии наук на основе принятых направлений представил план первоочередных исследований, в которых содержалось 200 тем, непосредственно связанных с вопросами военного производства. Ведущие экономисты входили в качестве консультантов в различные комиссии ЦК компартии, правительства и Госплана по вопросам экономики в строительстве, размещения производительных сил, повышения эффективности промышленности¹⁸. С.Г. Струмилин был назначен заместителем председателя Комиссии по мобилизации ресурсов Урала, Западной Сибири и Казахстана для обороны страны. В комиссии работали И.А. Дорошев, Б.Г. Кузнецов, А.Е. Пробст. С.Г. Струмилин в 1943 г.

¹⁵ Леонтьев Л.А. Некоторые вопросы преподавания политической экономии // Под знаменем марксизма. — 1943. — № 7–8. — С. 56–78.

¹⁶ Леонтьев Л.А. Некоторые вопросы преподавания политической экономии // Под знаменем марксизма. — 1943. — № 7–8. — С. 65.

¹⁷ Грановский Е.Л. Материально-техническая база социализма и оборонная мощь СССР // Под знаменем марксизма. — 1943. — № 9–10. — С. 10.

¹⁸ ЦГАНХ СССР, ф. 4372, оп. 1, д. 141, л. 4–5.

был включен в состав Совета научно-технической экспертизы при Госплане СССР и назначен одним из руководителей научной разработки восстановления промышленности.

В силу необходимости военного времени потребовалась жесточайшая экономия всех ресурсов. Обострился интерес к хозяйственному расчету. Хозяйственный расчет рассматривался как «метод рационального управления предприятиями в условиях планового ведения хозяйства и денежной формы организации расширенного социалистического воспроизводства»¹⁹. План имел главенствующую роль по отношению к хозрасчету. «Хозрасчет только тогда выполняет свои задачи, когда он всецело подчинен плану, когда он служит делу борьбы за план, за его выполнение»²⁰. Даже в условиях войны, когда «происходило усиление централизации промышленных предприятий в результате введения специальных мер, не умалялось значение самостоятельности и маневренности предприятия»²¹.

В первые годы после окончания войны работа в области экономической теории осуществлялась под влиянием прошедшей войны, победы в войне и ликвидации ее последствий. Институт экономики провел исследования по обобщению опыта хозяйственной жизни в военное время. Н.А. Вознесенским, который с 1938 по март 1949 г. возглавлял Госплан СССР и с 1938 г. по 1941 г. был заместителем, а с 1941 г. по 1950 г. — первым заместителем председателя Совета министров СССР, была написана работа «Военная экономика СССР в период Отечественной войны»²². В монографии содержится глубокий анализ товарно-денежных отношений, закона стоимости и ценообразования при социализме, подчеркнут их объективный характер и необходимость использования в социалистическом планировании. В категорию товара Н.А. Вознесенский ввел и средства производства, что было серьезным шагом в развитие теории экономики социализма. Следующим серьезным шагом был его анализ ценообразования, связанного с вмешательством государства, в котором он пришел к выводу, что для нормального функционирования экономики необхо-

¹⁹ Атлас З.В. Принцип хозяйственного расчета в условиях современной военной экономики СССР // Под знаменем марксизма. — 1942. — № 7. — С. 18.

²⁰ Козлов Г.А. Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. МГУ им. И.В. Ломоносова. М.: Мысль, 1997. — С. 13–14.

²¹ Атлас З.В. Принцип хозяйственного расчета в условиях современной военной экономики СССР // Под знаменем марксизма. — 1942. — № 7. — С. 20.

²² Вознесенский Н.А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. — 1948. — С. 577.

димо соответствие цен стоимости товаров. В послевоенный период «обеспечивается развитие нормального товарооборота, а уровень цен на товары в конечном счете устанавливается в соответствии со стоимостью этих товаров»²³.

Детально прорабатывались важнейшие проблемы: эффективность капитальных вложений, методы определения нормативных сроков окупаемости, связь эффективности капитальных вложений с производительностью труда и др, формирование фонда накопления и его эффективности^{24,25,26}.

В 1946 г., на основе материалов совещания 1941 г. И.Д. Лаптевым, Л.А. Леонтьевым, К.В. Островитяновым, А.И. Пашковым, Д.Т. Шепиловым, П.Ф. Юдиным был подготовлен вариант учебника. Учитывая отсутствия сформировавшегося понятийного аппарата среди экономистов в теории социалистической экономики, в ЦК ВКП(б) было решено провести дискуссию по данному проекту учебника среди ведущих экономистов. Проект учебника при обсуждении был признан несовершенным. Было подготовлено более десяти вариантов учебника, но все они вызывали возражения. В связи с этим в 1949 г. ЦК ВКП(б) признал работу Института экономики АН СССР неудовлетворительной. Весной 1950 г. был представлен исправленный вариант проекта учебника и после его рассмотрения авторскому коллективу было предложено за год откорректировать окончательный вариант учебника. К лету 1951 г. учебник был готов и 3 июля 1951 г. от имени ЦК ВКП(б) был разослан ведущим экономистам, философам, историкам и юристам. В сопроводительном письме говорилось, что:

ЦК придает большое значение созданию полноценного курса политической экономии;

- данная работа насущно необходима нашим кадрам для успешного решения практических вопросов по дальнейшему развитию социалистической экономики;

²³ Вознесенский Н.А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. — 1948. — С. 577.

²⁴ Метиславский П.С. Некоторые вопросы эффективности капиталовложений в советском хозяйстве // Вопросы экономики. — 1949. — № 6

²⁵ Черномордик Д.И. Эффективность капитальных вложений и теория воспроизводства // Вопросы экономики. — 1949. — № 6

²⁶ Хачатуров Т.С. Методы экономического сравнения вариантов капиталовложения // Известия АН СССР, Отд. экономики и права. — 1950. — № 4.

- подготовленный текст учебника нуждается в серьезном улучшении;
- ЦК считает необходимым провести по представленному учебнику свободную дискуссию с тем, чтобы полезные критические замечания и предложения экономистов учесть при составлении окончательной редакции учебника.

В ноябре 1951 г. были подведены итоги разработки теории социалистической экономики за 30 лет на дискуссии по учебнику Политэкономия социализма. К дискуссии были привлечены ученые экономисты и практики по планированию, которые руководили или общались по теоретическим и практическим проблемам с коллективами более сотни созданных за 30 лет экономических институтов, как в крупных промышленных центрах, так и во всех союзных республиках. 10 ноября в здании ЦК началась дискуссия. В зале заседания был вывешен транспарант с лозунгом «Наука не может развиваться и преуспевать без борьбы мнений, без свободы критики». Материалы дискуссии составляют 16 томов научных исследований и 22 тома — стенограммы пленарных заседаний. Количество участников колебалось от 222 до 240²⁷.

Об основных выводах дискуссии можно судить по двум обобщающим документам: доклад К.В. Островитянова²⁸ и «Справка о спорных вопросах, выявившихся в ходе дискуссии по проекту учебника политэкономии»²⁹. В данной справке подводился не только итог дискуссии, но и были сформулированы четкие позиции руководства государства на те или иные категории социалистической экономики. Основной перечень вопросов и позиция большинства ученых и государства на их трактовку.

О характере экономических законов социализма.

Экономические законы социализма представляют собой неизбежный результат развития материальной жизни общества, а не произвольный продукт сознания и воли людей. Государство, партия не могут создавать, формировать экономические законы. Политика

²⁷ Джибути М.К. Политико-экономической дискуссии 1951 года // Экономические науки. — 1989. — № 8. — С. 103–105.

²⁸ Островитянов К.В. Избранные произведения, Т. 2 // Вопросы политической экономии. М., 1973. — С. 118–128.

²⁹ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 1, раздел 1. МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Мысль, 1997.

партии и государства должна исходить из законов развития общества. Экономические законы действуют как познанная необходимость, планомерно организуемая и направляемая государством.

О товаре и законе стоимости в социалистическом обществе.

Товар и стоимость представляют собой исторические категории, действующие и в плановой экономике.

Об общественно необходимом времени при социализме.

Общественно необходимое время — это объективно существующая величина, определяемая средними фактическими затратами труда.

О принципах установления цен на товары в СССР.

В данном вопросе даже самые крупные экономисты предложили резко отличающиеся друг от друга методики по формированию цены на произведенные товары. С.Г. Струмилин предложил определять стоимость товаров путем прибавления к себестоимости товаров стоимости прибавочного продукта, исчисленной для всей промышленности по Марксовой формуле нормы прибавочной стоимости, т.е. путем определения стоимости прибавочного продукта пропорционально заработной плате.

В.С. Немчинов и А.И. Ноткин раскритиковали данную методику, так как по ней высокотехнологичные отрасли с высокой стоимостью сырья и низким удельным весом заработной платы оказались бы малорентабельными и для их модернизации требовались бы средства из бюджета, а отсталые же отрасли с низким уровнем механизации оказались бы самыми рентабельными.

З.В. Атлас и Л.А. Варг предложили определять стоимость товаров как цену производства, которая складывается из издержек производства и единой плановой нормы прибыли для всей промышленности в целом. Данная методика позволяла оценить качественный уровень работы предприятий, вскрывать резервы снижения стоимости товаров, создать систему планирования цен на научные основы, улучшить ее, так как сама система ценообразования в текущий момент имела серьезные дефекты. Данная методика с различными отклонениями и была практически реализована.

О советских деньгах и их связи с золотом.

В связи с сохранением товарных отношений в социалистической экономике необходимо было решить проблему связи денег с золотом.

З.В. Атлас, Л.М. Гатовский, А.Д. Гусаков, И.Д. Злобин, Ф.И. Михалевский, и др. считали, что деньги должны иметь золотое содержание и в силу этого являться мерой стоимости. При проведении денежной реформы 1922–1924 гг. Правительство установило золотое

содержание рубля, так как исходило из исторически сложившегося факта, что в качестве всеобщего эквивалента выступает золото. С 1950 г. правительство установило непосредственно золотое содержание рубля и соответственно курс рубля по отношению к иностранным валютам. Планирующие органы, приравнивая стоимость конкретных товаров к деньгам, тем самым выражая эту стоимость в золоте, могли планомерно устанавливать цены товаров.

В.М. Батырев, В.В. Иконников, Я.А. Кронрод утверждали, что при социализме золото уже не выступает мерой стоимости. Мерой стоимости для каждого отдельного товара они предлагали стоимость совокупного товарного продукта, выраженную как исторически сложившуюся и планомерно изменяемую государством сумму цен. Совокупная стоимость товарного продукта может выполнять в социалистической экономике роль всеобщего эквивалента, т.е. денег. Государство в плановом порядке может устанавливать денежную единицу — рубль, представляющий собой долю стоимости общественного продукта.

Проблемы основного экономического закона социализма.

В качестве основного экономического закона были следующие предложения:

В.Л. Дьяченко — закон планового ведения народного хозяйства;

А.Н. Сидоров — план;

Ц.А. Степанян — полное соответствие производительных сил производственным отношениям;

А.М. Румянцев — закон систематического подъема материального положения и культурного уровня трудящихся масс при социализме;

И.А. Анчишкин, И.К. Александров и Э.Ю. Локшин — говорили об основных экономических законах во множественном числе, при этом И.К. Александров выделял из основных «главный», Э.Ю. Локшин — «основной, ведущий», И.А. Анчишкин — «наиболее общий».

По результатам дискуссии И.В. Сталин к октябрю 1952 г. подготовил книгу «Экономические проблемы социализма в СССР»³⁰. Данная книга стала итогом развития экономической мысли социалистической экономики по результатам практического развития Советского государства за 30 лет. Было откорректировано одно из основных теоретических положений К. Маркса, Ф. Энгельса и В.И. Ленина по вопросам развития социалистической экономики

³⁰ Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. М., 1952.

– отрицание при социализме товарного производства. По мнению И.В. Сталина товарное производство сохраняется и в социалистической экономике. Кроме того, был четко сформирован понятийный аппарат, определено место планирования в товарном социалистическом производстве, функции денег и уровень добавочного продукта, зафиксированы все основные категории в социалистической экономике, что на практике позволило сделать большой рывок в планирование развития государства и значительному росту его экономики на следующих 35 лет. В книгу кроме упомянутых «Замечаний» вошли еще три материала, написанные в продолжение дискуссии в виде ответов на письма: «Ответ т-щу Ноткину, Александру Ильичу» (21 апреля 1952 г.), «Об ошибках т. Ярошенко Л.Д.» (22 мая 1952 г.) и «Ответ товарищам Саниной А.В. и Венжеру В.Г.» (28 сентября 1952 г.). В книге не упоминаются западные экономические концепции. Это не может быть вызвано не компетентностью И.В.Сталина, который за срок своего правления создал мощнейшую систему планирования развития государства, состоящую из сотни институтов. По всей вероятности, здесь выражена определенная позиция. В западной экономической мысли господствовало кейнсианство. И.А. Шумпетер и О. Ланге выступали с идеями «конкурентного социализма» (ВИЭМ, Т. 4), дав импульс концепциям так называемого рыночного социализма, соединяющего плановое начало с рыночной экономикой. Носители данных идей предрекали эволюцию самой рыночной экономики по пути приобретения ею плановых, государственных регуляторов. Иначе говоря, западная экономическая мысль в конце 40-х и начале 50-х гг. развивалась в направлении освоения принципов государственно-планового регулирования и управления экономикой, т.е. экономическая мысль рыночной экономики направлялась к тем ориентирам, к которым советская экономическая мысль развивалась уже третье десятилетие. Заимствовать у рыночников в начале 50-х годов опыт планового регулирования хозяйствования оснований не было. Экономическое «чудо» свершилось позднее, а идеи «социального рыночного хозяйства» получили развитие, когда И.В. Сталина уже не было в живых. Японское планирование показало свои плюсы гораздо позднее. В работе И.В. Сталина речь идет о механизме создания и функционирования новой для всего мира социалистической (плановой) системы хозяйства, а для этого нужна была новая экономическая теория. Миссия этой работы состояла в осмыслении нового типа складывающихся производственных отношений и раскрытия адекватной им системы экономических законов. Миссия определила

общую нацеленность книги – осмысление и раскрытие объективных законов развития социалистической экономики:

1. Общие и специфические законы, действующие при социализме.

Данные вопросы не утратили методологическое значение для экономической науки и сегодня. Главный тезис книги – экономические законы любой общественной системы носят объективный характер, т.е. экономические законы идентичны с законами природы, естествознания. Законы науки, в том числе политической экономии, «отражают закономерности процессов, совершающихся независимо от воли людей»³¹.

1.1. Первым общим законом И.В. Сталин считал «зависимость определенного типа производственных отношений от характера и уровня развития производительных сил», открытую еще К. Марксом.

1.2. По мнению И.В. Сталина при социализме сохраняются законы воспроизводства, открытые К. Марксом, и в полемике с экономистом Л.Д. Ярошенко, который считал, что «Марксовы схемы и законы воспроизводства» отражают специфику только капиталистического хозяйства и поэтому неприменимы в социалистических условиях, И.В. Сталин занял иную позицию. Он сделал вывод, что в теории воспроизводства К. Маркса содержится наряду с капиталистической спецификой «целый ряд основных положений воспроизводства, имеющих силу для всех общественных формаций, в том числе и особенно для социалистической общественной формации»³². И.В. Сталин назвал их:

- 1) разделение общественного производства на производство средств производства и производство средств потребления;
- 2) преимущественный рост производства средств производства при расширенном воспроизводстве;
- 3) соотношение между I и II подразделениями;
- 4) прибавочный продукт как единственный источник накопления;
- 5) образование и назначение общественных фондов;
- 6) накопление как единственный источник расширенного воспроизводства.

³¹ Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. – М., 1952. – С. 3.

³² Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. – М., 1952. – С. 80.

1.3. И.В. Сталин признал сохранение при социалистическом строе действие закона товарного производства — закона стоимости, но ограничивал сферы его действия «законом планомерного (пропорционального) развития». Таким образом, И.В. Сталин признавал наличие двух регуляторов экономики для периода социализма, сохраняя в нем товарно-денежные, рыночные отношения при сильном государственном управлении экономикой. Его разграничение сфер действия законов планомерного развития и закона стоимости между средствами производства и предметами потребления было созвучно идеи конкурентного, рыночного социализма О.Ланге и И.А. Шумпетера, увидевших жизнеспособность социализма именно на пути сочетания плановых и рыночных начал³³.

1.4. И.В. Сталин четко разделил закон планомерного развития и планирование, разграничив их с помощью философских понятий «возможность» и «действительность», что требует включения планирования в механизм действия закона. Он не согласился признать основным законом «закон планомерного, пропорционального развития народного хозяйства», так как ни в законе, ни в отражающем его планировании не представлена сама по себе цель социалистического производства и предложил рассматривать основной экономический закон в виде модели: «цель» производства и «средства» ее достижения. На основании данной модели И.В. Сталин предложил следующую формулу: «обеспечение максимального удовлетворения материальных и культурных потребностей всего общества путем непрерывного роста и совершенствования социалистического производства на базе высшей техники»³⁴.

2. О товарном производстве при социализме.

Марксизм исключал товарное производство и закон стоимости из социалистической экономики. И.В. Сталин изменил данный взгляд и признал наличие товарного производства и рынка при социализме. Товарное производство при социализме — «особого рода». Товарами по существу являются в основном лишь предметы потребления и некоторая часть средств производства в виде сырья. Народное же хозяйство в целом ведется по государственному плану, товарное производство и «денежное хозяйство» подчинены интересам

³³ Всемирная история экономической мысли. Т. 4. Гл. 34. МГУ им. М.В. Ломоносова. — М.: Мысль, 1997.

³⁴ Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. — М., 1952. — С. 40.

«обслуживания» социалистического производства, его развитию и укреплению³⁵.

3. Проблемы перехода от социализма к коммунизму.

Переход к коммунизму трактуется И.В. Сталиным как дальняя стратегическая перспектива. Он сформулировал «три основных предварительных условия» для перехода: создание коренных изменений в области производительных сил, производственных отношений, культуры и уровня жизни людей. При этом производственным отношениям уделял особое внимание, так как, по его мнению, устаревая, они могут стать тормозом развития производительных сил, они же, обновленные, выступают «главным двигателем» их развития. К общей структуре производственных отношений он относил:

а) формы собственности на средства производства;

б) наличие различных социальных групп в производстве и их взаимоотношение;

в) всецело зависимые от них формы распределения продуктов»³⁶.

По вопросу «сращивании монополий с государственным аппаратом» В.И. Сталин предложил формулу — «подчинение государственного аппарата монополиям». Он исходил из того, что современное рыночное государство осуществляет регулирование рынка и проводит ряд мер по социальной защите трудящихся, оставаясь все же органом классового господства крупного финансового капитала.

И.В. Сталин выступил с защитой известного тезиса В.И. Ленина о неизбежности войн при империализме (высшей стадии капитализма), что определило включение в планомерность развитие социалистического государства систему развития ВПК с целью его защиты от внешних угроз, что не потеряло актуальность и в современных условиях.

С начала 50-х годов начинается развитие теоретико-методологические основы развития системы государственного планирования на основе теории развития социалистического государства.

³⁵ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. МГУ им. М.В. Ломоносова. — М.: Мысль, 1997. — С. 16.

³⁶ Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. — М., 1952. — С. 73.

1.2.2. *Балансовый метод – стержень теоретико-методологических основ государственного планирования*

Идея балансового метода изначально использовалась в практике планирования в СССР. Интенсивно развиваться теория государственного стратегического планирования на основе балансового метода стала с начала 50-х годов. В 50–60-х годах большой вклад в развитие теории планирования внесли: М.З. Бор³⁷, М.В. Бреев³⁸, И.А. Гладков³⁹, А.Д. Курский^{40,41}, Г.М. Сорокин⁴², С.Г. Струмилин⁴³, Ш.Я. Турецкий⁴⁴. Отстаивая научный характер народнохозяйственного планирования, отмечали недопустимость субъективистского подхода – вмешательство в планирование командными методами со стороны партийных лидеров. С одной стороны, в теории развивались объективные научные основы планирования, заложенные в начале 50-х годов, а с другой, на практике, партийными лидерами они трактовались формально, что порождало субъективизм в принятии плановых решений. Из теоретических и практических проблем народнохозяйственного планирования были выделены семь основных, отражающих существенные закономерности социально-экономического развития с середины 50-х до середины 80-х годов. Основные теоретические исследования проводились вокруг данных проблем⁴⁵:

- темпы и пропорции экономического развития, повышение уровня сбалансированности и эффективности общественного производства;
- усиление комплексности в планировании, социальной направленности экономического развития;
- перспективный подход в планировании;

³⁷ Бор М.З. Очерки по методологии и методике планирования. 1964.

³⁸ Бреев М.В. Экономические и методологические основы планирования. 1973.

³⁹ Гладков И.А. Шаги пятилеток. 1968.

⁴⁰ Курский А.Д. Планирование народного хозяйства СССР. 1955.

⁴¹ Курский А.Д. Научные основы и совершенствование системы планирования народного хозяйства. 1969.

⁴² Сорокин Г.М. Социалистическое планирование народного хозяйства СССР. 1946.

⁴³ Струмилин С.Г. На плановом фронте. 1958.

⁴⁴ Турецкий Ш.Я. Планирование и проблемы баланса народного хозяйства. 1961.

⁴⁵ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 6. МГУ им. М.В. Ломоносова. – М.: Мысль, 1997.

- сочетание отраслевого и территориального планирования;
- оптимальное сочетание централизма и демократизма;
- формы и методы международного сотрудничества в области планирования народного хозяйства;
- развитие балансового метода планирования.

Межотраслевой баланс

Сбалансированность планов различных уровней всегда была основной задачей планирования. В России балансовый метод планирования стал важнейшим инструментом увязки всех видов планов в единое целое. Согласовывались отраслевые планы, региональные, производство, потребление и накопление. В области межотраслевого баланса (далее – МОБ) балансового метода достиг значительных результатов. Идея МОБ была осуществлена уже в первом балансе народного хозяйства за 1923–1924 гг. Был использован шахматный баланс межотраслевых связей. В.В. Леонтьевым в разработанном им методе затрат и выпуска продукции (input – output) использовал данную идею и первым стал трактовать баланс межотраслевых связей как средство измерения межотраслевых связей в народном хозяйстве с использованием математических методов линейного программирования, в частности линейной алгебры.

В СССР в 50-х годах научные исследования по межотраслевому балансу осуществлялись с применением ЭВМ и экономико-математических методов. Развитие балансового метода планирования народного хозяйства до начала 60-х годов исследованы в работах В.А. Соболя, Ш.Я. Турецкого⁴⁶, М.З. Бора, М.Р. Эйдельмана и др. Данные работы были развитием теории на основе полученной практики разработки балансов народного хозяйства. Значительному развитию подверглись схемы и методы расчета баланса народного хозяйства. В июне 1957 г. на Всесоюзном совещании статистиков обсуждалась схема баланса народного хозяйства. В.А. Соболев, А.И. Петров, Ш.Я. Турецкий, М.З. Бор, А.И. Ноткин предложили свои схемы.

В последствии задачи разработки планового баланса народного хозяйства изменились. Было выдвинуто три задачи. Во-первых, баланс должен разрабатываться для того, чтобы определять в коли-

⁴⁶ Расширенное социалистическое воспроизводство и баланс народного хозяйства / под ред. Ш.Я. Турецкого. – М., 1964.

чественной форме основные народнохозяйственные пропорции. Вторых, расчеты баланса должны использоваться для проверки сбалансированности плана на завершающей стадии его разработки. И наконец, он должен использоваться на предварительной стадии разработки плана для определения темпов роста, основных пропорций и эффективности производства⁴⁷. Учеными экономистами в 60-х годах были разработаны методы планирования межотраслевых пропорций на основе межотраслевого баланса — стоимостных и натурально-стоимостных, натуральных, укрупненных и дезагрегированных, статических и динамических с элементами оптимизации.

На практике первый отчетный межотраслевой баланс в СССР был построен за 1959 г., а отдельного экономического района — Мордовской АССР за 1958 г. Межотраслевой баланс Мордовской АССР построила Лаборатория экономико-математических методов под руководством В.С. Немчинова. В 1968 г. учеными НИЭИ при Госплане СССР во главе с А.Н. Ефимовым был впервые разработан плановый межотраслевой баланс, который был применен для обоснования планов развития экономики на девятую пятилетку. Межотраслевой баланс в натуральном выражении был разработан на 1963 г. ГВЦ Госплана СССР. Экспериментальный плановый баланс был разработан на 1962 г. В работе принимали участие Л.Я. Берри, Э.Б. Ершов, С.С. Шаталин, Ф.Н. Клоцвог, В.В. Коссов, М.Р. Эйдельман и др. В последующем межотраслевые балансы на пятилетку и более долгосрочную перспективу считали ученые Центрального экономико-математического института (ЦЭМИ) АН СССР, Института экономики и организации промышленного производства (ИЭиОПП) Сибирского отделения АН СССР с участием других научных организаций. Межотраслевые балансы считали с применением ЭВМ на основе экономико-математических моделей.

Прогнозный баланс

Параллельно с развитием инструментария разработки балансового метода планирования в 50-х годах балансовый метод получил развитие в идее прогнозного баланса народного хозяйства. В 50-х годы ее последовательно отстаивал М.З. Бор⁴⁸, хотя сама идея возникла в 20-х годах. В 1923 г. о ней говорил С.Г. Струмилин. Позднее идею отстаивал Н.А.

⁴⁷ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 6. МГУ им. М.В. Ломоносова. — М.: Мысль, 1997.

⁴⁸ Бор М.З. Некоторые методологические проблемы разработки планового баланса народного хозяйства // Вопросы экономики. — 1958. — № 1.

Вознесенский: «Нельзя составить грамотно план развития народного хозяйства СССР, не начав с баланса народного хозяйства»⁴⁹. Методы разработки прогнозного баланса излагались в работах М.З. Бора^{50,51}.

Однако технические средства разработки планового баланса народного хозяйства в то время не позволяли реализовать эту идею. Баланс народного хозяйства длительное время использовался на завершающей стадии планирования для согласования разделов уже составленного плана. С идеей прогнозного баланса был не согласен Г.М. Сорокин, который отрицал роль прогнозного баланса⁵², а А.Д. Курский отождествлял баланс с планом⁵³.

Прогнозный баланс на основе сценарного метода

В 60-х годах были сформированы фундаментальные основы прогнозного государственного стратегического планирования на основе сценарных подходов. Данный инструментарий может быть востребован на современном этапе развития Российской Федерации. Значительный вклад в теорию и практику долгосрочного прогнозирования внесли академики А.Н. Ефимов и В.А. Котельников, а в исследования по межотраслевому балансу и созданию экономико-математической школы — академик В.С. Немчинов. Базой для развития теории являлись работы А.И. Анчишкина, Б.И. Брагинского, А.Д. Курского, М.Я. Лемешева, Г.М. Сорокина, С.Г. Струмилина, Р.И. Шнипера.

На практике, в Госплане СССР работы по составлению прогнозных балансов начались в середине 50-х годов, а в 1956 г. был составлен прогнозный баланс на 1957 г., в 1958 г. на 1959—1965 гг. Проводились работы и по составлению прогнозного баланса на 1961—1980 гг.

Планирование уровня жизни

В конце 50-х годов был разработан инструментарий для стратегического планирования уровня жизни — рациональный потребительский бюджет, а в начале 60-х годов была разработана комплексная система показателей уровня жизни и методики расчетов реальных доходов населения, баланса доходов и потребления населения. Начиная с 60-х годов, в состав плана стал входить «Сводный план по-

⁴⁹ Вознесенский Н.А. Три сталинские пятилетки строительства социализма // Большевик. — 1940. — № 1.

⁵⁰ Бор М.З. Вопросы методологии баланса народного хозяйства. М., 1960.

⁵¹ Бор М.З. Очерки по методологии и методике планирования. М., 1964.

⁵² Сорокин Г.М. Планирование народного хозяйства СССР. М., 1961.

⁵³ Курский А.Д. Журнал «Плановое хозяйство». — 1951. — № 5.

вышения уровня жизни народа». Начиная с 10-й пятилетки, он стал комплексным и стал называться «Социальное развитие и повышение уровня жизни народа». Было достаточно много теоретических исследований в этой области^{54,55,56,57,58,59}.

Система комплексного научно-технического и социально-экономического прогнозирования

С учетом рационального потребительского бюджета со второй половины 60-х годов теорию прогнозного государственного стратегического планирования на основе сценарных подходов стали развивать в систему комплексного научно-технического и социально-экономического прогнозирования. Над теорией работали Л.И. Абалкин, А.И. Анчишкин, М.З. Бор, Л.Я. Берри, Б.И. Брагинский, А.Г. Гранберг, М.Я. Лемешев, Б.З. Мильнер, С.Г. Струмилин, В.Н. Черковец, С.С. Шаталин, Р.И. Шнипер.

Математический инструментарий стратегического планирования

Система комплексного научно-технического и социально-экономического прогнозирования получила свое развитие благодаря развитию математических методов в системе планирования. Д.В. Канторовичем была создана школа математического моделирования в экономике. Первыми сподвижниками были В.В. Новожилов, В.С. Немчинов и А.Л. Лурье. Математическими методами школы Д.В. Канторовича пользовались в ЦЭМИ АН СССР, где была разработана система многоступенчатой оптимизации стратегического плана, включающая модели трех уровней – отраслей, многоотраслевых комплексов, народного хозяйства, в СОПС (Совет по изучению производительных сил при Госплане СССР), где была разработана система моделей оптимального размещения производства, и в ИЭиОПП Сибирского отделения АН СССР, где была разработана система оптимизационных отраслевых межрайонных моделей. Данные

⁵⁴ Социальные проблемы в перспективном планировании / под ред. В.Н.Кириченко. М., 1982.

⁵⁵ Майер В.Ф. Уровень жизни населения. М., 1987.

⁵⁶ Райцин В.Я. Нормативные методы планирования уровня жизни. М., 1967.

⁵⁷ Райцин В.Я. Дифференцированный баланс доходов и потребления населения. М., 1977.

⁵⁸ Рутгайзер В.М. Социальная сфера. Проблемы планирования. М., 1987.

⁵⁹ Потребности, доходы, потребление: методология анализа и прогнозирования народного благосостояния / отв. ред. Н.П. Федоренко, Н.М. Римашевская. М., 1979.

модели широко использовались в практике планирования. Развитие математических методов в экономике позволяло создавать модели, приближенные к реальной экономике, и развивать научную методологию планирования, превращение самого планирования в точную науку. Качественный анализ и прогноз социально-экономических процессов в государстве переходил в количественные измерения.

Комплексный подход в системе стратегического планирования.

Использование новых математических методов позволило экономистам совершенствовать систему планирования и сделать ее комплексной. Крупными работами по этой тематике являются монографии А.Н. Ефимова, Л.Я. Берри⁶⁰, В.В. Коссова⁶¹, Л.С. Минца⁶², М.Р. Эйдельмана⁶³. Методологические подходы к балансовым построениям использовались в 70-х годах также в материальных, трудовых и денежных балансах^{64,65}. В методологии планирования отраслей народного хозяйства стал преобладать комплексный подход. Происходил переход от планирования отдельных отраслей к межотраслевому планированию. Межотраслевое планирование усиливало отраслевые планы, ориентируя их на более четкие конечные результаты, так как срыв плана в одной отрасли вел к невыполнению плана в смежной отрасли. Теория и методология комплексного планирования получает свое развитие в работах ученых ЦЭМИ АН СССР^{66,67} по планированию народного хозяйства, в трудах ученых СОПСа при Госплане СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР^{68,69}, В.М. Штульберга⁷⁰,

⁶⁰ Методы планирования межотраслевых пропорций / под ред. А.Н. Ефимова, Л.Я. Берри. 1964.

⁶¹ Коссов В.В. Межотраслевые модели. 1973.

⁶² Межотраслевой баланс экономического района. Методика составления / под ред. Л.С. Минца. 1967.

⁶³ Эйдельман М.Р. Межотраслевой баланс общественного продукта. 1960.

⁶⁴ Костаков В.Г., Литвяков П.П. Баланс труда. – М., 1965.

⁶⁵ Плановый дифференцированный баланс доходов и потребления населения: методология и методика построения / под ред. Н.М. Римашевской. – М., 1981.

⁶⁶ Комплексное народнохозяйственное планирование: Постановка проблемы и подход к ее решению / под ред. Н.П. Федоренко. – М., 1974.

⁶⁷ Проблемы методологии комплексного социально-экономического планирования / под ред. Н.П. Федоренко. – М., 1983.

⁶⁸ Научно-методические основы комплексного планирования экономического и социального развития региона (область, район, город). ЦЭНИИ. – М., 1980.

⁶⁹ Комплексное планирование экономического и социального развития административных районов, ЦЭНИИ. – М., 1978.

⁷⁰ Штульберг В.М. Планирование экономического и социального развития области. – М., 1983.

по планированию отдельных регионов и в работах В.П. Красовского, Л.И. Смышляевой⁷¹, А.А. Макарова, Л.Л. Мелентьева⁷², Г.М. Паскаря⁷³ по межотраслевому планированию.

Автоматизированная система плановых расчетов

Опыт решения задач планирования с использованием вычислительной техники позволил в 70-х годах приступить к разработке АСПР (автоматизированная система плановых расчетов) Госплана СССР и Госпланов союзных республик. АСПР позволяла проводить многовариантные расчеты проектов государственных планов экономического и социального развития СССР, их оптимизацию и комплексную увязку. В 1975 г. был разработан эскизный проект АСПР. Первая очередь АСПР была принята в эксплуатацию в 10-й пятилетке. При разработке проекта пятилетнего плана на 1986–1990 гг. применялся ЦКЗ (центральный комплекс задач) АСПР, который объединил 254 задачи сводных и отраслевых подсистем АСПР. Внедрение АСПР обеспечило комплексное сбалансированность планов и выбор оптимальных решений. В разработку теории использования АСПР наиболее существенный вклад внесли: В.Б. Безруков, Н.П. Лебединский^{74,75}, Я.М. Уринсон⁷⁶.

Программно-целевой метод планирования

Разработка математического аппарата позволила в 70-х годах создать систему долгосрочного планирования на основе программно-целевого метода, который интенсивно развивался в ЦЭМИ Сибирского отделения АН СССР, НИЭИ при Госплане СССР. В Госплане СССР в 1976 г. была создана рабочая группа с целью подготовки методологий по разработке комплексных программ. Были разработаны «Методические указания по разработке государственных планов экономического и социального развития» (1980 г.) с разделом «Основ-

⁷¹ Резервы повышения эффективности инвестиционного комплекса / под ред. В.П. Красовского, Л.И. Смышляевой. М., 1984.

⁷² Энергетический комплекс СССР / под ред. А.А. Макарова, Л.Л. Мелентьева. М., 1983.

⁷³ Продовольственный комплекс СССР — региональная проблема / под ред. Г.М. Паскаря. М., 1982.

⁷⁴ Автоматизированная система плановых расчетов / под ред. Н.П. Лебединского. М., 1980.

⁷⁵ Лебединский Н.П. Основы автоматизации плановых расчетов. М., 1983.

⁷⁶ Уринсон Я.М. Технология народнохозяйственного планирования: пути совершенствования. М., 1986.

ные методические положения по разработке целевых комплексных программ». Методологией было определено, что целевые программы не заменяют государственный план, а дополняют, определяя наиболее приоритетные направления, обеспечивающие решение наиболее назревших проблем, прежде всего межотраслевых, требующих концентрации материальных и финансовых ресурсов. Разработка комплексных целевых программ усложняла процесс планирования, так как требовала согласования временных рамок программ и планов отдельных отраслей, что в свое время повышало требования к системам управления данными отраслями и его качества. Комплексное планирование позволяло сбалансировать планы отраслей на стратегическом уровне. Существенный вклад в теорию и методологию комплексного планирования внесли А.И. Ланченко, М.Я. Лемешев⁷⁷ и А.И. Панченко⁷⁸. Иерархия целей планирования становилась все более актуальной и требовала совершенствования методов в формировании системы. С середины 70-х по середину 80-х годов наиболее существенные исследования были проведены в работах ЦЭМИ АН СССР^{79,80}, Н.П. Федоренко⁸¹, З. Майминаса, В.Л. Тамбовцева, А.Г. Фонатова⁸². С начала 70-х годов в СССР система управления экономическим развитием отставала от динамики развития экономики, что не позволяло реализовывать разработанные программы.

Планирование на основе социально-экономической политики

После «стрессовых» эпох экономического развития СССР (восстановление экономики после революции, переход экономики на военную во время 2-й мировой войны, восстановление экономики после войны) государство должно было в своем развитии уделять серьезное внимание планированию на основе социально-экономической политики. В научных исследованиях 60-х годов начинает проявляться новый

⁷⁷ Ланченко А.И., Лемешев М.Я. Комплексные программы в планировании народного хозяйства. М., 1973.

⁷⁸ Панченко А.И. Межотраслевые комплексы и целевые программы их развития. М., 1979.

⁷⁹ Теоретические вопросы программно-целевого планирования. ЦЭМИ АН СССР. М., 1976.

⁸⁰ Анализ и разработка целей долгосрочного плана экономического и социального развития. Методические материалы. М., 1979.

⁸¹ Проблемы разработки и реализации комплексных программ / под ред. Н.П. Федоренко. М., 1984.

⁸² Цели и ресурсы в перспективном планировании / отв. ред. З. Майминас, В.Л. Тамбовцев, А.Г. Фонатова. М., 1985.

для хозяйственной практики подход к управлению общественным развитием, направленный на обеспечение единства экономической и социальной политики. Предметом исследований становятся социальные аспекты планов развития, их характеристики и показатели. В 70-х годах в теории планирования существенное значение уделяется социальным факторам и социальным последствиям принимаемых решений^{83,84}.

Стратегическое планирование

Исходя из долгосрочности замены основных фондов, особенно в сырьевых отраслях, с целью исключения создания излишних мощностей необходимо стратегическое планирование. Стратегическое планирование должно осуществляться по принципу непрерывности. Принцип непрерывности планирования выдвинул Г.М. Кржижановский («цепочка» Кржижановского). Первостепенное значение стратегического планирования в управлении народным хозяйством в 70-х годах получает развитие.

В середине 80-х годов утверждаются «Основные направления экономического и социального развития СССР» на 1986–1990 гг. и на период до 2000 г. В качестве самостоятельной стадии планового решения была выделена концепция экономического и социального развития страны на 15 лет.

В теорию прогнозирования, в его методологию и практику внес весомый вклад А.И. Анчишкин. «В своих исследованиях он показал соотношение плана и прогноза, подчеркнув, что народнохозяйственное прогнозирование применимо не только к неуправляемым объектам, но и ко всем социально-экономическим процессам. Содержание комплексного народнохозяйственного прогноза он рассматривал по объектам воспроизводства, уровням агрегирования. Методы, которые он предлагал использовать для прогнозирования — это макроэкономические модели, одно- и многофакторные модели экономического роста и распределения национального дохода послужили импульсом для создания инструментария прогнозирования различных народнохозяйственных процессов»⁸⁵. Свои методологические подходы А.И. Анчишкин дает в работе «Наука — техника — экономика»⁸⁶.

⁸³ Ефимов А.Н. Планирование национальной экономики в СССР. М., 1967.

⁸⁴ Ефимов А.Н. Проблемы обоснования государственного плана. М., 1980.

⁸⁵ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 6. МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Мысль, 1997.

⁸⁶ Анчишкин А.И. Наука — техника — экономика. 1986.

В ней же он раскрывает и самую сложную проблему стратегического планирования — согласование научно-технических и социально-экономических аспектов развития.

Комплексная программа научно-технического прогресса

Для получения эффективной экономики необходимо было ее развитие на основе новейших достижений науки и в теории стратегического планирования появляется раздел по комплексной программе научно-технического прогресса. На практике комплексное планирование объединилось со стратегическим планированием, и с начала 70-х годов стала разрабатываться КП НТП (Комплексная программа научно-технического прогресса). КП НТП являлась первым этапом стратегического планирования и одновременно комплексным прогнозом. Она подлежала корректировке и продлению каждое пятилетие.

«Впервые КП НТП СССР была разработана в 1972 г. на период до 1990 г. и в дальнейшем уточнялась на 1981–2000 гг., 1986–2005 гг., 1991–2010 гг. Структура КП НТП до 2000 г. предусматривала 27 направлений. Для обоснования направлений разрабатывались отраслевые, проблемные и региональные разделы КП НТП, например, такие, как уровень жизни, совершенствование производственных отношений, демографическое развитие и трудовые ресурсы и др.»⁸⁷. Более 500 научно учреждений принимали участие в работе над комплексной программой и около двух тысяч ученых и специалистов в системе Академии наук СССР, где для данной цели был создан Институт экономики и прогнозирования научно-технического прогресса. Руководил работой специально созданный Совет по проблемам научно-технического и социально-экономического прогнозирования АН СССР и Госкомитета СССР по науке и технике.

Территориальное и отраслевое планирование.

У истоков рационального сочетания территориального и отраслевого планирования стояли И.Г. Александров, В.И. Вернадский, И.М. Губкин, Н.Н. Колосовский, А.Б. Ферсман. В послевоенный период вклад в эти исследования внесли А.Г. Аганбегян⁸⁸, П.М. Алам-

⁸⁷ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 6. МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Мысль, 1997.

⁸⁸ Территориально-производственные комплексы: планирование и управление / отв. ред. Аганбегян А.Г. Новосибирск, 1984.

пиев, Н.Н. Некрасов⁸⁹, В.С. Немчинов, А.Е. Пробст⁹⁰, В.Ф. Павленко⁹¹, Я.Г. Фейгин, Р.И. Шниппер⁹².

В послевоенное время проблема рационального сочетания территориального и отраслевого планирования приобрела особую актуальность в связи с существенными сдвигами в размещении производительных сил в сторону Сибири. В связи с данным явлением в 60-е годы наступил новый этап научных исследований региональных проблем в территориальном и отраслевом планировании. Схемы развития и размещения производительных сил в разрезе союзных республик, крупных экономических районов и административно-территориальных образований стали важнейшими инструментами территориального прогнозирования и планирования. Схемы развития и размещения производительных сил разрабатывались институтами под руководством СОПСа (Совета по размещению производительных сил).

Теория комплексного размещения производительных сил и региональной экономики была разработана учеными СОПСа Сибирского отделения АН СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР, в которой были заложены основы формирования территориально-производственных комплексов и промышленных конгломератов, разработаны межрайонные межотраслевые модели. Были использованы плановые формы и методы экономического сотрудничества между социалистическими странами. Основными центрами научных исследований по проблемам согласования стратегических планов социалистических стран были Институт экономики мировой социалистической системы АН СССР и Международный институт экономических проблем стран социализма. Основной вклад внесли О.Т. Богомолов^{93,94}, Р.Н. Евстигнеев⁹⁵, П.Ю. Ширяев⁹⁶. Ведущая роль в развитии модели-

⁸⁹ Некрасов Н.Н. Региональная экономика. М., 1978.

⁹⁰ Пробст А.Е. Проблемы размещения социалистической промышленности. М., 1982.

⁹¹ Павленко В.Ф. Территориальное планирование в СССР. М., 1975.

⁹² Шниппер Р.М. Региональные предплановые исследования. Новосибирск, 1978.

⁹³ Богомолов О.Т. Страны социализма в международном разделении труда. М., 1980

⁹⁴ Богомолов О.Т. Перспективы сотрудничества стран – членов СЭВ в свете решений экономического совещания на высшем уровне. М., 1985.

⁹⁵ Развитие хозяйственных механизмов в странах СЭВ / под ред. Р.Н. Евстигнеева. М., 1983.

⁹⁶ Ширяев П.Ю. Современные формы сотрудничества стран – членов СЭВ в сфере материального производства. М., 1985.

рования ТПК (территориально-производственный комплекс) и территориального программно-целевого планирования была у научной школы ученых экономистов Сибирского отделения АН СССР.

1.2.3. Теория оптимального функционирования экономики

Начальный этап формирования теории оптимального функционирования экономики

Начало появления теории оптимального функционирования экономики (СОФЭ) относится к середине 60-х годов. У ее истоков стояли А.Л. Вайнштейн, С.М. Вишнев, Л.В. Канторович, А.Л. Лурье, В.С. Немчинов, В.В. Новожилов.

В 1963 г. были созданы научный совет «Оптимальное планирование и управление народным хозяйством» и Центральный экономико-математический институт АН СССР для координации научно-исследовательских работ в экономической науке. В 1965 г. после присуждения Ленинской премии Л.В. Канторовичу, В.С. Немчинову и В.В. Новожилову за открытие линейного программирования и разработку экономико-математических моделей в экономико-математических исследованиях начался подлинный бум. В это время наметилось понимание механизма функционирования народного хозяйства, как системы оптимального функционирования экономики. Значительную роль в этом понимании сыграл трехтомник «Экономико-математические методы», под ред. А.Л. Вайнштейна⁹⁷.

В первом томе⁹⁸ были опубликованы статьи Е.Е. Слуцкого «К теории сбалансированного бюджета потребителя», В.А. Волконского, В.С. Дадаяна, А.Л. Лурье, В.В. Новожилова, В.С. Немчинова, В.Ф. Пугачева и др., в которых раскрывался новый подход к целевой функции потребления. В них введены понятия «потребительские оценки» и «весовые функции», что позволило моделировать потребительский потенциал страны и полезные эффекты потребительских благ. В системе моделей народного хозяйства появился новый – верхний блок. В.С. Немчинов в статье «Потребительная стоимость

⁹⁷ Экономико-математические методы / под ред. Вайнштейна А.Л. Т. 1. 1963; Т. 2. 1965; Т. 3. 1966.

⁹⁸ Экономико-математические методы. Народнохозяйственные модели. Теоретические вопросы потребления / под ред. А.Л. Вайнштейна. Т. 1. 1963.

и потребительские оценки» рассмотрел основные свойства потребительских оценок и способы определения меры потребления с позиций трудовой теории стоимости. Он акцентировал внимание на способах учета массового поведения потребителей. В.А. Волконский, В.Ф. Пугачев, Ю.В. Сухотин на основе статьи В.С. Немчинова исследовали взаимосвязи функций производства и потребления, сделав упор на численную соизмеримость полезных эффектов предметов потребления и их ценностных характеристик.

Идеи В.С. Немчинова были взяты за основу в статье Н.П. Федоренко «Цены и оптимальное планирование»⁹⁹, в которой доказывалось, что учение о потребительской стоимости в рамках трудовой теории стоимости не противоречит принципу СОФЭ о необходимости соизмерения полезных эффектов предметов потребления.

Заметную роль в теории оптимального функционирования экономики сыграли работы А.Л. Лурье¹⁰⁰. На основе дискретной динамической модели в ней доказывалось, что в «точке оптимума дифференциальные затраты труда на различные хозяйственные ресурсы пропорциональны их дифференциальному полезному эффекту для общества». Таким образом А.Л. Лурье обобщил теорему М.И. Туган-Барановского «О пропорциональности предельной полезности свободно воспроизводимых хозяйственных благ их трудовым стоимостям» и показал, что теорема М.И. Туган-Барановского является частным случаем более общей задачи, когда предельные затраты труда равны средним.

В 1966 г. вышла статья Ю.В. Сухотина «О критерии оптимальности народнохозяйственного плана»¹⁰¹, в которой на основе «теоремы взаимности» А.Л. Лурье были исследованы ценностные и производственные аспекты оптимальности, включая механизма формирования народнохозяйственного критерия оптимальности. Дополнив исследования А.Л. Лурье анализом социально-экономических условий формирования оценок оптимального плана Ю.В. Сухотин показал единство натурально-вещественных и ценностных характеристик оптимального функционирования экономики.

⁹⁹ Федоренко Н.П. Цены и оптимальное планирование // Коммунист. — 1966. — № 8.

¹⁰⁰ Лурье А.Л. Абстрактная модель оптимального хозяйственного процесса и объективно обусловленные оценки // Экономика и математические методы. М., 1966. — № 1.

¹⁰¹ Сухотин Ю.В. О критерии оптимальности народнохозяйственного плана // Экономика и математические методы. М., 1966. — № 2.

В середине 60-х годов центральное место в исследованиях по экономике занимала проблема соизмерения потребительских благ на основе общественной полезности. Данной проблеме посвящены работы К.К. Вальтуха¹⁰² и С.Р. Кириллова¹⁰³. В своих работах авторы исследовали проблему теоретического и практического учета общественной полезности в реальной экономике социализма. В конце 60-х годов было проведено много переходных исследований от теории оптимального планирования к теории оптимального функционирования экономики. К таким исследованиям можно отнести книгу В.А. Волконского «Модель оптимального планирования и взаимосвязи экономических показателей»¹⁰⁴ и статью О.С. Пчелинцева «Некоторые вопросы теории оптимального планирования»¹⁰⁵. Вопрос учета общественной полезности исследовался многими учеными, включая: В.Н. Богачева¹⁰⁶, Ю.В. Сухотина¹⁰⁷, А.Б. Залесского¹⁰⁸. В них рассматривались конструктивные решения проблем экономики с позиций принципа оптимальности, который предлагался в основу совершенствования практики планирования. В книге А.И. Каценеленбойгена, Ю.В. Овсиенко и Е.Ю. Фаермана «Методологические вопросы оптимального планирования социалистической экономики»¹⁰⁹. СОФЭ посвящен специальный раздел, в котором впервые сформулированы особенности методологических принципов СОФЭ:

- 1) «наличие единого критерия оптимальности как математического выражения основного экономического закона социализма» (подчинение системы планирования и управления основной задаче социализма — максимальное удовлетворения потребностей населения);

¹⁰² Вальтух К.К. Общественная полезность продукции и затраты труда на ее производство. 1965.

¹⁰³ Кириллов С.Р. Учет потребительской стоимости продукции как фактор повышения эффективности общественного производства. 1969.

¹⁰⁴ Волконский В.А. Модель оптимального планирования и взаимосвязи экономических показателей. 1967.

¹⁰⁵ Пчелинцева О.С. Некоторые вопросы теории оптимального планирования // Вопросы философии. — 1967. — № 6.

¹⁰⁶ Богачев В.Н. Срок окупаемости: Теория сравнения плановых вариантов. М., 1966.

¹⁰⁷ Сухотин Ю.В. Эффективность капитальных вложений и межотраслевые связи. М., 1966.

¹⁰⁸ Залесский А.Б. Сравнительная оценка хозяйственных решений. М., 1968.

¹⁰⁹ Каценеленбойген А.И., Овсиенко Ю.В., Фаерман Е.Ю. Методологические вопросы оптимального планирования социалистической экономики. 1966.

- 2) «необходимость рассмотрения социалистической экономики как иерархически построенной саморазвивающейся системы» (учет регионального и отраслевого развития на взаимных интересах);
- 3) «математическое описание с помощью теории графов алгоритмизации механизмов функционирования экономики».

Авторы исследуют системно-структурный аспект иерархического строения социалистической экономики, проводя различие целевой функции и критерия оптимальности.

В 1968 г. вышла монография Н.П. Федоренко «О разработке системы оптимального функционирования экономики»¹¹⁰. В ней впервые определены основные цели разработки эскизного проекта СОФЭ, а также математические и методологические аспекты его обеспечения. Эскизный проект должен содержать:

- «принципиальные схемы оптимального планирования и управления народным хозяйством и отдельными его звеньями,
- главные направления научно-исследовательских и экспериментальных работ,
- этапы разработки и внедрения системы оптимального планирования и управления».

Эскизный проект развития народного хозяйства должен представлять единую целостную систему и все механизмы планирования, контроля и распределения должны занимать строго определенное место в СОФЭ. Определив цели поэтапного внедрения принципов оптимального планирования на основе экономико-математических методов, Н.П. Федоренко писал: «Следующее направление связано с разработкой общих проблем оптимального функционирования социалистической экономики. Эти работы знаменуют собой новый этап в развитии экономико-математических исследований. Главное внимание здесь уделяется разработке теоретических основ оптимального планирования, выявлению методологических предпосылок, на которых должна создаваться стройная экономическая теория социализма»¹¹¹. «Основные экономические и организационные условия перехода народного хозяйства на режим оптимального

¹¹⁰ Федоренко Н.П. О разработке системы оптимального функционирования экономики. – М., 1968.

¹¹¹ Федоренко Н.П. О разработке системы оптимального функционирования экономики. – М., 1968. – С. 183.

функционирования предусматривали обеспечение органического сочетания централизованного планового руководства и экономической самостоятельности отдельных хозяйственных ячеек, согласование интересов хозяйственных звеньев с целями развития всей экономики, всемерное использование экономических инструментов (цен, прибыли, финансов, кредита и др.) в разработке и реализации народнохозяйственных планов, определение путей и форм широкого внедрения в планирование и управление экономико-математических методов и вычислительной техники»¹¹².

Развитие СОФЭ в 70–80-х годах

В конце 60-х годов под руководством Н.П. Федоренко в ЦЭМИ АН стали исследоваться основные принципы, категории и предмет СОФЭ как системы многоступенчатой оптимизации, системного моделирования народного хозяйства и социально-экономических отношений. Данным проблемам посвящены три монографии Н.П. Федоренко^{113,114,115}. В монографии «Оптимизация экономики» даны две главы о народнохозяйственном уровне СОФЭ, в которых детально проработано системное моделирование, включая моделирование межотраслевых взаимосвязей в народном хозяйстве, модели доходов и потребления, экономико-математические модели стратегического планирования, модели прогнозов сложных народнохозяйственных проблем. Особо необходимо подчеркнуть, что впервые доказывалась необходимость платности за производственные ресурсы. В монографии «Некоторые вопросы теории и практики планирования и управления» поставлены проблемы «системы комплексного планирования, прогнозирования социально-экономического и научно-технического развития, прогнозирования роста народного благосостояния, системы моделей народнохозяйственного планирования, системы моделей многоступенчатой оптимизации производства». В главе «Хозяйственный расчет» решается проблема соотношения хозяйственного расчета и материальной ответственности за принимаемые решения

¹¹² Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 6. МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Мысль, 1997.

¹¹³ Федоренко Н.П. Оптимизация экономики. 1977.

¹¹⁴ Федоренко Н.П. Некоторые вопросы теории и практики планирования и управления. 1979.

¹¹⁵ Федоренко Н.П. Вопросы оптимального функционирования экономики. 1980.

на основе идеи В.С. Немчинова о «хозрасчетной системе планирования». В данных монографиях Н.П. Федоренко развил и конкретизировал все проблемы СОФЭ: положение о единстве плана и цен, значения цены в повышении эффективности и качества продукции, повышение роли цен в управлении научно-техническим прогрессом, учета полезных эффектов в планировании через систему оценок оптимального плана и их роли в качестве показателей эффективности общественного производства. «Центральным здесь является выделение целевого отношения, ибо цель, как отмечалось, и характеризует наиболее полно сущность и взаимодействие элементов в развивающейся системе. Именно целевым отношением социально-экономической системы и основным законом ее функционирования определяется направленность развития»¹¹⁶.

Социальный вопрос в СОФЭ в 70–80-х годах получил развитие в трудах С.С. Шаталина, О.С. Пчелинцева, Ю.Н. Гаврильца, Ю.В. Сухотина, С.Р. Кириллова, Н.С. Шухова. В них указывалось, что целевая функция социалистического общества должна содержать условия формирования и совершенствования человеческой личности и не может замыкаться в рамках экономического содержания. Н.Я. Петраков на дискуссии «Проблемы народнохозяйственного критерия оптимальности», 1982 г., по данной проблеме высказался: «На наш взгляд, методологической основой выделения социальных и экономических «составляющих» народнохозяйственного критерия может служить положение о двоякой роли человека в общественной системе. В критерии должны находить отражение как факторы, обеспечивающие развитие человека как элемента производительных сил (ресурсный аспект), так и факторы, определяющие улучшение качества жизни безотносительно к участию человека в производственном процессе (целевой аспект). То или иное конкретное мероприятие может нести «двойную нагрузку», но, если его оценка осуществляется лишь в ресурсном аспекте, это неминуемо приведет к занижению его реальной социально-экономической эффективности»¹¹⁷. «Именно

¹¹⁶ Федоренко Н.П. Вопросы оптимального функционирования экономики. М., 1980. – С. 65–66.

¹¹⁷ Петраков Н.Я. Проблемы народнохозяйственного критерия оптимальности. Материалы дискуссии. М., 1982. – С. 24.

вопросы духовного развития личности породили проблему многокритериальности оптимума, когда «социально-экономический оптимум» не может быть выражен однозначным экономическим показателем. На исключительную сложность и многоплановость данной проблемы указывали многие экономисты, философы, социологи, психологи и т.п. В частности, понятие «социально-экономический оптимум» рассматривалось как синтетическое, удовлетворяющее целому ряду требований экономического, социального, духовного порядка. При этом подчеркивалось, что эти требования социально-экономического оптимума не могут быть сведены к какому бы то ни было одному экономическому показателю»¹¹⁸. Исследования социальных проблем в системе СОФЭ нашли свое отражение в десятилетнике ЦЭМИ «Вопросы оптимального планирования и управления социалистической экономикой»¹¹⁹. «Принцип оптимума – это не только технико-экономический принцип наилучшего распределения ресурсов и организации технологических процессов в экономике, но и принцип достижения такой формы организации системы социально-экономических отношений, которые обеспечивали бы полное благосостояние и свободное всестороннее развитие способностей каждого члена общества»¹²⁰.

В 1980 г. выходит монография Н.П. Федоренко «Вопросы оптимального функционирования экономики». В данной монографии дан результат исследования истории экономико-математических исследований в разных странах, а также возможности и необходимости системы СОФЭ в современных социально-экономических условиях.

В 1994 г. вышла книга Н.П. Федоренко «Вопросы экономической теории», в которой подводился итог всех научных исследований по СОФЭ и предлагались новые направления исследований.

¹¹⁸ Всемирная история экономической мысли. Том 6. Книга 1. Гл. 6. МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Мысль, 1997.

¹¹⁹ Вопросы оптимального планирования и управления социалистической экономикой. Т. 1–10. ЦЭМИ. 1982–1985.

¹²⁰ Введение в теорию и методологию системы оптимального функционирования экономики. Т. 1. М., 1983. – С. 19–20.

1.2.4. Степень научной разработанности вопросов системы и методологии стратегического планирования в РФ в период с 1990-го года

Степень научной разработанности проблем, ставших предметом исследования, имеет двойственный характер: несмотря на наличие фундаментальной отечественной научной школы и наиболее значительного в мировом масштабе исторического опыта в вопросах государственного планирования в прошлом, сегодня в России возросло число исследований в данной области, которые в большинстве своем посвящены разработке тех или иных отдельных элементов государственного стратегического планирования (стратегий и программ развития отдельных округов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и др.), однако, практически не затрагивают проблематики формирования комплексной системы стратегического планирования РФ и обоснования соответствующей методологии.

Как уже отмечалось во введении, не утихают споры сторонников двух принципиально отличающихся подходов к оценке роли стратегического планирования в современной теории и практике государственного управления в России: школа западной практики планирования на основе инструментов корпоративного управления и главенствующем прогнозном принципе и школа прогнозно - плановая, которая ставит во главу угла индикативность, согласованность стратегических документов федерального и регионального уровней на основе баланса интересов, нормативную закреплённость стратегических и плановых решений.

Среди российских ученых, отмечающих необходимость формирования прогнозно-плановой системы государственного стратегического планирования взамен несбалансированной либеральной экономики, важно отметить труды Е.Н. Ведуты, Б.Н. Кузика, Ю.В. Яковца¹²¹.

В вопросах развития системы государственного стратегического планирования необходимо отметить работу «Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития»

¹²¹ Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М., 2008.

В.Н. Лексина и А.Н. Швецова¹²², определившую основные проблемы государственного стратегического планирования на современном этапе.

Для формирования системы стратегического планирования важными являются труды Б.М. Штульберга, в особенности работа «Место программ регионального развития в системе документов, определяющих региональную политику», в которой представлена «Система документов, обеспечивающих обоснование и реализацию региональной политики»¹²³. Данная схема отражает перечень документов, разрабатываемых и планируемых к разработке в 2005 году, при этом, не все документы имеют (имели) законодательно определенные требования к разработке (т.е. перечень документов в предлагаемой «Схеме» не соответствует действовавшей нормативно-правовой базе). Вместе с тем, в предлагаемой «Схеме» отсутствует основополагающий на взгляд автора исследования документ — долгосрочный прогноз, построенный исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала и тенденций развития мировой экономики. В целом же, предложенная «Схема» отражает только часто вопросы стратегического планирования, а именно — только «систему документов», не затрагивая при этом суть государственного стратегического планирования — методологию, принципы, объем функций и задач. Вместе с тем, в анализируемой статье отмечено, что «важнейшее значение имеет комплексный подход, а основным методом разработки схем является балансовый». Это должно быть базовым подходом к разработке системы государственного стратегического планирования.

Особое внимание необходимо уделить трудам, посвященным вопросам индикативного планирования. Нарботанная в советский период методология при наличии современной вычислительной техники сделали сегодня возможным реализацию принципа непрерывного индикативного планирования. Среди немногих численных трудов ученых по данному вопросу автор исследования считает необходимым отме-

¹²² Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития // Труды ИСА РАН. 2006. Т. 22. — С. 192–212.

¹²³ Штульберг Б.М. Место программ регионального развития в системе документов, определяющих региональную политику: материалы к научно-практической конференции Министерства регионального развития Российской Федерации. Москва, май 2005. — С. 158–167.

тить вклад И.И. Меламеда в разработку вопроса развития систем непрерывного планирования развития регионов и структурных элементов системы непрерывного планирования¹²⁴. Весомым вкладом в развитие проблемы также стала монография А.Б. Левинтала «Индикативное планирование и проведение региональной политики»¹²⁵.

В последнее десятилетие появилось много работ, которые считают, что «на национальном уровне предметом регионального стратегического планирования является региональная политика»¹²⁶, таким образом, предоставляя регионам право полной самостоятельности в стратегическом планировании при отсутствии системы государственного стратегического планирования. В представляемой модели (которую развивают научные сотрудники Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, «Леонтьевского центра» (г. С-Петербург), Высшей школы экономики, отдельные ученые СО РАН¹²⁷), по мнению автора научного исследования, стратегическое планирование на региональном уровне не увязано с целями, задачами развития государства и его основными стратегическими документами, а определяется только одним документом — региональной политикой, идет попытка навязать старую европейскую модель управления, которая привела к кризису 2008 года.

Вместе с тем, ведущие мировые эксперты (рис. 1) сегодня признают в качестве главных уроков кризиса для национальных правительств — усиление государственного планирования и госрегулирования экономики¹²⁸.

¹²⁴ Меламед И.И. Совершенствование использование программно-целевого метода для решения проблем развития регионов: материалы к научно-практической конференции Министерства регионального развития Российской Федерации. Москва, май 2005. — С. 36–64.

¹²⁵ Индикативное планирование и проведение региональной политики // под редакцией А.Б. Левинтала. М.: Финансы и статистика, 2007.

¹²⁶ Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты: автореф. дис. на соискание ученой степени доктора экономических наук. — С. 14 (п. 1.2.4. «На национальном уровне предметом регионального стратегического планирования является региональная политика»).

¹²⁷ Селиверстов В.Е. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук по теме «Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты».

¹²⁸ Чкаников М. Десять лет без права на кризис // Российская газета. — Столичный выпуск. — 08.04.2010. — № 5152 (73).



Рис. 1. Оптимальное соотношение индикаторов развития стран в посткризисном мире по мнению 250 международных экспертов¹²⁹

1.3. Основные направления критического переосмысления теоретических достижений и практического опыта планирования в СССР в целях совершенствования государственного управления на современном этапе

1.3.1. Формирование инфраструктуры для развития экономической науки и планирования народного хозяйства в регионах в советское время

Система планирования в СССР имела мощную основу в союзных республиках. На современном этапе этот опыт должен быть оценен и переосмыслен, в том числе в части возможности его применения в целях регионального развития в современной России как федеративном государстве.

Большинство союзных республик присоединялись к России и переходили в советскую систему хозяйства, находясь в стадии патри-

¹²⁹ Фонд «Институт посткризисного мира» (<http://www.postcrisisworld.org/>), доклад «Модели посткризисного развития: глобальная война или новый консенсус». М.: ИПМ, 2010. — 126 с. — 39 с.

архальных отношений (Средняя Азия) либо на уровне начала развития капиталистических отношений (Закавказье, Молдавия). У них отсутствовала даже начальная стадия проработки экономической науки. Научные центры были только в Прибалтийских республиках.

С целью уменьшения ошибок и повышения качества планирования ускоренного развития регионов до уровня России было необходимо учитывать реальные возможности каждой республики. Необходимо было создать целую инфраструктуру экономических институтов, которые бы проводили исследование их экономик, проблем планирования, финансов, ценообразования.

Начало координации научной деятельности в области экономики во вновь созданных академий наук союзных республик можно считать декабрь 1948 г., когда Отделение экономики и права АН СССР провело в декабре 1948 г. специальное совещание ученых-экономистов из этих академий. Было предложено организовать широкие научные дискуссии по теоретическим и практическим экономическим проблемам развития регионов. Были определены направления работ для экономистов по следующим регионам¹³⁰: Арало-Каспийский (Казахстан), Большая Волга (Россия), Второе Баку (Азербайджан), Полесье (Белоруссия) и др.

АН СССР опираясь на опыт разработки теории социалистической экономики при разработке учебника по политэкономии социализма с 1937 г. по 1951 г., обсуждение которого происходило в январе 1941 г. в узком кругу экономистов и членов ЦК ВКП(б) и на расширенной дискуссии в ноябре 1951 г., где принимало участие более 200 экономистов (материалы дискуссии составляют 16 томов научных исследований и 22 тома — стенограммы пленарных заседаний) решило провести в конце 50-х годов дискуссию по результатам практической реализации разработанной теории социалистической экономики при восстановлении экономики страны в течении 13 лет после войны. Рост экономики был впечатляющий. В совещании приняли участие представители всех республик. Совещание проводилось с целью написания «Истории экономической мысли народов СССР». В работе совещания принимали участие все ведущие экономисты того времени: от АН СССР — И.С. Бак, М.Т. Иовчук, Н.К. Каратаев, А.И. Пашков, Ф.Я. Полянский, Н.А. Цаголов и др.; от Азербайджана — Б.Ю. Ахундов; от Армении — А.Н. Егиазарян; от Казахстана — И.М. Бровер, А. Джаксалиев; от Латвии — И.Х. Кир-

товский, П.П. Дзерве; от Литвы — Ю.И. Булавис; от Украины — Д.Ф. Вирный, Л.Я. Корнейчук, В.П. Теплицкий; от Эстонии — А. Рауд, Л. Лооне; и др. Совещание обратилось к представителям экономической науке регионов с предложением об анализе проведенных исследований по истории экономической мысли в их регионах с учетом их специализации в экономических институтах, созданных в регионах советской властью, начиная с 1919 г.

В Украине были созданы: Институт демографии (1919 г.); Институт марксизма-ленинизма (1923 г.); НИИ экономики при Институте экономических исследований Госплана УССР, входящий в состав Всеукраинской ассоциации марксистско-ленинских институтов (ВУАМЛИН) (1931 г.); Совет по изучению производительных сил (СОПС) при Всеукраинской Академии наук (ВУАН) (1934 г.); Институт экономики АН УССР (1936 г.); НИИ экономики и организации сельского хозяйства (1956 г.); Института экономики промышленности АН УССР (1969 г.); Совета по изучению производительных сил, лабораторий и экономических кафедр вузов республики при Отделении экономики АН УССР (1976 г.). В Украине значительную роль отводили Аграрно-экономической науке. Проблема баланса трудовых ресурсов в сельском хозяйстве занимался И.С. Пасхавер (60-е годы), применения экономико-математических методов в планировании и анализе сельскохозяйственного производства, разработки земельного кадастра, развития аграрной экономики — И.И. Лукинов (70–80-е годы), экологических и экономических аспектов охраны почв — А.Н. Алымов, (70-е годы). В 70-е годы методологии планирования и размещения производительных сил разрабатывали А.Н. Алымов, В.П. Александрова, Л.П. Горкина, С.М. Ямпольский. Под руководством А.Н. Алымова была разработана Генеральная схема размещения производительных сил. А.С. Емельянов, Л.М. Мушкетин, Н.Г. Чумаченко, А.А. Чухно и С.М. Ямпольский в 80-е годы исследуют вопросы методологии комплексного планирования.

В Молдавии были созданы: Институт истории, экономики, языка и литературы (1940 г.), который приступил к исследованию размещения производительных сил, планирования развития отраслей строительной и пищевой промышленности; филиал АН СССР (1949 г.), при котором в 1960 г. был создан Институт экономики, ставший частью образованной в 1961 г. Молдавской академии наук. Вопросами экономико-математических методов планирования занимались И.Д. Блаж, Л.А. Ганчева, П.В. Кожухарь. В 1983 г. была разработана первая в республике комплексная программа научно-технического прогресса на

¹³⁰ Известия АН СССР. Отд. экономики и права. 1949. № 2. — С. 138–149.

1985–2005 гг. (А.И. Тимуш, Экономика Молдавской ССР: динамика роста и проблемы интенсификации, Кишинев, 1987 г.).

В Белоруссии уже с первых лет советской власти руководители Госплана, ВСНХ БССР привлекали ученых экономистов отраслевых экономик, экономистов кафедр вузов. В наркоматах создавались планово-экономические отделы. Были созданы: НИИ сельского и лесного хозяйства (1926 г.); НИИ организации и охраны труда ВЦСПС (1930 г.); Институт экономики АН БССР (1931 г.); Институт народного хозяйства (1933 г.); СОПС (1935 г.); НИИ экономики и организации сельскохозяйственного производства (1956 г.); проектно-технологический институт организации и техники управления (1962 г.) и НИИ экономики и экономико-математических методов планирования при Госплане БССР (1965 г.). В 80-х годах над вопросами планирования, организации труда и арендного подряда в промышленности работала группа ученых во главе с Н.А. Русак.

В Казахстане были созданы: Центральный совет народного хозяйства (ЦСНХ) и Госплан Казахской АССР (середина 20-х годов); Институт экономических исследований Госплана (1930 г.); Государственный университет (1934 г.), в котором с 1952 г. действует экономический факультет; Академия наук Казахской ССР (1946 г.); СОПС (1946 г.); сектор экономики в АН КазССР (1948 г.); Институт экономики АН КазССР (1952 г.); Алма-Атинский институт народного хозяйства (1963 г.) и экономические кафедры в вузах республики, что завершило строительство в послевоенный период структуры экономической науки в Казахстане. Экономисты Казахстана разрабатывали планы развития Карагандинского угольного бассейна, цветной и черной металлургии, нефтяной и химической промышленности. Значительный вклад в решение проблем внесли Т.А. Ашимбаев, К.И. Сатпаев, Т.Т. Тулебаев Т.Ш. Шаукенбаев. Координирующим центром деятельности экономической науки был Институт экономики АН Казахской ССР. Под его руководством, при участии более 120 научных, административных учреждений и ведомств, в 1986 г. была разработана республиканская территориально-отраслевая комплексная программа «Интенсификация – 90».

В Киргизии был создан Киргизский филиал АН СССР (1943 г.); Академия наук Киргизской ССР (1954 г.); Институт экономики Киргизской ССР (1956 г.); Киргизский институт научно-технической информации и методов планирования при Госплане Киргизской ССР (1970 г.); НИИ экономики и экономико-математических наук (1980 г.); Киргизский НИИ экономики и организации сельскохозяйствен-

ного производства (1980 г.); экономический факультет в Киргизском университете; экономические кафедры в вузах и отделы экономики в отраслевых институтах, что обеспечило необходимый объем экономических исследований и создание системы планирования развития республики. Институт экономики АН Киргизской ССР осуществлял разработку долговременных программ научно-технического прогресса и перспективной схемы развития и размещения производительных сил в Киргизской ССР. Т.М. Молдустанов и М.С. Рыскулбеков занимались вопросами межотраслевых связей внутри республики и межреспубликанских связей. В становлении экономической науки в Киргизской ССР немаловажную роль сыграли труды Дж. Алышбаева.

В Туркестане (Узбекистан, Таджикистан, Туркмения) для развития планирования были созданы: Туркестанский отдел Комиссии по естественным производительным силам (КЕПС) Российской Академии наук (1918 г.); Специальный комитет по науке при Экономическом институте Туркестанского университета в Узбекистане (1922 г.); Специальный комитет по науке при главном ученом совете Министерства просвещения Туркмении (1924 г.); Среднеазиатское экономическое бюро по делам Туркестана (1926 г.); СОПС (50-е годы). В 1924–1925 гг. решением ЦИК Туркестана произошло национально-территориальное размежевание и были образованы Узбекская ССР, Туркменская ССР и Таджикская АССР (с 1929 г. – союзная республика). С целью изучения производительных сил на территории Туркменистана в 1930 г. работали 30 экспедиций, организованных Академией наук СССР и др. научными учреждениями России.

В Узбекской ССР были созданы: Институт экономических исследований среднеазиатского Госплана (1927 г.); Среднеазиатский финансово-экономический институт (1931 г.); филиал Академии наук СССР с экономическим отделом (1940 г.); Академия наук Узбекской ССР (1943 г.); институт экономики при Академии наук Узбекской ССР (1944 г.); Среднеазиатский НИИ экономики сельского хозяйства (1957 г.); Научно-исследовательский экономический институт при Госплане Узбекской ССР (1968 г.); филиал Центрального института научной организации труда и управления (1968 г.); Институт кибернетики с вычислительным центром АН Узбекской ССР и др. Коллектив авторов под руководством К.Н. Бедринцева подготовил и издал монографию «Проблемы совершенствования территориальной организации промышленного производства в Узбекистане» (Ташкент, 1980 г.).

В Таджикской ССР были созданы: постоянная Комиссия по научному исследованию естественных производительных сил Таджикской ССР (1939 г.); НИИ промышленности Таджикской ССР (1931

г.); филиал Академии наук СССР с экономическим отделом (1940 г.); Специальный комитет по науке при филиале АН СССР (1941 г.); Академия наук Таджикской ССР (1951 г.); институт экономики при Академии наук Таджикской ССР (1964 г.); НИИ экономических исследований при Госплане Таджикской ССР; НИИ экономики и экономико-математических методов планирования с вычислительным центром при Госплане Таджикской ССР; Таджикский филиал НИИ труда Госкомтруда СССР. Проблемы прогнозирования и размещения производства исследовали Я.Т. Бронштейн, К.Ш. Джураев, И.К. Нарзикулов, Х.Б. Салбиев, Р.Н. Хайдаров. Проблемами эффективности народного хозяйства, экономико-математических методов планирования, экономики отдельных отраслей занимались И.А. Асророва, Н.К. Каюмова, В.Г. Ли, Т.Н. Назарова, С.П. Пышнеграя, М.И. Ракилова, Р.К. Рахимова, Е.М. Туницкий, Р. Юсуфбеков и др.

В Туркменской ССР были созданы: Институт экономических исследований при Госплане Туркменской ССР (1930 г.); филиал Академии наук СССР с экономическим отделом (1941 г.); Академия наук Туркменской ССР (1951 г.); институт экономики при Академии наук Туркменской ССР (1957 г.); экономические факультеты при сельскохозяйственном и политехническом институтах (1968 г.), Научно-исследовательский экономический институт с вычислительным центром при Госплане Туркменской ССР (1971 г.); НИИ экономики сельского хозяйства министерства сельского хозяйства Туркменской ССР (1972 г.); Ашхабадский институт народного хозяйства (1979 г.) и др. Туркмения по природным ресурсам: нефть, газ, минеральное сырье, цветные металлы представляла собой одну из богатейших природно-ресурсных кладовых бывшего СССР. Впервые этими вопросами стал заниматься Институт экономических исследований при Госплане Туркменской ССР. Итогом работ стал труд «Сырьевые ресурсы Туркменской ССР и их промышленное использование» (Ашхабад, 1958 г.). Д.Алладов подготовил монографию «Перспективы развития производительных сил Туркменской ССР» (Ашхабад, 1971 г.). Под редакцией Р.Х. Бакасова подготовлена монография «Эффективность капиталовложений в нефтедобывающую промышленность ТССР» (Ашхабад, 1975 г.). Вопросами экономики сельского хозяйства занимались Р.Х. Бакасов, И.З. Исрафилов, В.Т. Лавриненко, В.С. Монаков, О.А. Халов.

В республиках Средней Азии была создана система научных учреждений, обеспечивающая разработку долгосрочных планов с использованием всех достижений мировой науки в области: кибернетики, проблем управления, использования экономико-математических методов в планировании и прогнозировании, научно-технического

прогресса. В работе использовались автоматизированные системы плановых расчетов (АСПР). Были разработаны: «Концепция размещения производительных сил» и «Комплексная программа научно-технического прогресса» до 2000 г., схемы развития крупных территориально-промышленных комплексов.

В Закавказской социалистической Федеративной Советской Республике (Азербайджанская ССР, Армянская ССР, Грузинская ССР) были созданы: кафедра политической экономии в Тбилисском университете (1918 г.); экономический факультет в Азербайджанском политехническом институте (1923 г.); НИИ хлопководства в Азербайджанской ССР (1931); Закавказский филиал АН СССР (1932 г.); Закавказский институт по изучению производительных сил (1932 г.); филиал АН СССР в Азербайджанской ССР (1935 г.); филиал АН СССР в Армянской ССР (1935 г.); филиал АН СССР в Грузинской ССР (1935 г.); АН Грузинской ССР (1941 г.); АН Армянской ССР (1943 г.); Совет по изучению производительных сил при президиуме Академии наук Грузинской ССР (1941 г.); Институт экономики и права при АН Грузинской ССР (1944 г.); АН Азербайджанской ССР (1945 г.); Совете по координации научно-исследовательских работ (1946 г.); Институт экономики при АН Армянской ССР (1955 г.); Институт экономики при АН Азербайджанской ССР (1958 г.); Академии сельскохозяйственных наук Грузинской ССР (1961 г.); Институте экономики промышленности в Азербайджанской ССР (1965 г.); Институте экономики при Госплане в Азербайджанской ССР (1965 г.); Институте народного хозяйства Азербайджанской ССР (1966 г.); НИИ экономики и организации сельскохозяйственного производства при Госплане Армянской ССР (1966 г.); НИИ экономики и планирования при Госплане Грузинской ССР (1972). Предметами исследований для экономистов были следующие:

- в Азербайджанской ССР – это нефтедобывающая, нефтеперерабатывающая и текстильная промышленность. Одна из итоговых работ экономистов «Проблемы экономики нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности Азербайджанской ССР» под ред. О.О. Агаева (Баку, 1983 г.);
- в Армянской ССР – это цветная металлургия, сельское хозяйство;
- в Грузинской ССР – это цветные металлических руды, уголь, гидроресурсы, металлообработка и машиностроение, металлургия, нефтехимия и сельское хозяйство.

Развитие плановой экономики в республиках Прибалтийского региона (Латвийская ССР, Литовская ССР, Эстонская ССР) началось с 1945 г.

В Прибалтийском регионе было создано: АН Литовской ССР (1941 г.), которая возобновила свою работу в феврале 1945 г.; АН Латвийской ССР (февраль 1946 г.); АН Эстонской ССР (апрель 1946 г.); экономические факультеты в сельскохозяйственных академиях Эстонской ССР и Литовской ССР; НИИ экономики сельского хозяйства в Вильнюсе (1959 г.); факультет экономики строительства в Инженерно-строительном институте в Вильнюсе (1959 г.); НИИ экономики и планирования народного хозяйства в Литовской ССР (1973 г.); НИИ экономики и планирования народного хозяйства в Эстонской ССР (1980 г.); Совет по координации научно-исследовательских работ экономического профиля при Литовском институте экономики, который подготовил план перспективного развития энергетического каскада р. Неман, закончил работу по перспективам развития производительных сил региона. Институт экономики АН Литовской ССР в 1968 г. завершил научное обоснование схемы размещения производительных сил до 1980 г. Вопросами межотраслевого баланса производства и распределения Прибалтийских республик занимались Э. Линнакс, К. Ципе, М. Шмульдер (Латвия), общей теории планирования и прогнозирования – И. Бучас (Латвия), М.Л. Сатуновский (Литва), Э. Куль (Эстония), использования динамичных моделей в планировании – Р. Антоне, Н. Каротамм (Эстония), применения экономико-математических методов в планировании сельского хозяйства – Б. Трей, А. Спрогис (Латвия), экологии – К. Хабихта (Эстония), теории управления, АСУ – И. Йьерююта (Эстония). В 1986–1990 гг. предприняли попытку предложить модель хозяйственного расчета республики.

1.3.2. Исторический опыт отраслевого и территориального планирования в СССР

Обсуждая вопросы стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы и схем территориального планирования в современной России, их роль место и значение в развитии экономики и формировании бюджетных процессов, хотелось бы обратиться к опыту прошлых лет. Предлагаю остановить внимание на разработке значимых как для экономики страны, так и для становления государственного планирования в СССР и России, а именно: план ГОЭЛРО, Генеральная схема развития и размещения производительных сил, Генеральная схема расселения.

План ГОЭЛРО

План ГОЭЛРО¹³¹ – первый перспективный план восстановления и развития народного хозяйства страны на базе электрификации. Также ГОЭЛРО был первым единым государственным перспективным планом развития народного хозяйства¹³².

Предусматривалась коренная реконструкция на базе электрификации всех отраслей народного хозяйства страны при преимущественном росте тяжелой промышленности и рациональном размещении промышленности по всей территории страны. План был разработан по 8 основным экономическим районам (Северному, Центрально-промышленному, Южному, Приволжскому, Уральскому, Западно-Сибирскому, Кавказскому, Туркестанскому) с учетом их природных, сырьевых и энергетических ресурсов и специфических национальных условий. Промышленная продукция должна была возрасти за 10–15 лет на 80–100% по сравнению с дореволюционным уровнем.

План ГОЭЛРО был разработан в 1920 году и рассчитан на 10–15 лет. Он предусматривал опережающие темпы развития тяжелой промышленности и энергетики, рациональное размещение производительных сил.

Основные принципы плана ГОЭЛРО стали образцом для планирования.

В области электроэнергетического хозяйства план состоял из программы А, рассчитанной на восстановление и реконструкцию довоенной электроэнергетики, и программы Б, предусматривавшей строительство 30 районных электрических станций (20 тепловых и 10 ГЭС).

Осуществление плана ГОЭЛРО началось в трудных условиях Гражданской войны и хозяйственной разрухи. В 1935 истек максимальный (15-летний) срок, намечавшийся для осуществления плана ГОЭЛРО. К этому времени план электрификации был перевыполнен почти в 3 раза.

К концу 2-й пятилетки (1937) все электростанции СССР обладали мощностью 8 235 тыс. кВт – в 7,5 раза больше мощности электростанций в дореволюционное время.

План ГОЭЛРО имел огромное методологическое значение. Это был первый опыт научного перспективного планирования. Разработанные комиссией ГОЭЛРО методологические принципы послу-

¹³¹ Государственный план электрификации России.

¹³² Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978.

жили основой для дальнейшей работы в области планирования. По существу впервые был составлен топливно-энергетический баланс страны. Наряду с балансом по отдельным видам ресурсов была определена общая смета затрат.

План ГОЭЛРО предусматривал увязку строительства электростанций с производством и потреблением электроэнергии и охватывал основные отрасли экономики. Он положил начало экономическому районированию — территория страны была разделена на восемь экономических районов. В зависимости от возможностей района планировалось его дальнейшее хозяйственное развитие. Для каждого района намечался определенный план работы по электрификации и решался вопрос о рациональном размещении промышленности на территории страны. Предусматривалось приближение промышленности к источникам сырья и топлива, районам потребления, в частности продвижение промышленности на Восток. Развитие экономических районов должно было происходить путем реконструкции промышленных предприятий, перевода их на рельсы современной техники. На основе подсчета материальных ресурсов и денежных средств был сделан выбор строительства первоочередных электростанций.

Методы прогнозирования и планирования, становление которых началось с плана ГОЭЛРО, получили в дальнейшем значительное развитие. Это касается методов экспертных оценок, экстраполяции, балансового метода. Например, использование балансового метода для согласования проектировок по плану ГОЭЛРО явилось первым практическим применением его на государственном уровне. В последующие годы он становится ведущим методом планирования. С планом ГОЭЛРО связаны и истоки разработки макроэкономических моделей.

В дальнейшем с планом ГОЭЛРО должны были согласовываться краткосрочные планы. Однако последние иногда резко отходили от плана ГОЭЛРО, поскольку разрабатывались в основном методом экстраполяции и представляли собой «прогнозы», сформированные лишь на основе тенденций развития экономики в прошлом и настоящем. Не случайно в методологии планирования спорным был вопрос о соотношении объективного и субъективного начал в формировании плана.

Генеральная схема развития и размещения производительных сил

Генеральная схема развития и размещения производительных сил¹³³ представляла собой прогнозный документ стратегического характера, содержащий научное обоснование развития и размещения производительных сил на перспективу. Она разрабатывалась в целях повышения эффективности общественного производства на основе совершенствования территориального разделения труда, комплексного экономического и социального развития регионов страны. Исходной базой Генеральной схемы служили прогнозные разработки по развитию экономики в целом, отдельных отраслей, а также регионов на перспективу.

Генеральная схема служила исходной базой для подготовки Основных направлений экономического и социального развития СССР на 5, 10 и 15 лет, а также государственных пятилетних планов¹³⁴.

Основой для разработки генеральной схемы являлись программные и директивные документы партии и правительства по решению экономических и социальных задач на длительную перспективу, а также концепция развития и размещения производительных сил СССР на расчетный период.

Генеральная схема разрабатывалась по заданию Госплана СССР с учетом отраслевых и территориальных схем и была призвана способствовать совершенствованию межотраслевых и межрайонных планов.

Основная цель разработки генеральной схемы состояла в предоставлении рекомендации по наиболее целесообразному и эффективному размещению производства по территории страны.

Генеральная схема развития и размещения производительных сил содержала положения, отражающие различные аспекты развития экономики страны и размещения производительных сил по ее территории.

При разработке Генеральной схемы предусматривалась вариантность в развитии и размещении производства отдельных отраслей и регионов.

Одна из главных задач составления Генеральной схемы состояла в обеспечении согласованности отраслевого и территориального развития по основным показателям реального сектора экономики,

¹³³ По материалам: Большая советская энциклопедия М.: Советская энциклопедия, 1969—1978; Экономическое планирование в СССР. М., 1967; Планирование народного хозяйства СССР / под ред. Л. Я. Берри. 2-е изд. М., 1973.

¹³⁴ Краткий экономический словарь. М., 1987.

сбалансированности территориальных ресурсов многоцелевого назначения (трудовых, природных) с потребностями отраслей в них в территориальном разрезе.

Наряду с Генеральной схемой разрабатывались отраслевые схемы развития производства, а также территориальные схемы развития и размещения производительных сил регионов страны, отраслевые схемы развития производства.

Отраслевые схемы развития производства содержали два основных раздела: 1) анализ развития и размещения отрасли за базисный период; 2) обоснование развития и размещения отрасли в перспективном периоде.

Территориальные схемы развития производства содержали обоснование развития и размещения производительных сил региона на перспективу. Вместе с ними разрабатывались схемы формирования и развития ТПК, районные планировки и другие документы.

В генеральной, отраслевых и районных схемах развития и размещения отраслей народного хозяйства и промышленности, производительных сил по союзным республикам и экономическим районам, а также размещение материального производства обусловлены были оценкой различных вариантов. При этом за базу брался вариант с наибольшей экономической эффективностью капитальных затрат.

В генеральной схеме развития производительных сил СССР предусматривалось совершенствование структуры и пропорций капитальных вложений на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, промышленных узлов и комплексов с учетом особенностей экономики каждого района и максимального использования производственных фондов, а также основных этапов и сроков ввода в действие взаимосвязанных производств отраслей народного хозяйства.

Руководствуясь генеральной схемой развития производительных сил СССР, можно было правильно выбрать сырьевую и топливно-энергетическую базы не только в соответствии с потребностями и интересами проектируемых предприятий, но и с учетом общей стратегии развития и размещения отраслей народного хозяйства на перспективу. Это давало возможность наиболее эффективно использовать сырьевые, энергетические и другие ресурсы страны и позволяло максимально исключить возможные диспропорции в развитии соответствующих отраслей в территориальном разрезе.

Генеральная схема размещения производительных сил СССР с входящими в ее состав отраслевыми, территориальными и районными схемами являлась базой для выбора районов и пунктов нового

строительства, расширения и реконструкции предприятий, позволяла учитывать большое количество факторов, влияющих на обоснование целесообразности, хозяйственной необходимости и экономической эффективности намечаемого проектирования и строительства; создавала возможность комплексной взаимоувязки всех параметров новых промышленных предприятий (материальных, энергетических, трудовых, социальных, экономических и т.д.). Генеральная схема являлась основой для разработки новых и корректировки имеющихся проектов районных планировок, создания схем промышленных зон, комплексов и узлов; она служила исходной расчетной базой для проектирования внутригородских промышленных и селитебных районов¹³⁵.

Впервые такая схема была разработана в 1970 г. на период до 1980 г. Были разработаны схемы в 1976 г. — на период до 1990 г., а также на периоды до 2000 г. и до 2005 г.

Первая работа по программе и методике опубликована в 1963 году. Позднее, в дополнение к ней, разработаны методические указания к перечню вопросов, которые намечалось исследовать в схемах развития и размещения производительных сил¹³⁶.

Генеральная схема развития и размещения производительных сил представляла собой прогнозный документ стратегического характера, содержащий научное обоснование развития и размещения производительных сил на перспективу. Сегодня единого базового документа, объединяющего отраслевое и территориальное планирование не существует. Существует два блока документов — стратегического и территориального планирования, каждый из которых регламентируется отдельными нормами законодательства, а территориальное планирование является пространственной реализацией документов стратегического планирования.

Генеральная схема расселения

Генеральная схема расселения на территории России была разработана в соответствии с Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 23 февраля 1993 г. № 160 «О плане действий Совета

¹³⁵ «Генеральная схема размещения производительных сил СССР и ее значение для совершенствования проектирования». Сообщение Совета по изучению производительных сил при Госплане СССР. М.: Стройиздат, 1974.

¹³⁶ Адамеску А.А. Особенности методики разработки первой Генеральной схемы размещения производительных сил // Регионология. — 2008. — № 2.

Министров – Правительства РФ по реализации экономической реформы в 1993 г.», п. 85¹³⁷.

В декабре 1994 г. Правительством РФ была одобрена новая Генеральная схема расселения на территории РФ, которая представляла собой стратегическую программу развития российских территорий и расселения граждан.

Статус Генеральной схемы расселения определялся как концепция общенациональной многоцелевой программы, основные положения которой в новых геополитических и социально-экономических условиях должны были стать базовыми при создании федеральных и региональных целевых программ развития и территориальной организации пространства России.

Если Генеральная схема развития и размещения производительных сил был документ как отраслевого, так и территориального планирования, то Генеральная схема расселения на территории РФ – документ территориального планирования.

Генеральная схема расселения на территории РФ была постоянно действующим и регулярно обновляемым информационно-аналитическим документом, обосновывающим и определяющим основные направления федеральной градостроительной политики.

Генеральная схема расселения носит комплексный системный характер, сочетая отраслевые и территориальные подходы, социальные, демографические, экологические и экономические аспекты совершенствования расселения различного территориального уровня.

На основе материалов Генеральной схемы расселения разрабатываются схемы и проекты районной планировки, прогнозы развития и генеральные планы отдельных городов и их групп, схемы развития транспорта, водоснабжения, энергоснабжения, другие виды градостроительной и отраслевой проектно-планировочной документации, а также осуществляется взаимодействие с программами (схемами) развития и размещения производительных сил.

Генеральная схема является основой для разработки консолидированных схем градостроительного планирования и других видов градостроительной документации федерального и регионального значения.

Ранее постоянно предусматривалась разработка соответствующих документов градостроительного, территориального планирования федерального уровня, при этом только в 1993 году был разработан

¹³⁷ Генеральная схема расселения на территории РФ (основные положения). Одобрена Правительством РФ (Протокол от 15 декабря 1994 г. № 31).

один документ территориального планирования РФ – Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации, одобренная Правительством Российской Федерации¹³⁸.

В связи с сформировавшейся в данном направлении нормативной базой, можно сделать вывод, что планировалось продолжить работу по разработке Генеральной схеме расселения.

Согласно ст. 31-35 Градостроительного кодекса РФ от 07.05.1998 №73-ФЗ, вопросы комплексного развития территории должны были рассматриваться в Генеральной схеме расселения на территории РФ (или ее частей) с последующей реализацией в территориальных комплексных схемах развития территорий субъектов РФ (районов, сельских округов), а на территории населенных пунктов – в Генеральных планах городских и сельских поселений.

В соответствии со ст. 31 (Градостроительного кодекса РФ от 1998 года) в Генеральной схеме расселения на территории РФ определяются:

- цели федеральной политики в области градостроительства и меры государственной поддержки ее реализации;
- основные положения развития системы расселения, природопользования и производства в соответствии с программой социально-экономического развития территории Российской Федерации;
- меры по улучшению экологической обстановки в регионах, рациональному использованию земель, сохранению территорий объектов историко-культурного и природного наследия, развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения;
- территории, благоприятные для развития систем расселения; особо охраняемые природные территории; прибрежные территории; территории сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения; территории с экстремальными природно-климатическими условиями; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; территории залегания полезных ископаемых; иные территории, для которых в соответствии с законодательством РФ определяются виды градостроительного использования и ограничения на использование данных территорий для осуществления градостроительной деятельности.

¹³⁸ Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации. Одобрена Правительством Российской Федерации, протокол № 31 от 15.12.1994 года.

В 1999 году было утверждено Постановление Правительства РФ «О разработке и согласовании Генеральной схемы расселения на территории РФ и Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации»¹³⁹. Однако последующих разработанных схем расселения не было.

Разработанная в 1994 году Генеральная схема расселения РФ не могла выполнять регулируемую функцию, выполнила своей координирующей роли по отношению к действиям бизнеса и власти территорий.

Государственное планирование в 80-х годах XX века

В 1987 г. был разработан и принят сборник документов «О коренной перестройке управления экономикой», среди которых одним из важнейших явилось постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». Деятельность Госплана подверглась резкой критике. Был намечен ряд мер по повышению научной обоснованности планов, улучшению работы плановых органов, переходу от преимущественно административных к экономическим методам, обеспечению условий для деятельности предприятий на принципах полного хозрасчета и самофинансирования. Сократилось количество утверждаемых показателей. С 1988 г. предприятиям стали доводиться контрольные цифры-ориентиры, государственный заказ, лимиты и экономические нормативы. Контрольные цифры отражали общественные потребности в продукции, производимой предприятием, и минимальный уровень эффективности производства. Они не утверждались, а носили ориентирующий характер.

Последующие этапы совершенствования прогнозирования и планирования (с начала 90-х гг.) связаны с переходом к рынку и распадом СССР. Страны СНГ начали с учетом особенностей экономики осуществлять поиск подходов к планированию экономического и социального развития в условиях рыночных отношений.

Модель советского планирования, доказавшая свою мощь в военный и послевоенный период и позволившая достичь военного па-

¹³⁹ Постановление Правительства РФ от 05.04.1999 № 370 «О разработке и согласовании Генеральной схемы расселения на территории РФ и Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации».

ритета с США, уже в 50-х гг. нуждалась в трансформации для обеспечения развития экономики в направлении роста качества жизни¹⁴⁰.

Конечно, нельзя идеализировать работу Госплана по оптимизации удовлетворения экономических интересов¹⁴¹. Часто степень приоритетности тех или иных интересов определялась чисто политическими решениями – оборона, тяжелая промышленность и т.д. Но это были осознанные политические решения, которые Госплан вписывал в общую балансовую систему удовлетворения всех других интересов.

Опыт СССР показал, что модель устойчивого бескризисного развития государства стала почти реальностью. Причина – баланс интересов и планов и «встроенные стабилизаторы» в виде индикаторов развития, обеспечивающих достижению макроэкономической стабильности.

Выводы

Задачи обретения Россией статуса мировой державы на принципиально новой основе и достижения высоких темпов социально-экономического роста требует системного подхода, уточнения, а порой и пересмотра механизмов планирования развития страны и ее регионов. Следовательно, стратегическое планирование развития РФ становится необходимым элементом управления при решении задач бескризисного развития государства.

Особенностью современного периода стратегического планирования является то, что методология и теория государственного стратегического планирования на современном этапе в стране разрабатывается одновременно с разработкой документов государственного стратегического планирования или с отставанием от разработки и утверждения региональных и федеральных документов.

¹⁴⁰ Ведута Е.Н. Стратегическое планирование эффективного развития российско-китайских отношений.

¹⁴¹ Иванов Е.А. Обновленный госплан необходим стране и сейчас // Альманах «Восток». – Февраль 2004. – Выпуск: № 2 (14).

Вместе с тем, Россия имеет колоссальный опыт планирования. Но более важную роль играет научная школа государственного планирования, которая по глубине проработке, пониманию социально-экономических процессов в формировании экономики страны не имеет равных аналогов в мире. Однако, фундаментальную научную базу в части стратегического планирования, а в особенности стратегического планирования после СССР не сформировала ни одна страна в мире. Для России на современном этапе данный опыт ценен тем, что система планирования имела мощную основу в союзных республиках, что может быть переосмыслено и применено в целях развития в современной России как федеративном государстве.

В связи с тем, что такие категории как «рынок», «рыночные отношения», «товарное производство», «закон стоимости» лежали в основе методологии формирования государственного планирования в СССР, можно сделать вывод о том, что такой инструментарий как балансовый метод, теория оптимального функционирования экономики, планирование на основе социально-экономической политики и др. должны быть применимы в современной практике при формировании новой системы планирования, действующей в рамках современного нормативно-правового поля.

ГЛАВА 2. Вопросы использования зарубежного опыта в формировании современных способов управления государством на основе планирования в условиях рыночной экономики

2.1. Сравнительный анализ способов управления государством на основе опыта государственного планирования в зарубежных странах

Разработки в области экономического прогнозирования в зарубежных странах возникли в последней четверти XIX в. Они были связаны с попытками исследователей выявить будущие тенденции производства основных продуктов на основе анализа их «поведения» находившихся в их распоряжении статистических данных. Главными методами прогнозирования в то время были экспертные оценки (на основе качественного анализа рядов) и простая экстраполяция (перенесение прошлых тенденций на будущее).

В начале XX в. были сделаны первые попытки выявления экономических индикаторов. В частности, Дж. Брукмайер уже в 1911 г. пробовал использовать для прогнозирования три хронологических ряда следующих показателей: индекс банковских кредитов, индекс цен акций, индекс общей экономической активности. Дальнейшее развитие этот подход получил в 20-е гг. в исследованиях Гарвардского университета, где использовались так называемые «гарвардские кри-

вые А, В, С»¹⁴². Кривая А представляла собой индекс стоимости ценных бумаг на бирже, кривая В – величину депозитов в банках, кривая С – норму процента. В основе выбора именно этих показателей в качестве индикаторов лежали представления, согласно которым в окрестностях поворотных точек цикла данные показатели должны были фиксировать, прежде всего, изменение экономической конъюнктуры в указанной последовательности.

Мощным толчком в развитии прогнозирования и планирования за рубежом явился кризис 1929–1933 гг., заставивший искать пути выхода из него.

В 30-е гг. впервые за рубежом возникает планирование на макроуровне. Прогнозы и планы становятся необходимым элементом системы регулирования экономики. Прогнозы составлялись с помощью модели «затраты – выпуск», линейного программирования, моделей системного анализа и на основе экспертных оценок.

Первые планы на макроуровне охватывали финансово-бюджетную и денежно-кредитную политику и выражались в составлении национальных бюджетов. Они отличались от государственных бюджетов тем, что учитывали доходы не только государства, но и в целом по стране.

В 1944 г. К. Ландауэр в книге «Теория национального экономического планирования» предложил систему планирования, очень похожую на ту, которая позже стала известна как «индикативное планирование», в рамках которого правительство воздействует на экономическое развитие скорее посредством координации и обеспечения информацией, чем путем принятия решений и выдачи указаний.

В послевоенные годы планирование на макроуровне становится предметом широких дискуссий с целью не только избегания кризисов, но и регулирования процессов распределения товаров. Национализация ряда отраслей, рост доли государственного сектора в экономике дали возможность правительствам осуществлять прямой контроль за внешней торговлей, ценами, финансами.

В 50-е гг. во многих странах произошел отход от составления национальных планов в форме бюджетов. Сформировались два новых направления. Первое связано с усложнением административного аппарата, используемого для разработки планов, второе – с расширением сферы планирования. Если на первом этапе национальные экономические планы составлялись в Министерстве финансов, то в начале 60-х гг.

¹⁴² Становление прогнозирования и планирования в зарубежных странах. Материалы сайта <http://consumermarket.ru/>.

создаются специальные плановые органы: во Франции – Генеральный комиссариат по планированию; в Японии – Экономический консультативный совет, Управление экономического планирования; в Нидерландах – Центральное плановое бюро; в Канаде – Экономический совет.

Необходимость макроэкономического планирования была обусловлена макроэкономической неустойчивостью, усилением степени интеграции различных хозяйственных единиц и секторов экономики, ростом доли правительства в использовании ВВП, загрязнением окружающей среды.

До 70-х гг. страны осуществляли прогноз посредством национальных моделей прогнозирования. В середине 70-х гг. начинают создаваться макроэкономические модели, с помощью которых прогнозируется развитие экономики ряда стран, регионов и всего мира. Впервые они стали разрабатываться в США. Так, модель ЛИНК, которая включает 10 национальных моделей (9 европейских стран и Японию). При разработке будущего мировой экономики ООН использовала макроэкономическую модель В. Леонтьева, состоявшую из 15 взаимосвязанных региональных моделей.

Каждая страна с учетом специфики национальной экономики использует определенные подходы к прогнозированию и планированию экономических и социальных процессов, постоянно совершенствуя их применительно к изменяющимся условиям.

В Нидерландах функционирует Центральное плановое бюро (ЦПБ), создающее модели голландской экономики. Итоговые ежегодные документы ЦПБ являются одновременно и планами, и прогнозами. Основанные на технике кейнсианского регулирования, эти документы играют важнейшую роль в политике правительства, и их репутация во всем мире очень высока. Но вся эта деятельность не связана с теориями социалистов.

Более развитая (по сравнению с Нидерландами) система планирования возникла в послевоенное время во Франции. В 1946 г. был создан Генеральный плановый комиссариат (ГПК). Его первой задачей было спланировать реконструкцию французской экономики. Первый План (1947–1953 гг.) был подготовлен под руководством Жана Монэ, который затем стал «крестным отцом» Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Этот План удачно выбрал пути реконструкции и способы эффективного использования средств, полученных Францией по Плану Маршалла. За первым последовали и другие планы (1954–1957 гг., 1958–1961 гг. и др.).

По мере усиления взаимодействия стран внутри ЕЭС возможности ГПК стали уменьшаться, поскольку все большая часть французской эко-

номики координировалась на основе внешних требований. Но планы играли ведущую роль в осуществлении фискальной политики Франции. ГПК удается: 1) создавать условия для взаимодействия частных компаний, профсоюзов и правительственных учреждений; 2) обеспечивать стимулы тем частным компаниям, которые расширяют производство и инвестируют в пределах, рекомендованных ГПК. Планы ГПК являются рекомендательными, но они авторитетно ориентируют бизнес, гарантируя высокий уровень макроэкономической стабильности.

Наконец, следует упомянуть о широко распространенной модели совокупного экономического планирования, ставшей фактически новым институциональным механизмом в западных странах. Речь идет о модели «государства благосостояния», т.е. системе мероприятий, которая изменяет игру рыночных сил в трех направлениях: а) гарантирует индивидуумам и семьям минимальный доход независимо от рыночной оценки их труда или накопленного богатства; б) снижает уровень «негарантированности», «незастрахованности», давая возможность отдельному человеку или семье справиться с социальными проблемами (болезнь, безработица, старость); в) предоставляет всем гражданам в случае необходимости на равной основе определенный набор социальных услуг (помощь слепым, инвалидам, иждивенцам).

Модель «государства благосостояния» стала реальностью практически во всех западных развитых странах. Это стабильно растущие фонды, которые не только устойчиво служат социальному спокойствию, уверенности в завтрашнем дне для каждого, но и являются известными нам встроенными стабилизаторами, помогающими достижению макроэкономической стабильности.

Особенности прогнозирования и планирования целесообразно рассматривать в странах – представителях трех сложившихся в мире систем планирования и регулирования: североамериканской (США и Канада); азиатской (Япония и Южная Корея); европейской (Франция и Швеция). Лидером Западного мира в прогнозировании являются США.

2.1.1. Япония

Особенность общегосударственного прогнозирования и планирования в Японии заключается в использовании системы социально-экономических прогнозов, планов и научно-технических программ как инструмента правительственного регулирования рыночной экономики. Вопросами прогнозирования и планирования социально-экономических процессов занимаются Экономический совет, образованный при

правительстве, Управление экономического планирования, Министерство внешней торговли и промышленности (МВТП), Управление по науке и технологии. В Японии разрабатываются пятилетние планы-программы, которые носят индикативный характер. Они разрабатываются по заданию правительства, в котором сформулированы важнейшие стратегические цели. Планы представляют собой совокупность государственных программ, ориентирующих и мобилизующих звенья экономики на достижение общенациональных целей. Планы-программы дают, во-первых, представление о наиболее вероятных путях развития национальной экономики, во-вторых, показывают проблемы, с которыми могут столкнуться правительство и деловые круги внутри и за пределами страны, в-третьих, обосновывают рекомендации по решению этих проблем. Для разработки планов изучаются статистические данные, конкурентоспособность продукции, спрос и предложение. На основании этих данных делается научный анализ и прогноз по каждой отрасли и экономике страны в целом. Опираясь на рекомендации, каждая корпорация вырабатывает свою стратегию.

Правительство и предприниматели обычно учитывают многие рекомендации планов-программ. В тех случаях, когда возникают возражения правительства или деловых кругов против каких-то положений плана и Управление экономического планирования убеждается в обоснованности этих возражений, оно тут же вносит в документ коррективы. Такое планирование в Японии принято называть адаптивным.

Частные фирмы составляют детальные планы, определяющие их производственную и коммерческую деятельность, а также учитывающие общенациональные задачи и правительственные финансово-кредитные и налоговые льготы.

Правительство концентрирует свои ресурсы в основном на получении принципиально новых знаний и их применении (т.е. на фундаментальных и прикладных исследованиях) и обеспечивает подготовку высококвалифицированных специалистов. Для Японии характерны достаточно высокие темпы экономического роста.

В 1987 г. была принята Программа трансформации экономической структуры Японии в целях достижения международной гармонии, или «Доклад Маэкавы». Это экономическая стратегия развития Японии накануне XXI в. В ее основе – Концепция преобразования Японии в международное государство, которое, с одной стороны, было бы гармонично интегрировано в мировую систему, а с другой – само представляло бы внутренне сбалансированный социально-экономический организм.

Среди средств и путей достижения поставленных целей в планах-программах, применяемых в Японии, представляют интерес следующие экономические рычаги и стимулы: льготное кредитование, льготное налогообложение, ускоренная амортизация, бюджетное субсидирование, поддержка рискованных инновационных проектов, госзаказ. Льготное кредитование – основной источник финансовых средств для технологического обновления в Японии. Основным источником займов на цели разработки и освоения новой технологии является Японский банк развития. В последние годы повысилась роль налоговых льгот. По предприятиям, выпускающим новую продукцию, они могут колебаться от 25 до 50%. Система ускоренной амортизации введена в Японии для компаний, применяющих либо энергосберегающее оборудование, либо содействующее эффективному использованию ресурсов. Бюджетное субсидирование осуществляется для поддержки исследований и разработок, проводимых государственными институтами, а также исследовательскими центрами совместно с частными компаниями.

Одним из путей поддержки рискованных инновационных проектов является избирательное предоставление правительственных гарантий по долгосрочным банковским займам.

В Японии применяется государственный заказ. Главный стимул для выполнения госзаказа – заинтересованность и своевременность оплаты за выполненную работу. В рыночной стихии государство – самый надежный заказчик.

2.1.2. США

Прогнозирование в США считается одной из важнейших форм регулирования экономики. Подчеркивая важность прогнозирования, американский экономист О. Моргенштерн¹⁴³ отмечал, что экономическая теория во всех ее видах в конечном итоге предназначена для построения прогнозов. На современном этапе большое внимание уделяется обеспечению надежного прогнозирования, позволяющего лучше видеть перспективу и принимать обоснованные решения. В связи с этим в США прогнозирование ассимилировало последние достижения экономической теории, математических методов и электронно-вычислительной техники.

¹⁴³ Особенности прогнозирования и планирования в США. Материалы сайта <http://consumermarket.ru/>.

В области прогнозирования работают десятки тысяч профессионалов. Прогнозные разработки выполняют государственные подразделения различного уровня, исследовательские организации, коммерческие прогнозные фирмы, частные промышленные, банковские и торговые корпорации. Прогнозируются экономика на мировом уровне, развитие отдельных стран и групп стран, экономика США в целом, ее отрасли и регионы, штаты, округа, городские районы, отдельные фирмы, товарные рынки. Осуществляется прогноз отдельных аспектов развития, таких, как загрязнение окружающей среды, обеспеченность энергоресурсами, наличие рабочей силы и др. Исключительно широк поток информации о прогнозных разработках. Организуются десятки научных конференций по экономическому прогнозированию. Ежегодно проводится Международный симпозиум по прогнозированию, который привлекает до 2 тыс. участников. Прогнозные исследования становятся более глубокими, применяются многообразные методы и новейшие средства электронно-вычислительной техники.

Большинство макроэкономических прогнозов разрабатывается с помощью пяти главных методов. К ним относятся: методы экспертных оценок, экономических индикаторов, модели динамических рядов, эконометрическое моделирование, модель «затраты – выпуск».

В США выделяют три уровня организации прогнозных исследований: прогнозирование в системе государственного регулирования; внутрифирменное прогнозирование; коммерческое прогнозирование. На уровне государственного регулирования выделяют два основных вида государственных подразделений: федеральные и штатов; местные органы власти.

Главные прогнозные разработки федерального правительства на макроуровне сосредоточены в трех организациях: Совете экономических консультантов, Совете управляющих федеральной резервной системы (ФРС) и Административно-бюджетном управлении (АБУ).

Для выработки экономической политики правительства был создан специальный орган – Совет экономических консультантов. В функции Совета входят: помощь и консультации президенту при составлении экономического отчета; сбор и анализ информации об экономических процессах с точки зрения задач правительства; оценка различных экономических программ и выработка рекомендаций; проведение специальных исследований по заказу президента.

Прогнозирование в США сформировалось и функционирует как отрасль коммерческой деятельности.

Для США характерно стратегическое планирование, суть которого состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики. Ведущую роль в их реализации играет государство. В рамках стратегического планирования определяются пути, по которым предстоит идти обществу, решаются и другие важные вопросы: на каких рынках лучше действовать, какую новейшую технологию осваивать, как обеспечить социальное единство страны, на какой сектор экономики и общественные структуры опираться. Оно обеспечивает основу для принятия всех управленческих решений.

Стратегическое планирование охватывает разработку стратегических планов на федеральном уровне, уровне штатов и организаций (фирм). Разработчики стратегического плана контролируют внешние по отношению к организации, стране факторы, чтобы определить возможные угрозы для фирмы.

Особое значение придается технологическим, экономическим, конкурентным, международным, рыночным и политическим факторам. Технологические факторы учитывают изменение технологий во внешней среде, что очень важно для технологического обновления; экономические — включают оценку уровня занятости, инфляции, налоговых ставок, стабильности доллара США за рубежом и др.; конкурентные — предполагают выявление действий конкурента: что движет конкурентом, что он делает, что может сделать; политические — учет руководством организации нормативных документов местных органов, властей штата и федерального правительства, кредитов федерального правительства и штатов для финансирования долгосрочных вложений, ограничений по найму рабочей силы и возможности получения ссуд, соглашений по тарифам торговли, направленным против других стран или заключенным с другими странами, и т.д. Международные факторы учитывают изменение валютного курса, политических решений в странах, рыночные факторы — изменчивость рыночной внешней среды, представляющей собой область постоянного беспокойства как в целом для страны, так и для организаций (конкуренция, доходы страны, населения и др.).

Стратегия фирм может быть направлена на укрепление внутреннего рынка, поиск правительственной защиты против иностранных конкурентов или на расширение международной активности для противодействия стратегиям других компаний.

2.1.3. Франция

Французскую систему планирования можно рассматривать как своеобразный продукт рыночной экономики. Вместе с развитием национального рынка она прошла три крупных этапа планирования. Первый этап относится к послевоенному периоду. С 1945 г. до 1960 г. для Франции было характерно директивное планирование, в своей методологической основе перенятое в бывшем СССР. Так, первый план, принятый в 1945 г., определял объем производства стали (в тоннах), электроэнергии (в киловаттах), устанавливал цены на все изделия и систему контроля за ними, обменный курс франка и т.п. В конце 60-х гг. был осуществлен переход к индикативному планированию, позволяющему координировать позиции государства и частного бизнеса. В начале 90-х гг. во Франции стало развиваться стратегическое планирование в связи со сближением рынка Франции с национальными рынками западных стран.

Идея стратегического планирования получила свое воплощение уже в 10-м плане 1989—1992 гг. Формированием стратегических планов и разработкой прогнозов занимается Генеральный комиссариат по плану, который подчиняется премьер-министру.

Направления стратегического развития разрабатываются в виде целевых государственных программ и сопровождаются комплексом различных финансовых льгот и преференций, стимулирующих их реализацию.

Среди важнейших средств достижения намечаемых целей во Франции следует выделить поощрение развития конкуренции. Конкуренция оказывает влияние на качество продукции, удовлетворение потребностей населения в товарах и услугах, издержки производства и цены. Для развития конкуренции государство поощряет создание малых предприятий — индивидуальных, семейных, групповых. Эти предприятия обеспечивают при относительно небольших инвестициях решение таких острых проблем, как занятость, повышение эффективности производства, ускоренное освоение технических нововведений. Им оказывается содействие в получении долго- и краткосрочных кредитов, повышении квалификации управленческого персонала. Предоставляются налоговые льготы, коммерческая информация. Создаются законодательные гарантии по предотвращению банкротства.

Воздействие государства на производство осуществляется через систему госзаказа не только в государственном секторе, но и в ры-

ночном. Система госзаказа именуется во Франции системой государственных рынков. В зависимости от различных условий контракт госзаказа может заключаться через торги или переговоры.

Управление госпредприятиями осуществляется на принципах контрактации. Предприятие перед заключением контракта обязано представить свой план развития. Контракт представляет собой инструмент согласования общегосударственных интересов, выраженных государством, и интересов предприятия и включает взаимные согласованные обязательства сторон. Таким образом, плановый контракт, заключенный государством со своими предприятиями, выступает как форма управления государственным сектором. Госзаказ можно рассматривать как метод взаимодействия с рыночным сектором экономики.

Во Франции осуществляется государственное управление ценами. Государство регулирует в основном цены на энергоносители, общественный транспорт, телефон, тарифы на проезд по автодорогам, на продукцию и услуги монополистов (производителей и продавцов), а также на продукты питания, жилье, медицинскую помощь и другие товары и услуги, имеющие социальное значение. Используются различные методы регулирования: прямое установление цен, заключение соглашений об уровне цен с союзами предпринимателей исходя из динамики и индексов цен на отдельные виды продукции и др.

2.1.4. Южная Корея

Государственное планирование в Южной Корее началось с так называемого плана Натана, разработанного в 1954 г. с привлечением экспертов ООН. Однако этот и ряд последующих планов были весьма несовершенны и не опирались на целостную концепцию экономического развития.

В начале 60-х гг. экспертами Американского агентства международного развития была разработана долгосрочная (на 20 лет) программа развития экономики Южной Кореи. Она опиралась на рекомендации МВФ, которые предполагали, что достичь высоких темпов экономического роста и повысить эффективность общественного производства в развивающихся странах возможно путем приоритетного развития экспортных отраслей и ориентацией на мировой рынок.

В концептуальном плане программа предполагала ориентацию индустриального развития на всемерное укрепление связей с рынками ведущих промышленно развитых стран; включение экспортно-

го сектора экономики в систему международного разделения труда; приоритетное инвестирование конкурентоспособных отраслей экономики; поддержание внутреннего потребления на минимальном уровне; контроль государства над производством.

Программой предусматривалось последовательно выполнить четыре пятилетних плана (1962–1966 гг., 1967–1971 гг., 1972–1976 гг., 1977–1981 гг.). Каждый план был нацелен на реализацию определенных приоритетов.

Пятилетнее планирование применялось также в 80-е и 90-е гг. Предусматривается его сохранить и в дальнейшем.

В Южной Корее широкое распространение в прогнозировании получили экспертные оценки. Для количественных расчетов с помощью методов моделирования Южная Корея прибегает к помощи США. Экономической реальией Южной Кореи является централизованное планирование с использованием средне-, долгосрочных планов и целевых программ, с установлением в некоторых случаях детализированных производственных заданий и сроков их выполнения, со строгой системой мониторинга хозяйственной деятельности и безжалостной экономической, а иногда и административно-командной отбраковкой неудачников. Однако все это увязано с рынком.

Основная ставка делается на всемерное поощрение экспорта путем предоставления льгот и субсидирования национальных экспортеров. Если в течение строго ограниченного времени экспортеру не удалось занять рыночную нишу или нарастить свое присутствие на данном товарном рынке, он автоматически теряет льготы и субсидии.

Под контролем государства находятся внутрифирменные издержки и качество продукции, иностранный капитал.

Умелое использование планового и свободного рыночного развития позволило Южной Корее в сжатые сроки преодолеть барьер слаборазвитости. Любые хозяйственные решения в стране подчиняются общей цели. Планы социально-экономического развития Южной Кореи и на перспективу предусматривают дальнейшее масштабное и активное участие государства в процессе экономического развития.

2.1.5. Конституционное оформление плановой деятельности в государствах Европы

Плановая деятельность государства в условиях рыночной экономики получает конституционное оформление во многих государствах Европы в качестве важнейшего института.

Согласно Конституции Португальской Республики¹⁴⁴ (ст. 80 “е”)¹⁴⁵ одним из основополагающих принципов экономической организации общества является «демократическое планирование социально-экономического развития». В соответствии с указанным принципом в качестве первоочередной обязанности государства (ст. 81 “i”)¹⁴⁶ определяется обязанность «создавать юридические и технические структуры, необходимые для демократического планирования социально-экономического развития». Важными являются также задачи государственного управления на плановой основе, отмеченные в той же статье Конституции Португалии, такие как «выработка национальной энергетической политики», «выработка национальной политике по использованию воды для рационального управления гидроресурсами и планирования в данной сфере».

Вопросам государственного планирования, определению юридического механизма разработки и выполнения планов посвящен раздел II “Планы” Конституции. В разделе детально определяются цели планирования: «планы экономического и социального развития нацелены на стимулирование экономического роста, гармонизированного и целостного развития секторов и областей, справедливого распределения между лицами и областями национального продукта, координации экономической политики с социальной политикой и политикой в области образования и культуры, защиты сельской округи, сохранения экологического равновесия, охраны окружающей среды и качества жизни португальского народа»¹⁴⁷.

Национальные планы в Португальской Республике разрабатываются в соответствии с законами об основных избранных направлениях, с возможностью включения специальных программ территориального или отраслевого характера. В соответствии с ч. 2 ст. 91

¹⁴⁴ Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 года.

¹⁴⁵ Конституция Португальской Республики «Основополагающие принципы». Статья 80 «Социально-экономическая организация основывается на следующих принципах: е) демократическое планирование социально-экономического развития».

¹⁴⁶ Конституция Португальской Республики «Первоочередные обязанности государства» Статья 81: «Государство в экономической и социальной сферах в первую очередь обязано: i) создавать юридические и технические структуры, необходимые для демократического планирования социально-экономического развития».

¹⁴⁷ Конституция Португальской Республики. Статья 90 «Цели планов».

Конституции¹⁴⁸ законопредложения об основных избранных направлениях сопровождаются докладами, в которых содержится их обоснование. Выполнение планов должно осуществляться децентрализованно, по отраслям и областям, без ущерба для их координации Правительством.

В разработке предложений об основных избранных направлениях и планах экономического и социального развития участвует Экономический и социальный совет – консультативный и согласительный орган в сфере экономической и социальной политики Португальской Республики.

Закон определяет состав Экономического и социального совета, членами которого, в частности, являются представители Правительства, организаций, выступающих от имени трудящихся, организаций, выступающих от имени лиц, занимающихся различными видами экономической деятельности, автономных областей и местных органов власти. Закон определяет организацию и деятельность Экономического и социального совета, а также статус его членов.

Важное значение имеет ст. 105 (ч. 2) Конституции Португалии, определяющая роль и место планов в бюджетном процессе: «бюджет составляется в соответствии с основными направлениями годового плана».

К исключительному ведению государства согласно Конституции Испании¹⁴⁹ (ст. 149 п. 13)¹⁵⁰ относятся «основы и координация общего планирования экономической деятельности».

Для планирования как конституционно-правового института принципиально важно закрепление в Основном законе юридически

¹⁴⁸ Конституция Португальской Республики «Разработка и выполнение планов» Статья 91: «1. Национальные планы разрабатываются в соответствии с законами об основных избранных направлениях с возможностью включения специальных программ территориального или отраслевого характера. 2. Законопредложения об основных избранных направлениях сопровождаются докладами, в которых содержится их обоснование. 3. Выполнение планов должно происходить децентрализованно, по отраслям и областям, без ущерба для их координации Правительством».

¹⁴⁹ Испанская Конституция. Одобрена генеральными кортесами на пленарных заседаниях конгресса депутатов и сената 31 октября 1978 года, утверждена испанским народом на референдуме 6 декабря 1978 года, подписана е.в. королем перед генеральными кортесами 27 декабря 1978 года («Boletín Oficial del Estado», № 311, от 29 декабря 1978 года).

¹⁵⁰ Испанская Конституция. Статья 149 «К исключительному ведению Государства относятся следующие предметы: 13) Основы и координация общего планирования экономической деятельности».

определенной общественной цели. Так, ст. 131 Конституции Испании¹⁵¹ устанавливает, что государство посредством издания закона может планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных нужд для обеспечения равномерного и гармоничного развития районов и отраслей и стимулирования роста доходов и богатства, а также его наиболее справедливого распределения.

Отметим также, что в Конституции Испании (ч. 2 ст. 131) в самой общей форме обозначена и «технология государственного планирования». Правительство разрабатывает проекты планов в соответствии с предложениями, направляемыми региональными автономными объединениями, а также с помощью и при сотрудничестве с профсоюзными, другими профессиональными, предпринимательскими и экономическими организациями. С этой целью создается Совет, состав и функции которого определяются законом.

В части бюджетно-налоговой системы, в Конституции Испании закреплено планирование использования государственных ресурсов (ч. 2 ст. 31)¹⁵². В части отраслевого планирования — защита предпринимательства и защита производителей, в соответствии с общими экономическими требованиями, включая планирование (ст. 38)¹⁵³.

В Основном Законе ФРГ¹⁵⁴ более детально определяется механизм планирования реализации наиболее важных задач, общих для Федерации и земель.

¹⁵¹ Испанская Конституция. Статья 131: «1. Государство может посредством издания закона планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, для обеспечения равномерного и гармоничного развития районов и отраслей и стимулирования роста доходов и богатства, а также наиболее справедливого распределения. 2. Правительство разрабатывает проекты планирования в соответствии с прогнозами, предоставленными ему автономными Сообществами, а также с помощью и при содействии профсоюзов и других профессиональных, предпринимательских и экономических организаций. С этой целью создается Совет, состав и функции которого определяются законом».

¹⁵² Испанская Конституция. Статья 31 «2. Государственные расходы осуществляются за счет справедливого распределения государственных ресурсов, а их планирование и использование должны отвечать критериям эффективности и экономии».

¹⁵³ Испанская Конституция. Статья 38 «Признается свобода предпринимательства в рамках рыночной экономики. Государственные власти гарантируют и охраняют ее осуществление, а также защиту производительности, в соответствии с общими экономическими требованиями, включая планирование».

¹⁵⁴ Источник: Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты: пер. с нем.; под ред. Ю.П. Урьяса. — М.: Прогресс, 1991. Приводится по: Конституции государств Европейского Союза / под общей редакцией Л.А. Окунькова. — М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — С. 181–234.

В качестве предмета «общего основополагающего использования» (терминология Основного Закона. Ст. 91a, 91b) устанавливаются:

- 1) расширение и строительство новых высших учебных заведений, включая клиники при них (в редакции Закона от 31 июля 1970 г.);
- 2) улучшение региональной экономической структуры;
- 3) улучшение аграрной структуры и береговой линии (ст. 91a, п. 1)¹⁵⁵.

В следующей статье (91b) в качестве предмета федерального планирования определяются образование, а также учреждения и проекты в сфере научных исследований, значение которых выходит за национальные рамки¹⁵⁶.

Помимо конституционно определенных общих задач предусматривается допустимость установления и других, а также возможность правового регулирования таких задач посредством федерального закона: «Более точно общие задачи определяются федеральным законом с одобрения Бундесрата. Этот закон должен содержать общие принципы их решения» (ст. 91a, п. 2).

¹⁵⁵ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. Статья 91a «1. Федерация участвует в выполнении землями их задач, если эти задачи имеют значение для всего общества и участие Федерации необходимо для улучшения жизненных условий в следующих областях (общие задачи):

- 1) расширение и строительство новых высших учебных заведений, включая клиники при них;
- 2) улучшение региональной экономической структуры;
- 3) улучшение аграрной структуры и защита береговой линии.
2. Более точно общие задачи определяются федеральным законом с одобрения Бундесрата. Этот закон должен содержать общие принципы их решения.
3. Закон определяет процедуру и организацию общего основополагающего планирования. Включение какого-либо мероприятия в планирование требует одобрения земли, на территории которой оно будет осуществляться.
4. В случаях, указанных в абзаце 1, пункты 1 и 2, Федерация возмещает половину расходов в каждой из земель. В случае, предусмотренном абзацем 1, пункт 3, она возмещает не менее половины расходов; регулирование участия должно быть единым для всех земель. Подробности устанавливаются законом. Предоставление необходимых средств зависит от включения их в бюджет Федерации и земель.
5. Федеральное правительство и Бундесрат по их требованию должны быть проинформированы об осуществлении общих задач».

¹⁵⁶ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. Статья 91b. «Федерация и земли могут действовать сообща на основе соглашений о планировании образования, а также поддерживать учреждения и проекты в сфере научных исследований, значение которых выходит за региональные рамки. Распределение расходов регулируется соглашением».

Федеральный закон определяет не только общие задачи планирования, но и «...процедуру и организацию основополагающего планирования» (ст. 91а, п. 3). Включение в этот процесс какого-либо мероприятия потребует одобрения земли, на которой оно будет осуществляться.

Как известно, в механизме социалистического планирования решению конкретных планово-экономических задач, связанных с развитием отраслей, территорий, то есть «общих задач», предшествовала разработка баланса народного хозяйства, материальных, трудовых, финансовых и иных балансов. Характерно, что в Основном Законе ФРГ (ст. 109 в редакции законов от 8 июня 1967 г. и 12 мая 1969 г.)¹⁵⁷ предусматривается балансирование экономического развития страны и межотраслевое согласование разноуровневых задач и интересов. Федерации и землям предписывается «учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования единого экономического баланса страны» (ст. 109, п. 2)¹⁵⁸. В части 4 ст. 109 предусматриваются формы защиты, которые могут устанавливаться федеральным законом во избежание нарушения общего экономического баланса.

Таким образом, в Основном Законе ФРГ четко прослеживается конституционно-правовая связь бюджета — планирования — меж-

¹⁵⁷ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. Статья 109 «1. Федерация и земли самостоятельны и независимы в ведении своего бюджетного хозяйства.

2. Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования единого экономического баланса страны.

3. Федеральным законом, нуждающимся в одобрении Бундесрата, могут быть установлены общие принципы бюджетного права для Федерации и земель, принципы бюджетного хозяйства, обеспечивающего устойчивую конъюнктуру, а также долгосрочного финансового планирования.

4. Для избежания нарушения общего экономического баланса федеральный закон, нуждающийся в одобрении Бундесрата, может установить предписания, касающиеся: 1) максимальной суммы, условий и последовательности кредитов территориальным корпорациям и целевым объединениям;

2) обязательств Федерации и земель хранить в Германском федеральном банке свои беспроцентные активы (резервы на случай осложнения конъюнктуры).

Только Федеральное правительство может предоставить полномочия на издание правовых предписаний. Они требуют одобрения Бундесрата. Они должны быть отменены, если того потребует Бундестаг; подробности регулируются федеральным законодательством».

¹⁵⁸ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. Статья 109 «2. Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования единого экономического баланса страны».

трассевого баланса, составляющих в своей совокупности прочную публично-правовую основу планомерного развития экономики ФРГ. Об осуществлении общих задач Федерации и земель должны быть проинформированы Федеральное правительство и Бундесрат по их требованию (ст. 91а, ч. 5).

Согласно ст. 34 Конституции Французской Республики¹⁵⁹ «программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства»¹⁶⁰. Так же, как и Конституция Португалии, Конституция Франции предусматривает учреждение Экономического и социального совета. Состав Экономического и социального совета и порядок его деятельности устанавливаются органическим законом (ст. 69–71)¹⁶¹. Совет может консультировать Правительство по любой проблеме экономического или социального характера. На его заключение представляется любой план или программный законопроект по этим проблемам (ст. 70).

Действующая Конституция Турецкой Республики¹⁶² обязывает государство планировать экономическое, социальное и культурное развитие страны. Вопросам планирования посвящен раздел 2 части 4 Кон-

¹⁵⁹ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года (с изменениями, внесенными Конституционным законом № 60-525 от 4 июня 1960 г., Законом № 62-1292 от 6 ноября 1962 г., Конституционными законами № 63-1327 от 30 декабря 1963 г., № 74-904 от 29 октября 1974 г., № 76-527 от 18 июня 1976 г., № 92-554 от 25 июня 1992 г., № 93-952 от 27 июля 1993 г., № 93-1256 от 25 ноября 1993 г., № 95-880 от 4 августа 1995 г.). Источник: Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / под общей редакцией Л. А. Окунькова. — М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — С. 665–682.

¹⁶⁰ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года. Статья 34 «Законы принимаются Парламентом. Программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства».

¹⁶¹ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года. Статья 69 «Экономический и социальный совет по запросу Правительства дает свое заключение на проекты законов, ордонансов или декретов, а также на законодательные предложения, представленные на его рассмотрение.

Совет может назначить одного из своих членов для изложения в палатах Парламента заключения Совета по представленным ему проектам или предложениям».

Статья 70 «Экономический совет может также консультировать Правительство по любой проблеме экономического или социального характера. На его заключение представляется любой план или программный законопроект экономического или социального характера».

Статья 71 «Состав Экономического и социального совета и порядок его деятельности устанавливаются органическим законом».

¹⁶² Конституция Турецкой Республики. Введена в действие 7 ноября 1982 года.

ституции. Планирование, согласно Конституции, должно обеспечивать быстрое сбалансированное и гармоничное развитие промышленности и сельского хозяйства по всей стране, эффективное использование национальных ресурсов на основе всестороннего анализа и оценки, а также создание необходимой организации для этой цели.

В Конституции (ст. 166)¹⁶³ в общей форме определяются цели и содержание плана экономического развития. В план включаются меры, предусматривающие укрепление национального процветания и производства, обеспечение стабильности в ценах и балансах во внешнеторговых сделках, поддержание инвестиций и их использование; при осуществлении инвестиций учитываются общественные интересы и потребности, определяется цель эффективного использования ресурсов. Предпринимательская деятельность в Турции также осуществляется в соответствии с государственным планом.

Процедура и принципы подготовки плана экономического развития, его одобрение Великим Национальным Собранием Турции, выполнение и пересмотры, а также предотвращение поправок, нарушающих единство плана, регулируются в Турции специальным законом.

Важным элементом системы принятия бюджета является закреплённая в конституции Турецкой Республики увязка бюджетного процесса и планов экономического развития¹⁶⁴.

¹⁶³ Конституция Турецкой Республики Раздел 2. «Экономические положения», I. Планирование, Статья 166: «Планирование экономического, социального и культурного развития, быстрое сбалансированное и гармоничное развитие промышленности и сельского хозяйства по всей стране, эффективное использование национальных ресурсов на основе всестороннего анализа и оценки, а также создание необходимой организации для этой цели – обязанность государства.

В план включаются меры, предусматривающие укрепление национального процветания и производства, обеспечение стабильности в ценах и балансах во внешнеторговых сделках, поддержание инвестиций и их использование; при инвестициях учитываются общественные интересы и потребности, определяется цель эффективного использования ресурсов. Развитие предпринимательства осуществляется согласно этому плану. Процедура и принципы подготовки плана экономического развития, их одобрение в Великом Национальном Собрании Турции, их выполнение и пересмотры, а также предотвращение поправок, нарушающих единство плана, регулируются законом».

¹⁶⁴ Конституция Турецкой Республики Часть 4. «Финансовые и экономические положения», Раздел 1. «Финансовые положения», I. «Бюджет», А. «Подготовка и выполнение бюджета», Статья 161. стр 3: «Закон может предписывать специальные сроки и процедуры для капиталовложений, касающихся планов экономического развития, бизнеса и услуг, длящихся больше года».

Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации¹⁶⁵ предусматривает такой аспект деятельности государства в области планирования, как его обязанность осуществлять «пространственное планирование» (раздел 4 «Окружающая среда и пространственное планирование»). Публичная цель такого планирования – стремление государства «к уравниванию на продолжительное время соотношению между природой и ее способностью к обновлению, с одной стороны, и нагрузкой на нее со стороны человека – с другой».

Согласно ст. 75¹⁶⁶ Конституции Союз устанавливает принципы пространственного планирования, а его осуществление возлагается на кантоны и служит целесообразному и экономичному использованию земли и упорядоченному заселению страны. Союз поощряет и координирует усилия кантонов в сфере пространственного планирования и сотрудничает с кантонами. Как Союз, так и кантоны обязаны при выполнении любых своих задач учитывать требования пространственного планирования.

В Конституции Итальянской Республики¹⁶⁷ содержатся важные положения о государственном программировании. В ст. 41¹⁶⁸ предусматривается, что «закон определяет программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может направляться и координироваться в социальных целях».

¹⁶⁵ Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года.

¹⁶⁶ Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации, ст. 75 «Пространственное планирование»:

«1. Союз устанавливает принципы пространственного планирования. Оно возлагается на кантоны и служит целесообразному и экономичному использованию земли и упорядоченному заселению страны.

2. Союз поощряет и координирует усилия кантонов и сотрудничает с кантонами.

3. Союз и кантоны при выполнении своих задач учитывают требования пространственного планирования».

¹⁶⁷ Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года. Источник: Конституция Итальянской Республики: пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 423–450.

¹⁶⁸ Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года. Статья 41 «Частная хозяйственная инициатива свободна. Она не может осуществляться в противоречии с общественной пользой или с ущербом для безопасности, свободы, человеческого достоинства.

Закон определяет программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может направляться и координироваться в социальных целях».

Как видно, конституции многих западноевропейских стран, определяя основные механизмы государственного регулирования экономических отношений, не исключают из этой системы государственное планирование.

Единственным современным государством Восточной Европы, где сохраняется планирование экономики, имевшее место и в период социалистических общественных отношений, является Венгрия. «Экономика Венгрии, — говорится в ее Основном законе (§9, п. 1), — представляет собой такое рыночное хозяйство, в котором общественная собственность и частная собственность равноправны и пользуются равной защитой». В Конституции Венгрии вместе с тем устанавливается, что собственность венгерского государства есть национальное достояние. Столь высокий статус государственной собственности создает все необходимые условия для конституционного закрепления института планирования развития венгерской экономики.

Государственное Собрание Венгрии, являясь выразителем суверенитета венгерского народа, определяет социально-экономический план страны (§19, п. 3 «с»). Правительство Венгерской Республики обеспечивает разработку социально-экономических планов, принимает меры по их осуществлению (§35, п. 1 «е»).

2.2. Принципы индикативного планирования в практике планирования во Франции

Необходимым элементом системы государственного регулирования экономики, без которой не обходится сейчас ни одно государство с рыночной экономикой, является индикативное планирование. Так, главное содержание французского индикативного плана состоит в обосновании и определении целей, задач, направлений и методов реализации государственной социально-экономической политики. План служит основой проведения налоговой, кредитной, инвестиционной, страховой, ценовой, таможенной и лицензионной политики и политики субсидий, мер по формированию государственных и негосударственных секторов экономики.

Сложившаяся во Франции система государственного планирования функционирует как стабильный административно-правовой институт. С помощью этого института государство смогло саккуму-

лировать и направить большие финансовые средства на развитие национальной экономики.

Значение государственного планирования во Франции не ослабевает, а наоборот, усиливается. Это обусловлено необходимостью четкого определения государственных приоритетов в экономическом и социальном развитии страны, а также обострением конкурентной борьбы на мировом капиталистическом рынке, связанной с резким обновлением технологий. К факторам, обуславливающим необходимость государственного планирования экономики и социального развития, во Франции относят и европейскую интеграцию со всеми вытекающими из нее требованиями к отдельным странам.

Государственное планирование рассматривается как основной инструмент создания «управляемой» рыночной экономики. Особый интерес представляет эволюция содержания института государственного планирования — от программирования к стратегическому планированию.

Первый период формирования института государственного планирования связан с созданием его организационных основ.

Генеральный комиссариат плана Ж. Моне убеждает де Голля (в тот период главу Временного правительства) ввести систему индикативного планирования, совместимого с рыночной экономикой. Декретом от 3 января 1946 г. создаются Совет по планированию общественно-экономического развития страны и Генеральный комиссариат плана, подчиненный председателю Совета, а затем Премьер-министру. На него возлагается задача по составлению и контролю за выполнением плана развития. План, окончательная форма которого должна быть одобрена Президентом, служит ориентиром, направлением и основой программ государственных и частных инвестиций.

В проекте плана социального и экономического развития, представляемом Правительством палатам Парламента на обсуждение и утверждение, предусматривается роль Правительства в выполнении плана. Работа комиссий по планированию над докладами ведется параллельно с составлением и редакцией самого плана внутри инстанций, которые проводят трехстороннее согласование.

Главный плановый орган. С 1946 по 1981 гг. — Генеральный комиссариат плана, с 1981 г. — Министерство планирования и территориального управления (освоения территорий). Этот орган подчинен непосредственно Премьер-министру. Возглавляет — Генеральный комиссар плана, в настоящее время — Генеральный секретарь плана. Структурные подразделения — «плановые службы» — возглавляют руководители (комиссары).

Плановые комиссии. Это трехсторонние инстанции, в состав которых входят представители плановых служб, «социальные партнеры» и эксперты. Председатель каждой из комиссий избирается, как правило, из внешних служб: руководитель предприятия, профсоюзный деятель, преподаватель университета, научный работник и т.д. Комиссия обладает независимостью, председатель пользуется самостоятельностью в работе.

Работы, связанные с количественным анализом, осуществляют «внешние партнеры»: Национальный институт статистических и экономических исследований, Дирекция прикладных экономико-математических исследований, Центр прогнозирования экономики и ряд других. Правительство способствует созданию институтов «независимого государственного прогноза» финансовыми средствами. Таким образом, в 80-е годы XX столетия возникли Институт экономического и финансового прогноза предприятий, Институт изучения экономической конъюнктуры, Лаборатория экономики в университете Париж-I и др.

Все планы социально-экономического развития Франции на языке точных цифр и конкретных акций Правительства определяли цели и задачи, которые было необходимо решать в соответствующей пятилетке.

Первый План 1947–1953 гг. («План Моне»): восстановить основные отрасли; дать Франции средства производства такого уровня, который позволит производить большие объемы производства и в короткие сроки. Второй План 1954–1957 гг.: рост производства, улучшение качества продукции и повышение рентабельности. Третий План 1958–1961 гг.: добиться полной занятости молодежи и привести экономику к уровню требований Общего рынка (расширение конкуренции) при стабилизации валюты. Четвертый План 1962–1965 гг.: расширение, модернизация, инвестиции, а также распределение «плодов» экономического роста. Пятый План 1966–1970 гг.: обеспечение конкурентоспособности, независимости и расширение экономики. Шестой План 1971–1975 гг.: увеличение темпов экономического роста, конкурентоспособности и равновесия при приоритете промышленного развития. Седьмой План 1976–1980 гг.: обеспечение полной занятости, улучшение качества жизни, сокращение неравенства. Восьмой План 1981–1985 гг.: содействие науке, научным исследованиям; сокращение энергетической и сырьевой зависимости; повышение потенциала сельскохозяйственных отраслей; развитие образования; усиление социальной защиты населения. «Промежуточный» План 1982–1983 гг.: стабилизация рынка труда, сокращение безработицы. Девятый План 1984–1988 гг.: модернизация

промышленности, развитие средств связи, повышение уровня сбыта во Франции и за рубежом и др. Десятый План 1989–1993 гг.: стратегия роста - добиться экономической конкурентоспособности, справиться с инфляцией, добиться 100% роста капиталовложений и т.д.

Намерения в отношении Европы: большая солидарность (на социальном и валютном уровне) при сохранении собственной самоидентификации, увеличении и сохранении своих национальных ресурсов и др.

Одиннадцатый План 1994–1998 гг.: содействовать успеху Европейского Союза; усиливать общественную и территориальную сплоченность и т.д.

В 90-х годах система планирования во Франции переживала кризис. Одиннадцатый План не был принят Парламентом Франции и формально с 1993 г. во Франции больше не принималось Национальных планов. Это было обусловлено, прежде всего, тем, что в 90-е годы экономика усложнилась настолько, что перестала быть достаточно прозрачной для детальной централизованной регламентации.

Однако институт планирования во Франции не умер. Он лишь претерпел определенные изменения. Генеральный комиссариат плана в настоящий момент подчинен непосредственно Премьер-министру, для которого он готовит так называемые Рабочие программы. В Рабочей программе формулируются основные цели и задачи социально-экономического развития Франции на ближайшие годы. Порядок подготовки Рабочей программы практически не отличается от порядка подготовки Плана. Премьер-министр Франции руководствуется в своей деятельности положениями Рабочей программы и периодически отчитывается о ходе ее выполнения.

Кроме того, в 1995 г. и 1999 г. были приняты законы об общих принципах развития территорий, которые изменили систему регионального планирования. Суть данных изменений сводится к тому, что Правительство Франции вносит на рассмотрение Парламента проект закона, в котором определяются стратегические ориентиры и основные принципы долгосрочного развития территорий. И уже на основании положений данного закона заключаются Плановые договоры между государством и регионами. В настоящий момент закон определяет стратегические ориентиры развития территорий на период с 2000 по 2020 годы.

По мнению экспертов, все планы во Франции выполнялись и поставленные в них цели в основном достигались. С помощью института планирования во Франции государство имеет инструмент, что позволило преодолеть кризис и с помощью планомерной поли-

тики промышленного и социального развития создать во Франции мощную экономику.

2.3. Актуальные проблемы практики государственного планирования в странах СНГ

«Одна из основных ошибок состоит в том, что с переходом к рыночной экономике не учли все те наработки, которые существовали в системе государственного планирования»¹⁶⁹.

Советское планирование доказало свою эффективность и в годы первых пятилеток, и в период второй мировой войны, и в быстрой восстановлении народного хозяйства и выходе страны в ведущие промышленные державы мирового сообщества. К сожалению, начиная с 50-х гг., планирование становилось все более «ручным», некачественным, способствующим усилению диспропорционального развития советской экономики. Минусом советского планирования стала его ориентация на приоритетное развитие ВПК, а не на рост жизненного стандарта людей. «Ручное» управление растущими масштабами производства и усложняющимися производственными взаимосвязями объективно снижало точность планирования, усиливая стихийность в организации экономики.

Распад СССР оказал негативное воздействие на состояние экономики и социальной сферы всех постсоветских стран: наблюдалось резкое падение уровня производства, а следовательно — падение доходов населения, безработица, невыплаченные зарплаты. Страны выбирали свой путь развития. Одним казалось, что единственной реальной задачей для органов государственной власти может быть «стратегия выживания», другие выбирали интеграцию государственных планово-регулирующих методов с рыночными реформами.

После системы директивного планирования в СССР трудно приживалось само слово «планирование» и осознание того, что планирование — это не воскрешение прошлого, а проектирование желаемого будущего общества и изыскание путей его достижения.

¹⁶⁹ Байбаков Н. Современной России нужна система планирования // Независимая газета. — 22 февраля 2001 г.

Безусловно, на постсоветском пространстве не все страны отдавали должное внимание планированию экономики.

Единое экономическое пространство СССР сегодня представлено, в основном, экономическим пространством СНГ. Проанализируем документы стратегического планирования в отдельных странах СНГ¹⁷⁰ и опыт государственного планирования развития экономики и социальной сферы.

2.3.1. Республика Казахстан

В Республике Казахстан был первый опыт перехода на стратегическое планирование на постсоветском пространстве.

Конституция республики, принятая в 1993 году, провозгласила путь развития страны на десятилетия вперед. Был предложен амбициозный стратегический план «Казахстан-2030», который выводил страну в лидеры Центральной Азии.

Распад СССР оказал негативное воздействие на состояние экономики и социальной сферы всех постсоветских стран, Казахстан был не исключением. В стране наблюдалось резкое падение уровня доходов населения. Безработица, невыплаченные зарплаты, забастовки шахтеров — реальность тех дней. Казалось, что единственной реальной задачей для органов государственной власти может быть «стратегия выживания». Но именно в этот самый сложный переходный момент была разработана программа «Казахстан-2030», которая стала фундаментом казахстанской модернизации. Главными приоритетами программы стали: национальная безопасность, внутривластная стабильность и консолидация общества, обеспечение экономического роста, базирующегося на открытой рыночной экономике с высоким уровнем иностранных инвестиций и внутренних сбережений, забота о здоровье, образовании и благополучии граждан Казахстана, эффективное использование энергетических ресурсов, модерниза-

¹⁷⁰ Из 15 союзных республик СССР Протокол и Устав о создании СНГ ратифицировали 11 бывших союзных республик: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина (из бывших союзных республик отсутствуют Латвия, Литва, Эстония, Грузия). Грузия 3 декабря 1993 г. ратифицировала Протокол к Соглашению о создании СНГ. Однако, 14 августа 2008 года грузинским парламентом было принято единогласное (117 голосами) решение о выходе Грузии из организации. Страны СНГ приняли формальное решение о прекращении членства Грузии в Содружестве с августа 2009 года.

ция инфраструктуры, в особенности транспорта и связи, и, наконец, построение профессионального государства.

Следует отметить, что «Стратегия 2030» стала первым опытом долгосрочного программного планирования для стран СНГ. До Республики Казахстан ни одно из постсоветских государств не прибегнуло к созданию подобных программ для определения долгосрочных перспектив развития.

Четкий, проработанный, поэтапный план стал основой еще целого ряда экономических и социальных программ, успешное выполнение которых и позволило стране выйти на передовые рубежи. Долгосрочные приоритеты стратегии «Казахстан 2030» легли в основу государственной политики Казахстана, сформировав четкую систему стратегических ориентиров и координат. Приоритеты, определённые в программе 2030 реализуются в рамках отдельных направлений, но все они, в свою очередь, соединяются в едином механизме общественных преобразований.

В 2006 году Президент Казахстана Н.А. Назарбаев в своем ежегодном Послании народу Казахстана «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира» в качестве приоритетных задач назвал, во-первых, разработку новой, современной идеологии территориального развития, направленной на активизацию экономической деятельности в развитых региональных центрах, способных стать локомотивами экономической модернизации страны в целом, а, во-вторых, формирование эффективной экономической специализации регионов. Для исполнения данных задач Правительством был разработана Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года. Утверждены стратегии развития (конкурентные стратегии) областей и города Алматы, опорных городов (14 областных центров и 2 других города областного значения (Семей, Жезказган) до 2015 года с определением перспектив позиционирования в национальном и региональном разделении труда.

В 2007 году принята Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированная на конечные результаты. Она направлена на формирование целостной и эффективной системы государственного планирования, ориентированной на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны.

Необходимо отметить, что в большинстве региональных программ запланированные мероприятия не были обеспечены индикаторами, регламентирующими степень эффективности их выполнения.

В 2009 году принимается решение завершить реализацию всех региональных программ в связи с их низкой результативностью¹⁷¹. Новая система государственного планирования не предусматривает разработку и реализацию региональных программ. Согласно новой системе государственного планирования вместо региональных программ с 2011 года планируется внедрение программ развития территории на пятилетний период, реализация которых найдет отражение в рамках стратегических планов региональных органов управления.

В 2009 году Президентом Республики Казахстан был подписан указ «О системе государственного планирования в Республике Казахстан»¹⁵¹.

Основная цель указа — правовое закрепление основных подходов внедряемой в настоящее время новой системы государственного планирования, ориентированной на результат. Указ устанавливает основные принципы и механизмы функционирования системы государственного планирования в Республике Казахстан.

В указе дается определение системы государственного планирования (это комплекс взаимосвязанных элементов, состоящий из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный и среднесрочный период).

Указом определены следующие виды документов системы государственного планирования:

- стратегия развития Казахстана до 2030 года;
- стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет;
- прогнозная схема территориально-пространственного развития страны;
- государственные программы на 5–10 лет;
- прогноз социально-экономического развития на 5 лет;
- программы развития территорий на 5 лет;
- стратегические планы государственных органов на 5 лет;
- стратегии развития на 10 лет и планы развития на 5 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний с участием государства в уставном капитале;
- отраслевые программы;

¹⁷¹ Морой А.В. Опыт регулирования регионального развития Республики Казахстан // Научный вестник Уральской Академии Государственной Службы: политология, экономика, социология, право. — 2011. — № 15.

¹⁷² Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан».

республиканский (местный) бюджет на 3 года.

Также в указе приведены основные положения по разработке, утверждению, реализации, мониторингу, оценке, корректировке, контролю за реализацией документов системы государственного планирования.

Кроме того, в целях обеспечения дальнейшего внедрения новой системы правительству Республики Казахстан было поручено совместно с местными исполнительными органами и государственными органами, непосредственно подчиненными и подотчетными президенту Республики Казахстан, до 1 декабря 2010 года привести действующие стратегии, концепции, доктрины, государственные, отраслевые (секторальные) и региональные программы в соответствие с внедряемой системой государственного планирования.

Такая система государственного планирования должна позволить выстроить сбалансированную, эффективную и целостную систему стратегических и программных документов страны, где необходимость и правомерность разработки документа нижестоящего уровня вытекает из документов, стоящих на уровне выше, а контроль и оценка реализации документов, стоящих на уровне выше, осуществляется на основе документов нижестоящих уровней; упорядочить и оптимизировать излишние виды документов, выстроить эффективную иерархию программных документов для достижения конкретных целевых результатов.

Кроме того, Указом определяется необходимость «ввести в Республике Казахстан запрет на разработку государственных, отраслевых программ, программ развития территорий до утверждения стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года».

Необходимо отметить не только наличие нормативно закреплённой системы стратегического планирования в Республике Казахстан, но также и качественно проработанной методической основы, регламентирующей разработку программ, планов, прогнозов и стратегий¹⁷³.

¹⁷³ Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан (РК) от 30.06.2010 г. № 135 «Об утверждении Методических инструкций по реализации стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов». Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан от 01.10.2010 г. № 199 «Об утверждении Методических инструкций по проведению оценки стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления отчета по оценке».

Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки, содержания и оценки меморандумов» № 160 от 23.08.10 г.

Формирование трехлетнего бюджета осуществлено в Республике в соответствии с новой системой государственного планирования, предполагающей внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. На основе норм новых Бюджетного и Налогового кодексов утвержден трехлетний республиканский бюджет на 2009–2011 годы, который отражает основные показатели социально-экономического развития Казахстана.

Новое государственное управление предполагает децентрализацию, а также широкое использование потенциала негосударственных институтов для достижения целей государственной политики¹⁷⁴.

Новый подход к государственному управлению в Республике основан на использовании государственными структурами технологий и процедур, применяемых частными компаниями для повышения своей конкурентоспособности на рынке.

В рамках этой парадигмы государственные организации рассматриваются как структуры, оказывающие услуги потребителям. Следовательно, эффективность их работы обеспечивается через повышение качества предоставляемых услуг, расширение их спектра и снижение связанных с этим издержек.

Способность оказывать больше качественных услуг с меньшими затратами лежит в основе рыночного подхода к оценке работы государственных организаций.

При этом системы контроля ориентируются, прежде всего, на поиск путей решения проблем, а не на наказание тех, кто допустил ошибки.

Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Методической инструкции по проведению мониторинга отраслевой программы и порядка составления оперативной отчетности» № 168 от 01.09.10 г.

Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки, реализации, мониторинга и контроля операционного плана» № 166 от 31.08.10 г.

Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан № 101 от 01.07.10 г «Об утверждении Методических инструкций по разработке Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, гос. программ, программ развития территорий и стратегических планов гос. органов».

Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан № 100 от 1 июля 2010 г «Методические инструкции по проведению мониторинга стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления оперативной отчетности»

¹⁷⁴ Бопиева Ж. О новой системе государственного планирования в Республике Казахстан // Издание «Деловой Казахстан». — № 8 (155), 27 февраля 2009 г.

В целях сокращения издержек и контроля над расходами применяются методы и инструменты, доказавшие свою эффективность в корпоративном управлении: стратегическое планирование, программный подход к решению приоритетных задач, управление финансами и электронная обработка данных.

Одним из основных элементов бюджетных реформ, проведенных в последние десятилетия в большинстве развитых стран в соответствии с концепцией нового государственного управления, стал переход к использованию модели бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования.

В рамках этой модели в Республике Казахстан бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные расходы имеют четкую привязку к функциям и государственным услугам, при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ.

Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных программ: устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты финансирования на выполнение определенных функций и программ, а детализация направлений использования этих расходов осуществляется самими администраторами бюджетных программ. Кроме того, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов. Ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных программ ведется по достигнутым результатам.

Помимо создания системы мониторинга результативности бюджетных расходов эта модель предполагает переход к трехлетнему бюджетному планированию. В рамках такого подхода каждый бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы.

При этом с точки зрения ориентации бюджета на конечные результаты основополагающее значение имеет включение в среднесрочный финансовый документ ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между администраторами программ на трехлетний период. Это удлиняет период планирования бюджетных программ, создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов, способствует фор-

мированию системы индикаторов результативности бюджетных расходов, повышает объективность оценки деятельности ведомств, ускоряет подготовку и повышает качество проекта бюджета.

Каждый уровень новой системы государственного планирования – это самостоятельный программный документ. Система объединяет стратегические программные документы, включая Стратегию «Казахстан-2030», долгосрочные стратегии развития страны, ежегодные Послания главы государства народу Казахстана, государственные программы и программы социально-экономического развития территории.

Многие страны на постсоветском пространстве реализуют свои программные задачи в масштабах краткосрочной или среднесрочной перспективы, отказываясь от планирования на 30–40 лет вперед, формируя систему целей и задач в масштабах 2–3 года. Руководство Казахстана определило иной путь, позволяющий превратить концепцию экономического, социального и общественного развития в идеологию реформ, теорию и практику модернизационных процессов.

За прошедший с 1997 года период Казахстану удалось значительно продвинуться по пути реализации стратегии «Казахстан 2030».

Казахстан первым среди стран СНГ получил статус страны с рыночной экономикой. Он вошел в десятку наиболее динамично развивающихся стран и ныне является самым мощным государством центрально-азиатского региона. Власти Казахстана фактически проводят социалистическое планирование экономической и политической жизни страны, но при этом допускают активные рыночные отношения.

Экономика Казахстана растет высокими темпами, улучшается благосостояние населения, растет уровень внутренних сбережений. Казахская экономика приобрела качественно новую модель развития, основанную на ограниченном вмешательстве государства в экономику при активной роли частного сектора и поощрении конкуренции.

В настоящее время на повестке дня стоит вопрос о повышении конкурентоспособности экономики Казахстана, как важнейшего условия перехода к построению постиндустриального общества в мировом сообществе.

Построение логической вертикали государственного планирования предполагает:

переход к системе стратегического планирования в государственных органах как к основному инструменту реализации социально-экономической политики правительства, усиливающей самостоятельность и ответственность государственных органов за результаты деятельности;

увязку задач стратегических планов государственных органов с бюджетными программами, разработкой системы количественных и качественных показателей оценки промежуточных и конечных результатов деятельности государственных органов;

усиление самостоятельности и ответственности государственных органов при разработке и реализации их планов с учетом внедрения новых подходов к государственному планированию;

разработку государственными органами системы конкретных стратегических целевых индикаторов;

внедрение системы мониторинга достижения государственных органов стратегических целей и соответствующих конечных результатов.

2.3.2. Республика Беларусь

В Республике Беларусь было сохранено государственное планирование и участие в важнейших секторах: инфраструктуре, транспорте, строительстве, финансах. Государственное регулирование экономики Республики Беларусь реализуется через планирование, прогнозирование и программирование экономики.

Конституцией Республики Беларусь определено, что «государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества, обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях», Правительство (Совет Министров) Республики Беларусь обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики и области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Республики Беларусь на долгосрочную перспективу определяет социально-экономическую и научно-техническую политику государства на перспективу и включает разработку национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития и основных направлений социально-экономического развития.

Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь (НСУР) разрабатывается один раз в пять лет на 15-летний период за два с половиной года до начала прогнозируемого периода.

Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 10-летний период разрабатываются на основе НСУР один раз в пять лет за два года до начала прогнозируемого периода (с погодовой разбивкой первой половины периода).

Корректировка долгосрочных прогнозов осуществляется один раз в пять лет за один год до начала прогнозируемого периода.

Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на среднесрочную перспективу разрабатывается на пятилетний срок.

Прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно в сроки, определяемые постановлением Совета Министров Республики Беларусь.

Составной частью планов являются целевые комплексные программы, направленные на решение важнейших социально-экономических, научно-технических и экологических проблем.

Разрабатываемые в последние годы в Республике Беларусь программы, прогнозы, планы-прогнозы социально-экономического развития по своей сути и воплощают в себе принципы индикативного планирования. В качестве макроэкономических индикаторов выступают следующие показатели: валовой внутренний продукт; капиталовложения за счет всех источников финансирования; продукция промышленности, сельского хозяйства, строительства; розничный товарооборот; реальная заработная плата рабочих и служащих; уровень занятости населения в народном хозяйстве и др.

Основой прогнозных расчетов служат: потребности народного хозяйства и населения республики, региона; региональные ресурсы и варианты их рационального использования; возможные варианты развития межгосударственных связей по обеспечению топливно-сырьевыми ресурсами и сбыта готовой продукции.

Система директивного планирования¹⁷⁵, существующая в Беларуси, как и в Советском Союзе, является стержнем государственного управления экономикой. Чтобы приказы такой системы беспрекословно выполнялись, функционирует мониторинг исполнения директивных показателей.

¹⁷⁵ Заяц Д. Под белорусскую экономику заложили мину директивного планирования // Материал белорусского информационного портала «Naviny.by Белорусские новости», 28.01.2012.

Ежемесячно Национальный статистический комитет Беларуси (Белстат) готовит доклад «Выполнение важнейших параметров прогноза социально-экономического развития».

Рассмотрим систему планов-программ, разрабатываемых в Республике Беларусь при переходе к рыночным отношениям.

В 1991 г. была разработана Концепция экономического и социального развития до 2010 г., которая считалась главным стратегическим документом, содержащим общий замысел развития страны в перспективе.

В 1996 г. сформированы Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996–2000 гг. В них обоснованы приоритеты и представлены сценарии реформирования экономики.

В 1997–1998 гг. разработаны Национальная стратегия устойчивого развития, Концепция и Программа развития промышленного комплекса Республики Беларусь на 1998–2015 гг., Концепция социально-экономического развития Республики Беларусь до 2015 г.

В Национальной стратегии устойчивого развития определены направления эффективного использования трудового, природного, производственного и инновационного потенциала страны.

В Концепции и Программе развития промышленного комплекса республики дана оценка современного состояния промышленности, определены приоритеты и основные этапы развития промышленного комплекса. Приоритет будет отдаваться развитию наукоемких производств, основанных на ресурсо- и энергосберегающих, экологически безопасных технологиях. Концепция социально-экономического развития Республики Беларусь до 2015 г. содержит долгосрочные тенденции мирового развития. В ней показано место республики в мире, ее ресурсный и производственный потенциал, определены долгосрочные ориентиры социально-экономического развития. Ежегодно разрабатывается прогноз экономического и социального развития республики (на год).

В 1998 г. был принят закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь». Он определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны, а также порядок их разработки. Государственные прогнозы и программы используются при принятии государственными органами управления решений в области социально-экономической политики. Законом предусмотрено разрабатывать Национальную стратегию устойчивого развития на 15 лет, основные направления со-

циально-экономического развития на 10-летний период, программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Программа является основой разработки прогноза социально-экономического развития на год.

Важную роль в системе настройки экономики Беларуси играет государственный заказ. Государственный заказ выполняет роль регулятора экономики. Он применяется широко и в зарубежных странах (США, Японии, Франции и др.) и странах СНГ, в том числе в Республике Беларусь. В зарубежных странах он используется давно. Например, в США госзаказ стал устанавливаться с 1933 г. В Беларуси впервые он был сформирован в составе государственного плана экономического и социального развития на 1988 г.

Экономика Белоруссии направлена на государственное планирование в стратегических областях, укрупнение производства, сохранение, как промышленности, так и сельского хозяйства.

Экономические реформы в Польше, Украине, Прибалтике, во всех странах бывшего СССР и СЭВ приводили к массовому закрытию крупных промышленных предприятий¹⁷⁶.

В Белоруссии промышленные предприятия стали основой государственной мощи, социально-экономической основой для политики Белоруссии, успешно избежав практику «шоковой терапии».

В системы планирования и прогнозирования экономики Республики Беларусь по сохранению бескризисной ситуации были следующие комплексные документы, реализуемые в Республике:

Государственная программа импортозамещения на 2006–2010 годы;

Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007–2010 годы;

Программа подготовки временных (антикризисных) управляющих в отношении государственных организаций, организаций с долей государственной собственности в уставном фонде, градообразующих и приравненных к ним организаций;

План реализации важнейших мероприятий, направленных на развитие и повышение эффективности взаимодействия государств – участников Содружества Независимых Государств в экономической сфере в 2003–2010 годах, утвержденный Решением Совета глав государств СНГ;

¹⁷⁶ Борцов А. Социализм без ярлыков: Белоруссия // Спецназ России. – сентябрь 2009 года. – № 9 (156).

Национальная программа международного технического сотрудничества на 2006–2010 годы;

Комплексная программа развития сферы услуг в Республике Беларусь на 2006–2010 годы;

Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 годы;

Программа устойчивого развития лесного хозяйства на 2007–2011 годы;

Государственная программа развития охотничьего хозяйства на 2006–2015 годы;

Программа развития промышленного комплекса Республики Беларусь на 1998–2015 годы.

Применение системы государственного планирования на протяжении более 12 лет позволило Республике выйти в лидеры СНГ по отдельным экономическим показателям.

План социально-экономического развития Беларуси включает прогноз на следующие 2 года.

Нормативная правовая база в части государственного стратегического планирования в Республике Беларусь постоянно совершенствуется. Так, например, в мае 2011 года была утверждена Методика по формированию и расчету баланса трудовых ресурсов¹⁷⁷.

Меняются и подходы к планированию: осуществляется переход от директивной к индикативной системе. В январе 2012 года представлен проект закона о государственном индикативном планировании социально-экономического развития Беларуси, в соответствии с которым, Программа социально-экономического развития предусматривает не только планирование на уровне республики, но и на уровне областей, регионов, районов, городов областного подчинения, отраслей и даже по видам деятельности». Закон вводит такое понятие, как стратегия устойчивого развития областей¹⁷⁸.

Вводится новое понятие «комплексный прогноз научно-технического развития Республики Беларусь», который разрабатывается на 20 лет. Разработка будет вестись Государственным комитетом по науке и технологиям совместно с Национальной академией наук, а

¹⁷⁷ Постановление Национального статистического комитета Республики Беларусь от 31 мая 2011 г. № 99. «Об утверждении Методики по формированию и расчету баланса трудовых ресурсов».

¹⁷⁸ Мясникова И. План социально-экономического развития Беларуси будет включать прогноз на следующие 2 года // Информационное агентство «БЕЛТА». — 12 января 2012 г.

также к ней будут привлекаться задействованные в этом процессе министерства и ведомства. Остается программа на 15 лет, но под новым названием — Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил. Планы размещения производств, как на уровне республики, так и на уровне отраслей дадут возможность распределять производительную рабочую силу по более мелким городам и районам.

Проводимые изменения в системе государственного планирования и прогнозирования в Республике Беларусь имеют определенную цель: чтобы система прогнозирования в Беларуси имела такую гибкость, чтобы, с одной стороны, предоставлять больше возможностей и большую свободу действий бизнес — сообществу (тем, кто ориентируется на выполнение прогнозных показателей), а с другой стороны, чтобы на уровне руководства страной, была возможность скорректировать прогнозы в ходе их выполнения в изменяющихся условиях в целях нахождения более прогрессивных качественных пути реализации планов.

2.3.3. Азербайджанская Республика

Система государственного стратегического планирования в Республике Азербайджан не сформирована и нормативно правовыми актами не закреплена. На сайтах Министерства экономики Азербайджана отсутствует раздел законодательства и даже упоминания о вопросе планирования. Представлена хорошая статистика по отчетным статистическим показателям¹⁷⁹, но плановые (прогнозные) показатели отсутствуют.

Важным целеполагающим документом в стране является Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики. Было разработано и утверждено 2 документа: «Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики (2004–2008 годы)», «Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики (2009–2013 годы)»¹⁸⁰. Программа имеет отдельные целевые показатели роста. Также совмест-

¹⁷⁹ Сайт Министерства экономики Республики Азербайджан: <http://www.economy.gov.az/eng/>

¹⁸⁰ «Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики (2009–2013 годы). Принята указом Президента Республики Азербайджан 14 апреля 2009 г.

но с Программой разработан план действий, представляются годовые и полугодовые отчеты о выполнении Программы.

К разработке модели «общего равновесия для прогнозирования социально-экономических показателей» в Азербайджане только приступают. В 2006 году при поддержке Азиатского банка развития (АБР) началась реализация проекта по подготовке модели общего равновесия, и работы продолжались до начала 2008 года. Однако работы были приостановлены и лишь в конце 2009 года — возобновлены. Министерство экономического развития Азербайджана планирует, что создаваемая модель «будет самой совершенной в странах СНГ, позволит исследовать взаимосвязь между секторами, уровень региональных отношений, подсчитать социально-экономические показатели и дать среднесрочные и долгосрочные прогнозы»¹⁸¹.

В законе Азербайджанской Республики «Об бюджетной системе»¹⁸² помимо прочих целей государственного бюджета также отмечается необходимость формирования бюджета на основе социально-экономических программ. В Азербайджане было разработано и реализуется в настоящее время значительное количество комплексных и целевых программ, действующих в рамках бюджетного процесса, таких как «Государственная Программа по развитию машиностроительной индустрии в Азербайджанской Республике (2002–2005 годы)», «Государственная Программа по развитию аграрного сектора в Азербайджанской Республике (2002–2006 годы)», «Государственная Программа по развитию туризма в Азербайджанской Республике в 2002–2005 годы», «Государственная программа по надежному обеспечению населения Азербайджанской Республики в 2008–2015 годы продовольственными товарами», «Государственная Программа по снижению бедности и экономическому развитию в Азербайджанской Республики (2003–2005 годы)»¹⁸³, др.

Несмотря на значительное число разработанных документов, в целом единая система государственного планирования не сформирована и координация вышеуказанных документов пока не прослеживается.

¹⁸¹ В Азербайджане разрабатывается самая совершенная в СНГ модель общего равновесия // Информационный портал OnlineBaku.COM. — 11 октября, 2011.

¹⁸² Закон «О бюджетной системе Республики Азербайджан» от 02.07.2002 г.

¹⁸³ Информация официальных сайтов Республики Азербайджан: www.economy.gov.az; www.cabmin.gov.az

2.3.4. Республика Армения

Безусловно, необходимо отметить такой стратегический документ как Стратегия национальной безопасности Республики Армения¹⁸⁴, который, однако, не является документом планирования экономики.

В октябре 2011 года эксперты приступила к обсуждению документа «Стратегии промышленной политики Армении», разработанного по заказу Всемирного банка и при содействии Министерства экономики Армении — это первая за историю независимости Армении стратегия развития промышленности со своими отраслевыми приоритетами. В проекте Стратегии отмечено, что основной целью промышленной политики, нацеленной на экспорт, является становление Армении в качестве страны, производящей услуги и товары высокой научной и материальной стоимости. Стратегия представляет собой промышленную политику, направленную на увеличение объемов экспорта. В стратегию включены 11 отраслей, заложены индикаторы (целевые показатели) развития основных отраслей до 2020 года, а также структура и география экспорта. В республике Армения уже разработаны программы развития первых трех отраслей — коньячного производства, фармакологии и прецизионного приборостроения.

Разработка отдельных документов отраслевого и территориального характера, безусловно, играет серьезную роль, но не дает должного эффекта без единой стратегии развития страны и координации прочими планами, стратегиями, концепциями.

2.3.5. Республика Молдова

В Республике Молдова в 2007 г. утверждена «Национальная стратегия развития»¹⁸⁵. Национальная стратегия развития на 2008–2011 годы представляет собой главный внутренний документ среднесрочного стратегического планирования, определяющий цели развития Республики Молдова до 2011 года и устанавливающий приоритетные меры и действия для достижения этих целей. В стратегии определены базовые экономические ориентиры развития на долгосрочную — до 2015 года и среднесроч-

¹⁸⁴ «Стратегия национальной безопасности Республики Армения». Одобренная на заседании Совета национальной безопасности при Президенте Республики Армения 26 января 2007 г.

¹⁸⁵ «Национальная стратегия развития Республики Молдова». Закон № 295 от 21.12.2007 (об утверждении Национальной стратегии развития на 2008–2011 годы).

ную — до 2011 года перспективу. Определены министерства и ведомства, ответственные за достижение целевых показателей.

В принятой в 2009 году программе «Стабилизации и возрождения экономики Республики Молдова на 2009–2011 годы»¹⁸⁶ представлено состояние экономики, пути выхода из структурного кризиса, а также первоочередные и среднесрочные меры по вопросам стимулирования экономики.

Стратегия экономического роста и снижения уровня бедности (2004–2006 гг.) представляет собой общеполитическую основу обеспечения устойчивого развития Республики Молдова в среднесрочном периоде. Данный документ служил базой для разработки и внедрения новых стратегий технической помощи международных финансовых организаций и стран-доноров, а также для разработки годовых бюджетов страны в 2005–2006 гг.

Из стратегических документов надо особо отметить принятую в сентябре 2011 г. решением правительства Стратегическую Программу Технологической Модернизации Управления¹⁸⁷. Стратегическая программа технологической модернизации управления будет способствовать приведению процесса принятия решений в Республике Молдова к уровню информационно-технологических практик, используемых правительствами мира, повышению прозрачности и эффективности процесса управления путем интегрирования рационально используемых информационных технологий центральными государственными учреждениями и предоставление правительственных данных публичного характера.

Шаги по разработке и реализации стратегических документов пока не позволяют говорить о системе построения планов на среднесрочную перспективу и плановом достижении целевых показателей развития в Республике Молдова.

2.3.6. Украина

В Украине разработано значительное количество отраслевых и региональных концепций, стратегий, планов развития отраслей и территорий.

¹⁸⁶ «Программа стабилизации и возрождения экономики Республики Молдова на 2009–2011 годы». Постановление Правительства Республики Молдова № 790 от 1 декабря 2009 г.

¹⁸⁷ «Стратегическая программа технологической модернизации управления». Одобрен Решением правительства Республики Молдова № 710 от 20 сентября 2011 г.

Разработана Транспортная стратегия Украины на период до 2020 года — это первый целостный системный документ, в котором определены приоритеты развития транспорта Украины на долгосрочный период и стратегические задачи развития и функционирования транспортного сектора экономики Украины.

Разработаны отраслевые программы развития секторов экономики: Программа развития АПК до 2015 года, Программа развития легкового автомобилестроения Украины, Программа развития международного туризма на Украине, Общегосударственная программа развития минерально-сырьевой базы Украины до 2030 года, Программа развития авиастроительной отрасли Украины до 2020 г. Многие из указанных программ и планов были представлены в 2011 году. Разработаны планы и программы развития территорий Украины (Программа развития и реформирования рекреационного комплекса Крыма, др.) Разрабатывается Генеральная схема планирования территории Украины.

В мае 2010 года представлена «Программа экономических реформ Украины на 2010–2014 годы» как базовая стратегия коренных изменений в экономике страны, в том числе в части системы планирования в государстве. В частности, в программе отмечена необходимость ликвидировать противоречия между «Энергетической стратегией Украины на период до 2030 года» и последними тенденциями развития экономики Украины. В разделе «Устойчивое экономическое развитие» Программы определена необходимость внедрения среднесрочного планирования: принятие изменений в Бюджетный кодекс с целью законодательного определения принципов и методов среднесрочного планирования; принятие Проекта Закона Украины «О государственном прогнозировании и стратегическом планировании в Украине».

В ноябре 2011 года проект закона «О государственном стратегическом планировании в Украине» одобрен Верховной Радой.

Целью разработки долгосрочных документов является определение стратегического видения развития страны с учетом мировых и страновых тенденций. Законом определяется перечень документов государственного стратегического планирования развития страны на долго — свыше 5 лет, средне — от 3 до 5 лет и краткосрочный (до 1 года) периоды. Законопроект определяет правовые, экономические и организационные принципы формирования целостной системы государственного стратегического планирования развития страны, устанавливает общий порядок разработки, одобрения, выполнения,

мониторинга, оценки, контроля документов государственного стратегического планирования, а также полномочия участников такого планирования. Определены принципы государственного стратегического планирования.

Законопроектом предусмотрено, что на долгосрочный период (более пяти лет) разрабатываются: Стратегия развития Украины; Стратегия регионального развития Украины; Стратегии развития Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя.

На среднесрочный период (от трех до пяти лет) разрабатываются: План социально-экономического развития Украины; планы социально-экономического развития АРК (Крым), областей, районов, городов; прогноз экономического и социального развития Украины; прогноз государственного бюджета Украины на следующие за плановым два бюджетных периода; прогноз местного бюджета на следующие за плановым два бюджетных периода; государственные целевые программы; региональные и местные целевые программы; планы развития государственных хозяйственных объединений, государственных акционерных компаний, государственных холдинговых компаний.

На краткосрочный период (один год) разрабатываются: основные направления экономической политики; государственный бюджет Украины; местные бюджеты; годовые финансовые планы государственных предприятий, хозяйственных обществ, в уставном (составном) капитале которых более 50% акций (частиц, паев) принадлежат государству; планы деятельности центральных органов исполнительной власти; прогнозные балансы спроса и предложения товаров и услуг.

Прогноз экономического и социального развития Украины разрабатывается ежегодно на плановый и два последующих года до 1 мая, предшествующего года плановому, центральным органом исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной политики экономического и социального развития и принимается Кабинетом министров.

Законопроектом предусмотрено, что Кабинет Министров Украины не позже 1 апреля, предшествующего года плановому, рассматривает и одобряет проект Основных направлений экономической политики и в пятидневный срок подает его в Верховную Раду Украины.

Проект Основных направлений экономической политики разрабатывается с учетом основных прогнозных макропоказателей экономического и социального развития Украины (в частности показателей номинального и реального валового внутреннего продукта,

индексов потребительских цен и цен производителей промышленной продукции, официального обменного курса гривны в среднем за год и на конец года, уровня безработицы).

Безусловно, сегодня государство делает акцент своей бюджетной политики на средне- и долгосрочном планировании¹⁸⁸. Однако, несмотря на то, что Украина имеет множество юридических документов и стратегических документов общего характера, их эффективная координация, реализация и исполнение остаются недостаточными.

2.3.7. Экономические итоги планирования отдельных стран на постсоветском пространстве

Альтернативой кризису и хаотичности рыночной экономики является планирование общественного воспроизводства, с которым мы знакомы с советских времен. В процессе планирования обеспечивается необходимая координация взаимосвязей производителей во времени и пространстве и соответствующее им движение финансовых потоков. Поэтому стратегическое планирование развития экономики государства является необходимым условием ее устойчивого бескризисного развития. Выигрывают те, кто к планированию приступил уже давно.

Приведенный анализ показывает, что из стран СНГ в региональных лидерах по вопросам планирования – Казахстан и Республика Беларусь.

Наглядным примером эффективности мер государственного стратегического планирования и грамотного регулирования экономикой, объединяющего плано-регулирующие методы с рыночными реформами, могут служить индексы объема промышленной продукции стран СНГ (рис. 2), а также динамика валового внутреннего продукта в странах (рис. 3).

С 2000 году темпы роста ВВП Казахстана превышают показатели роста ВВП в России (в 2001 году – на 8,4%, в 2002 г. – на 5,1%, в 2003 г. – на 2%, в 2004 г. – на 2,4%, в 2005 г. – на 1,1%, в 2006 г. – на 0,2%, в 2007 г. – на 10,3%, в 2008 г. – на 4,3%, в 2009 - на 14%, в 2010 г. на 3%). С 2004 по 2010 гг. рост ВВП Республики Беларусь также опе-

¹⁸⁸ Максютя А. Бюджетная политика на 2013 год и на среднесрочную перспективу. Материалы девятого финансово-экономического форума Украины (источник: <http://for-ua.com/economics/2012/03/02/125802.html>).

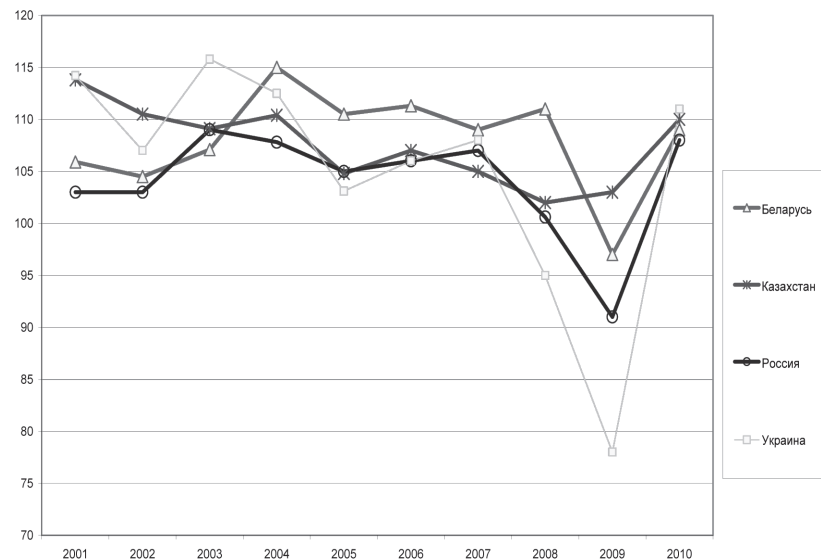


Рис. 2. Индексы объема промышленной продукции стран СНГ (в постоянных ценах, % к предыдущему году)¹⁸⁹

режал темпы роста ВВП России (в 2004 г. — на 4,2%, в 2005 г. — на 3%, в 2006 г. — на 1,8%, в 2008 г. — на 5%, в 2009 г. — на 8%, в 2010 г. — на 3,6%). Причем республика Беларусь в 2004–2006 гг. и 2008 г. обгоняла Казахстан по темпам роста ВВП в среднем на 1,8%.

Представленный анализ показывает, что лидерами по экономическим показателям являются страны — лидеры в вопросах планирования — Казахстан и Республика Беларусь (см. рис. 2), что также позволяет указанным странам менее болезненно преодолевать кризисные явления (2008–2010 гг.).

В части планирования можно сделать и более далеко идущий вывод. Любые экономические союзы (союз Белоруссия-Россия,

¹⁸⁹ Сборник «Основные социально-экономические показатели государств — участников СНГ за 1992 (1994) — 2010 годы». Сборник департамента экономического сотрудничества Исполнительного комитета СНГ на основе данных Межгосударственного статистического комитета СНГ. 2011 г. Таблица 3 Сборника: «Индексы объема промышленной продукции».

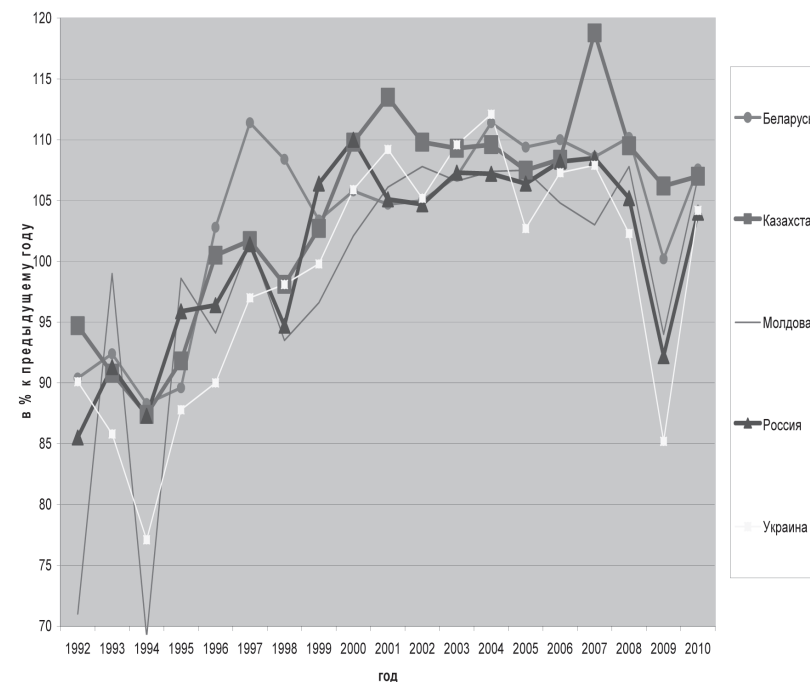


Рис. 3. Динамика валового внутреннего продукта стран СНГ (в постоянных ценах, % к предыдущему году)¹⁹⁰

СНГ) будут не полноценными, а по некоторым вопросам так и будут оставаться на бумаге, пока не будет общей стратегии развития, признанной этими государствами. Без общей стратегии развития, разработки плана, координации совместных действий в интересах живущих на этом пространстве людей, многие объединения остаются нежизнеспособными¹⁹¹.

¹⁹⁰ Сборник «Основные социально-экономические показатели государств — участников СНГ за 1992 (1994) — 2010 годы». (Сборник департамента экономического сотрудничества Исполнительного комитета СНГ на основе данных Межгосударственного статистического комитета СНГ.) 2011 г. Таблица 1 Сборника: «Динамика валового внутреннего продукта».

¹⁹¹ Ведута Е.Н. Отказавшись от планирования, мы передали себя в управление со стороны. Материалы Фонда имени Питирима Сорокина, сайт: <http://www.sorokinfond.ru>

Выводы

Причины всех кризисов кроются в проблеме несбалансированности интересов и несогласования связей производителей и потребителей продукции. Альтернативой кризису и хаотичности рыночной экономики является планирование, в процессе которого обеспечивается необходимая координация взаимосвязей производителей во времени и пространстве и соответствующее им движение финансовых потоков. Поэтому стратегическое планирование экономики государства является необходимым условием ее устойчивого бескризисного развития.

Опыт планирования в СССР, планирования на постсоветском пространстве, также, как и опыт развитых стран с рыночной экономикой свидетельствует, о том, что устойчивое развитие экономики и масштабные серьезные структурные сдвиги в экономике страны невозможны без единого целеполагания, скоординированных планов на всех уровнях власти и системы прогнозно-плановых показателей.

Опыт ряда ведущих западных стран свидетельствует об эффективности системы взаимодействия государства и других субъектов экономики для координации их усилий по решению общегосударственных задач социально-экономического развития на основе индикативного планирования в разрезе сфер деятельности.

Анализ документов стратегического планирования в отдельных странах СНГ и опыта государственного планирования развития экономики и социальной сферы свидетельствует о разных подходах и значении государственного стратегического планирования в странах на постсоветском пространстве. Представленный анализ показывает, что из стран СНГ в региональных лидерах по вопросам планирования – Казахстан и Республика Беларусь. Наглядным примером эффективности мер государственного стратегического планирования и грамотного регулирования экономикой, объединяющего планово-регулирующие методы с рыночными реформами, может служить динамика валового внутреннего продукта в странах, а также индексы объема промышленной продукции стран СНГ.

ГЛАВА 3. Анализ современных методов реализации государственного стратегического планирования в РФ

3.1. Генезис нормативной правовой базы стратегического государственного планирования в РФ

В соответствии с Конституцией, Российская Федерация – социальное государство (ст. 7 ч. I). Конституционные функции государства: создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 ч. I)¹⁹²; с помощью экономической политики достигать социальные цели (ст. 7 ч. II)¹⁹³; обеспечивать единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (ст. 8 ч. I, II)¹⁹⁴ и др. В Конституции РФ подроб-

¹⁹² Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 7, ч. 1: «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

¹⁹³ Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 7, ч. 2: «В РФ охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

¹⁹⁴ Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 8, ч. 1: «В РФ гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности»; ч.2: «В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

но определена компетенция высших исполнителей экономической политики РФ – Президента РФ (ст. 80 ч. II–III, 83, 84, 85, др.)¹⁹⁵; Федерального Собрания (ст. 102–106)¹⁹⁶; Правительства РФ (ст. 114)¹⁹⁷.

Таким образом, по своим конституционным целям, задачам и масштабам воздействия на производственные отношения российское государство призвано играть важную роль. Характеристика

¹⁹⁵ Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 80, ч. 2: «Президент РФ является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Статья 80, ч. 3: «Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства».

Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 85, ч. 1: «Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда», статья 85, ч. 2 «Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом», др.

¹⁹⁶ Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 103, ч. 1, в) «К ведению Государственной Думы относятся: в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой»; Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 106 «Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов; в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии», др.

¹⁹⁷ Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 114, ч. 1. «Правительство Российской Федерации: а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой; б) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики; в) обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; г) осуществляет управление федеральной собственностью; д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации; е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации».

государства как социального предполагает конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод и соответствующие государственные обязанности, к которым можно отнести и конституционный принцип планирования.

Основываясь на анализе как конституций Европейских государств, так и на анализе нормативно-правовой базы стратегического планирования в РФ, можно сделать вывод, что в законодательстве РФ функции системного непрерывного стратегического планирования на государственном и региональном уровне отсутствует. В Конституции РФ нет каких-либо положений о государственно-правовых инструментах регулирования социально-экономического развития страны. Развитие экономики и социальной сферы основываются на законах рыночного хозяйствования.

Планирование – это проектирование желаемого будущего общества и изыскание путей его достижения конституционным способом. Все органы государственной власти, и, прежде всего, органы исполнительной власти, имеют своей основной функцией выработку решений, направленных на обеспечение развития экономики и социальных процессов в обществе¹⁹⁸. Но инструмента систематизации этих мероприятий и организации их целенаправленной системной реализации сегодня у Российского государства нет. Поэтому все эти решения оказываются несистемными частными мерами, с помощью которых мы надеемся поправить «пошатнувшееся здоровье» российской экономики.

В то же время, система стратегического государственного планирования должна являться важнейшим фактором обеспечения конкурентоспособности экономики и национальной безопасности страны. Стратегическое планирование должно обеспечивать формирование долгосрочных приоритетов деятельности государства, прозрачность и согласованность планов федеральной и региональных ветвей власти, реализацию крупномасштабных задач, увязку принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями, определяемыми как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу.

Рассмотрим вопрос нормативной правовой базы стратегического планирования в РФ и практику разработки и согласования стратегических документов.

¹⁹⁸ Конституционное право государств Европы / под ред. Ковачева Д.А. – М.: Волтерс Клувер, 2005.

Существующую нормативно-правовую базу по вопросу государственного планирования нельзя назвать обширной, она сформирована на всего лишь несколькими документами:

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»,

Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации»,

другие нормативные правовые акты большей частью касающиеся разработки планов и прогнозов на среднесрочную перспективу или имеющие программный характер.

Важными ориентирами при разработке и утверждении всех документов стратегического планирования являются также:

Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (ред. от 26 июня 2008 г.) «О безопасности»,

Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года».

Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», который является, по существу, единственным, а поэтому и основным методологическим документом для организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по разработке и реализации стратегических национальных приоритетов на федеральном, региональном и отраслевом уровне¹⁹⁹.

В Указе Президента «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» определены принципы стратегического планирования в Российской Федерации:

взаимозависимость мер социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности;

разграничение полномочий органов государственной власти РФ и координация их деятельности в целях обеспечения национальной безопасности;

¹⁹⁹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», статья 3: «Настоящие Основы являются ключевым методологическим документом для организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по реализации стратегических национальных приоритетов на федеральном, региональном и отраслевом уровне».

системность долгосрочных решений в области устойчивого развития Российской Федерации, согласованных с мерами по обеспечению национальной безопасности;

своевременность реализации мер, способствующих укреплению национальной безопасности и направленных на динамичное экономическое, культурное и духовное развитие Российской Федерации;

своевременная корректировка стратегических национальных приоритетов в интересах гармоничного развития личности, общества и государства, обеспечения стабильного состояния национальной безопасности;

концентрация материальных, финансовых, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов в интересах устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности²⁰⁰.

В Указе Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» определены также задачи стратегического планирования в Российской Федерации, которыми, по мнению разработчиков, должны являться:

проведение стратегического анализа и разработка (уточнение) предпочтительного стратегического сценария устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности;

выработка мер адекватного противодействия — стратегическим рискам для устойчивого развития РФ и угрозам национальной безопасности;

определение (уточнение) стратегических национальных приоритетов, а также увязанных с ними приоритетов развития государства в экономической, социальной, политической, военной и иных сферах в целях обеспечения национальной безопасности;

формирование (уточнение) исходных данных по направлениям устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности, включая разработку критериев и показателей национальной безопасности, для которых определены критические значения;

разработка (уточнение) Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года, а также программно-целевых документов на ее основе в интересах совершенствования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

разработка (уточнение) Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, стратегий и ком-

²⁰⁰ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», статья 6.

плексных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, концепций, доктрин и основ политики РФ в сфере государственного, военного, общественно-политического строительства и в иных сферах, а также программ отраслевого развития;

совершенствование нормативно-правовой, научной и методологической базы в области стратегического планирования;

проведение комплексного мониторинга развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации, в том числе совершенствование государственной системы информационно-статистического наблюдения за показателями устойчивого развития РФ и состояния национальной безопасности;

осуществление мер информационно-аналитической, ресурсной и кадровой поддержки стратегического планирования;

оценка степени соответствия планируемых на федеральном, региональном, межрегиональном, межотраслевом и отраслевом уровне программно-целевых социально-экономических мероприятий задачам устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности;

разработка (уточнение) механизмов обеспечения национальной безопасности, адекватных новым стратегическим рискам для устойчивого развития Российской Федерации²⁰¹.

В соответствии с Указом «цель стратегического планирования состоит в разработке институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития РФ и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России»²⁰².

Необходимо отметить два, несомненно, значимых момента, которые привнес обсуждаемый Указ в практику государственного управления, так и в вопрос стратегического планирования регионального развития в Российской Федерации.

Во-первых, Указом введены термины «стратегическое планирование в Российской Федерации» (статья 2 Указа) и «система стратегического планирования» (раздел III Указа). Однако, по мнению

²⁰¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», Статья 8.

²⁰² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», статья 7.

автора исследования, определения «стратегического планирования в Российской Федерации»²⁰³ и «системы стратегического планирования»²⁰⁴, представленные в Статьях 2 и 9 Указа Президента РФ «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» соответственно, потребуют корректировки по мере развития и внедрения системы государственного стратегического планирования регионального развития в Российской Федерации.

Во-вторых, Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» определил четкие временные рамки долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» (ст. 10) планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную (3–5 лет) перспективу²⁰⁵.

²⁰³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», статья 2 «Под стратегическим планированием в РФ (далее – стратегическое планирование) понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности.

Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности».

²⁰⁴ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», раздел III «Система стратегического планирования», статья 9 «Система стратегического планирования включает в себя федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, коммерческие и некоммерческие организации Российской Федерации, осуществляющие разработку организационно-правовых, институциональных, политических, социальных, экономических, военных и других мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и обеспечение устойчивого развития Российской Федерации».

²⁰⁵ Необходимо отметить, что данные положения Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» не полностью соответствуют горизонтам планирования, установленным федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Так, в ст. 4 Федерального закона № 115-ФЗ отмечается «Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу разрабатывается на период от 3 до 5 лет и ежегодно корректируется», в то время как в Указе среднесрочный горизонт планирования установлен 5–10 лет, а краткосрочный 3–5 лет.

Важным элементом, который привнес Указа Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» в вопросы планирования являются не зарегламентированные ранее нормативно-правовыми актами вопросы разграничения предметов ведения в части стратегического планирования в Российской Федерации. Так в соответствии с Указом:

«общее руководство стратегическим планированием осуществляет Президент РФ в рамках работы Совета Безопасности Российской Федерации. Совет Безопасности РФ в соответствии со своими функциями и полномочиями осуществляет координацию стратегического планирования, а также экспертизу концепций, доктрин, стратегий, программ и проектов (планов) в области внутренней и внешней политики Российской Федерации, разрабатываемых согласно перечню, утверждаемому Президентом Российской Федерации»²⁰⁶.

«полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе в рамках стратегического планирования координирует формирование стратегии (концепции) развития федерального округа, а также взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ в целях увязки федеральных и региональных социально-экономических программ по вопросам устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности в пределах федерального округа».

«высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ организует решение вопросов стратегического планирования с учетом Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года»²⁰⁷.

Переходя к практике реализации Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», можно констатировать, что в практику работы по разработке планов, стратегий, доктрин, а также в ожидаемую автором исследования координацию работ в части стратегического планирования в РФ данный Указ не внес.

²⁰⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», раздел III «Система стратегического планирования», статьи 12, 13.

²⁰⁷ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», раздел III «Система стратегического планирования», статья 17.

Отдельные положения Указа дублируют положения Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В этой связи перейдем к рассмотрению указанного Федерального закона.

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определяет перечень и порядок разработки документов, данный ниже.

Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу²⁰⁸ должен разрабатываться раз в пять лет на десятилетний период, исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов.

На основе прогноза²⁰⁹ на долгосрочную перспективу Правительство РФ должно организовать разработку концепции социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу.

В целях обеспечения преемственности социально-экономической политики государства, данные прогноза и концепции социально-экономического развития на долгосрочную перспективу должны использоваться при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу.

Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу должен разрабатываться на период от трех до пяти лет и ежегодно корректироваться.

Первое после вступления в должность Президента РФ послание Президента, с которым он обращается к Федеральному Собранию,

²⁰⁸ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 2, п. 2: «Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов».

²⁰⁹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 1, п. 1: «Государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования».

должно содержать специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу²¹⁰. В специальном разделе послания Президента РФ характеризуется состояние экономики Российской Федерации, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие РФ на среднесрочную перспективу.

Правительство РФ должно разрабатывать программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу исходя из положений, содержащихся в послании Президента Российской Федерации.

В программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу должны быть отражены: оценка итогов социально-экономического развития РФ за предыдущий период и характеристика состояния экономики Российской Федерации; концепция программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу; макроэкономическая политика; институциональные преобразования; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешнеэкономическая политика.

Правительство РФ одновременно с представлением проекта федерального бюджета должно представлять Государственной Думе прогноз социально-экономического развития на предстоящий год. Согласно Бюджетному кодексу РФ прогноз социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год является одним из документов, которые должны быть подготовлены в целях составления проекта бюджета на очередной финансовый год.

²¹⁰ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 4, п. 5: «В специальном разделе послания Президента РФ характеризуется состояние экономики Российской Федерации, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие РФ на среднесрочную перспективу».

Таким образом, перечень документов стратегического планирования и прогнозирования, необходимый к разработке и закрепленный действующим законодательством, выглядит следующим образом (табл. 1):

Таблица 1

Основные прогнозные и плановые документы в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»

Период	Документ	Примечания
Долгосрочный	Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу	разрабатывается раз в пять лет на десятилетний период
	Концепции социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу	
Среднесрочный	Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу	разрабатывается на период от трех до пяти лет и ежегодно корректироваться
	Послание Президента РФ к Федеральному собранию	специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу ²¹¹
	Концепция социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу	
	Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу	
Краткосрочный	Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу	

²¹¹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», статья 4, п. 5: «В специальном разделе послания Президента РФ характеризуется состояние экономики Российской Федерации, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие РФ на среднесрочную перспективу».

Однако, разработка документов происходит крайне неаккуратно и непоследовательно, отдельные документы не разрабатываются (например – Концепция социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу). Так, программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу разрабатывались только в период с 2001 по 2006 года, Стратегия социально-экономического развития России на период до 2010 года разработана не была.

Можно говорить о том, что разработка и утверждение отдельных документов стратегического планирования сегодня не может играть необходимую роль без разработки и законодательного закрепления всего комплекса документов, инструментов и процесса организации стратегического планирования, места документов среднесрочного планирования и системе планирования в бюджетном процессе. Сложившаяся в РФ ситуация в вопросах планирования не соответствует ни нынешнему уровню развития России, ни задачам возврата страны в мировые лидеры по экономическому развитию. Планы по развитию страны должны быть обеспечены соответствующим качеством, глубиной отраслевого и регионального планирования на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Среднесрочные планы должны быть обязательным элементом в комплексной системе стратегического планирования и должны носить индикативный характер.

Таким образом, на взгляд автора исследования, сегодня необходим системный закон о государственном стратегическом планировании. Необходимо законодательно закрепить нормы об обязательных составляющих системы стратегического планирования для страны и регионов, четкий перечень документов стратегического планирования и перечень работ, который должен включать систему прогнозно-плановой работы, мониторинг, индикативное планирование и ряд других мер по работе органов государственной власти по достижению плановых индикаторов.

Развитие института государственного планирования предполагает решение правовых задач на конституционном уровне, а именно необходимо конституционное и законодательное определение содержания института государственного планирования, включая определенные роли и места предписаний, регулирующих плановую деятельность государства, что позволит увязать планирование с изменениями в современной экономике России. Экономика не может быть оторванной от социальной, культурной и институциональной среды.

Конституционные основы планирования позволят интегрировать в целостную систему:

прогнозирование, позволяющее выработать концепцию и формировать обоснованную политику экономического и социального развития;

планирование, позволяющее определять цели, приоритеты, ресурсы, и иметь точные данные о натурально-вещественных и финансово-стоимостных потоках в каждый данный период, а государству экономически и административно воздействовать на них в публичных интересах в точном соответствии с Конституцией РФ;

программирование, позволяющее выделять наиболее социально значимые проблемы, требующие комплексного подхода и целевого использования ресурсов.

Восстановление конституционного института планирования, по нашему мнению, является необходимой основой для возрождения сбалансированной экономики и развития регионов Российской Федерации, способной обеспечить потребности российского общества.

3.2. Формирование понятийного аппарата стратегического планирования

Большую актуальность приобретает вопрос современных, одинаково трактуемых и применимых в практической деятельности терминов и определений в системе государственного регулирования экономикой.

Отсутствие в современной экономике России системы государственного планирования и неприятие опыта планирования в России и СССР в XX веке привело к путанице в определении основных терминов и понятий, возможных и необходимых для использования в государственном планировании РФ на современном этапе.

После многих лет отвержения планирования в 90-е годы XX века, в России наблюдается трансформация в сторону понимания необходимости внедрения основ государственного планирования российской экономики. Разработано и утверждено значительное число концепций и стратегий. Однако в рынке – совершенно иная парадигма экономических отношений. Термины зачастую совпадают с используемыми в советской плановой экономикой, но на самом деле имеют совершенно иную интерпретацию и понятийное содержание. В этой связи происходит путаница в определении основных терминов

и понятий, возможных и необходимых для использования в государственном планировании. Таким образом, практика государственного стратегического планирования сегодня нуждается в теоретической базе и прежде всего — в определении терминов, понятий, установлении основных принципов государственного стратегического планирования на современном этапе развития экономики и общества.

В представленном далее анализе используемых и предлагаемых к закреплению в методологии стратегического планирования регионального развития в РФ терминов, особо необходимо выделить термины, закрепленные в действующих сегодня нормативно-правовых документах (Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ), которые будут обозначены в ходе раскрытия темы раздела.

Региональная политика

В соответствии Указом Президента РФ об основных положениях региональной политики в Российской Федерации²¹² «под региональной политикой в РФ понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации»²¹³.

В соответствии с Указом, основными целями региональной политики в РФ являются²¹⁴:

обеспечение экономических, социальных, правовых и органи-

²¹² В связи с тем, что множественные попытки переработки, доработки, отмены и утверждения нового нормативно-правового документа об основах и принципах региональной политики остались безрезультатны, действующим нормативно правовым актом в вопросах региональной политики остается Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

²¹³ Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», ст. 1. Основные цели региональной политики в Российской Федерации.

²¹⁴ Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», ст. 1. Основные цели региональной политики в Российской Федерации.

зационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

становление и обеспечение гарантий местного самоуправления. Особо важным являются определенные в Указе два вопроса.

Во-первых, определен принцип равноправия субъектов РФ между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики каждого из них путем достижения реального конституционно-правового равенства субъектов Российской Федерации²¹⁵.

Во-вторых, определено, что в целях сбалансированной региональной политики «при разработке общероссийских прогнозов и программ особое место должно быть отведено региональному аспекту»²¹⁶. Таким образом, как и в федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического

²¹⁵ Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», раздел 2.1. Развитие федеративных отношений: «обеспечение действия принципа равноправия субъектов РФ между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики каждого из них путем достижения реального конституционно-правового равенства субъектов Российской Федерации, соблюдения прав и интересов субъектов РФ в ходе подготовки и принятия правовых актов федеральных органов государственной власти».

²¹⁶ Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», раздел 3.2. «Методы и формы реализации региональной экономической политики»:

«При разработке общероссийских прогнозов и программ особое место должно быть отведено региональному аспекту. Это даст регионам необходимые ориентиры, позволяющие

развития Российской Федерации»²¹⁷, определено единство, преемственность и согласованность прогнозных и плановых документов федерального и регионального уровней.

В то же время, зачастую, региональная политика рассматривается исключительно как действия региональных властей.

Здесь и далее региональная политика рассматривается в РФ как законодательно оформленная система правовых, финансово-экономических и организационных мер, определяющих деятельность федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленную на достижение целей и решение задач политического, экономического и социального развития регионов и страны в целом в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики государства²¹⁸. Таким образом, региональная политика имеет двуединый характер — федеральный и региональный, объединяющий действия как федеральных, так и региональных властей.

им определить господствующие тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, свое место в межрегиональном разделении труда, наметить и скорректировать в прогнозируемой динамике общероссийского и региональных рынков собственные регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы.

В проектах долгосрочных и среднесрочных прогнозов и программ должны быть отражены вопросы совершенствования региональной экономической политики, в том числе возможные изменения экономического механизма федеративных отношений (межбюджетные отношения, распределение полномочий по налоговой системе, вопросы управления собственностью и использования природных ресурсов и другие).

Важнейшими исходными пунктами должны стать прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных рынков, оценка финансовых и других ресурсных возможностей регионов, выявление путей и средств активизации собственного потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития».

²¹⁷ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

²¹⁸ Данное определение отражено в проекте Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации, разработка которого осуществлялась под непосредственным руководством автора диссертационного исследования. Проект Концепции внесен в Правительство РФ письмом Министра регионального развития РФ от 14 мая 2009 года № 14377-ВБ/02.

Комплексное социально-экономическое развитие регионов (территорий)

Комплексное социально-экономическое развитие экономики регионов (территорий) — оптимальное (с народно-хозяйственных позиций) сочетание расположенных на его территории предприятий в целях реализации абсолютных и относительных преимуществ данного региона на основе рационального использования природного, научного, производственно-технического и социально-экономического потенциала. Комплексность развития региона предполагает согласованность экономических, экологических и социальных аспектов функционирования хозяйства, пропорциональность развития специализированных, вспомогательных и обслуживающих производств предприятий основного производства, производственной и социальной инфраструктуры.

Комплексность развития хозяйства региона характеризуется системой показателей, включающих в свой состав:

рациональное использование в общественном производстве всех наличных видов ресурсов (труда, земли, природных ресурсов, капитала, достижений научно-технического и организационного прогресса);

рациональное соотношение между отраслями специализации, вспомогательными и обслуживающими производствами;

законченность важнейших производственных циклов.

Комплексность развития экономики региона достигается координацией деятельности предприятий и организаций различной формы собственности и ведомственной подчиненности, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по рациональному развитию и размещению производства, синхронному вводу в действие взаимосвязанных объектов, своевременному развитию единой производственной и социальной инфраструктуры, природоохранных объектов.

Реализация комплексного подхода наглядно демонстрирует актуальность проблемы согласования отраслевых и региональных решений. Экономические интересы отраслевого и территориального подходов при определении перспектив развития регионального хозяйственного комплекса далеко не всегда совпадают. То, что выгодно с позиций отдельных отраслей, может не соответствовать интересам территориальной единицы, и наоборот. Единственно правильным критерием, объективно объединяющим интересы отрасли и территориальных единиц, является народнохозяйственный подход.

Также важно разделять термины «Комплексное социально-экономическое развитие экономики регионов» и «Территориальное планирование».

Определенную путаницу в терминологию внесли Указ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации»²¹⁹ и Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года²²⁰. В частности, в Указе²²¹ и в Концепции²²² применяется термин «территориальное развитие» и «сбалансированное территориальное развитие».

В данной работе, как и в разработанных лично, так и под личным руководством автора нормативно-правовых актах и стратегических документах, а также обоснованных в монографиях и публикациях продолжает разделять два термина: «Комплексное социально-экономическое развитие экономики регионов» (определение которого приведено в данном разделе) и «Территориальное планирование» – как элемент системы стратегического планирования, регламентируемый исключительно Градостроительным кодексом РФ и заключающийся в разработке документов территориального планирования (схемы территориального, генеральные схемы поселений, генеральные планы городских округов) в реализацию стратегий²²³.

Таким образом, в исследовании также будут разделяться «стратегические документы» и «документы территориального планиро-

вания»²²⁴, «стратегическое планирование» и «территориальное планирование».

Освещая вопрос комплексного социально-экономического развития экономики регионов (территорий) нельзя не упомянуть зарубежную терминологию.

В зарубежной практике используется термин «устойчивое развитие» (англ. *sustainable development*). Однако, так часто и необдуманно используемый любителями всего «западного» и применяемый в России, этот термин не является заменой понятия «комплексное социально экономическое развитие регионов (территорий)

Во-первых, понятие «устойчивое развитие» связано с экологизацией и прекращением нерационального роста использования ресурсов окружающей среды²²⁵.

Во-вторых, перевод *sustainable development* дается так: *sustainable* – поддерживаемый; *development* – развитие, разработка, создание, освоение, формирование, строительство, событие, совершенствование, рост, расширение²²⁶, что также не соответствует понятию комплексного социально-экономического развитие экономики регионов (территорий).

Имеющиеся краткие определения термина «устойчивое развитие», отражают его отдельные важные аспекты. Среди таких определений можно выделить следующие:

²²⁴ Подробнее об инструментах и документах территориального планирования речь пойдет в разделе 5.2 настоящего исследования.

²²⁵ Концепция устойчивого развития явилась логическим переходом от экологизации научных знаний и социально-экономического развития, бурно начавшимся в 1970-е годы. Вопросам ограниченности природных ресурсов, а также загрязнения природной среды в 1970-е годы был посвящен ряд научных работ. Реакцией на эту озабоченность было создание международных неправительственных научных организаций по изучению глобальных процессов на Земле, таких как Международная федерация институтов перспективных исследований (ИФИАС), Римский клуб (с его знаменитым докладом «Пределы роста»). Проведение в 1972 году в Стокгольме Конференции ООН по окружающей человека среде и создание Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) ознаменовало включение международного сообщества на государственном уровне в решение экологических проблем, которые стали сдерживать социально-экономическое развитие. К числу самых значимых следует отнести документы Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), в частности программу «Повестка дня на XXI век», принятую представителями 179 государств, которая представляет собой глобальную программу экономического и социального развития человечества в следующем столетии.

²²⁶ Есть некоторая противоречивость, нелогичность русскоязычного варианта перевода термина «sustainable development». «Устойчивость» предполагает равновесие, а «развитие» возможно только при условии постоянного выхода системы из равновесного состояния.

²¹⁹ Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

²²⁰ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

²²¹ Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», Раздел 3.2. «Методы и формы реализации региональной экономической политики»: «Решение задач территориального развития требует совершенствования механизма реализации региональной экономической политики».

²²² Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. В вводной части использован термин «параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития в долгосрочной перспективе», а в разделе 7 «Региональное развитие» – «Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации».

²²³ Подробнее о территориальном в отдельном блоке данного раздела, посвященному территориальному планированию, а также в разделе 5.2. настоящего исследования.

развитие, которое не возлагает дополнительные затраты на следующие поколения;

развитие, которое минимизирует отрицательные экстерналии, внешние эффекты между поколениями;

развитие, которое обеспечивает постоянное простое и / или расширенное воспроизводство производственного потенциала на перспективу;

развитие, при котором человечеству необходимо жить только на проценты с природного капитала, не затрагивая его самого, т.е. с обеспечением его, по крайней мере, простого воспроизводства, а не продать сам капитал (суженное воспроизводство природного капитала) – что-то вроде счёта в банке, когда любой разумный человек старается сохранить основной капитал и жить только на проценты с него;

процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений.

Следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 и руководствуясь ими, в РФ указом Президента РФ утверждена «Концепция перехода РФ к устойчивому развитию»²²⁷. В частности, в Концепции отмечено, что «переход к устойчивому развитию должен обеспечить на перспективу сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей»²²⁸, что также подчеркивает комплексную, но в то же время экологическую направленность в вопросах «устойчивого развития».

Государственное стратегическое планирование

Стратегическое планирование – оптимальное распределение ресурсов для достижения поставленных федеральной политикой целей по основным направлениям социально-экономического разви-

тия Российской Федерации (регионы, муниципалитеты, отрасли) на долгосрочную перспективу и формирование механизма по их реализации. Оно предполагает учет факторов внешней среды.

Государственное регулирование экономики – это целенаправленная деятельность государства в лице соответствующих органов, которые посредством разных способов, приемов, форм и методов обеспечивают достижение поставленной цели и решение экономических и социальных задач соответствующего этапа развития экономики. Функции государственного регулирования экономики: целевая; направляющая и координирующая; функция распределения и перераспределения; стимулирующая; контрольная.

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», «под стратегическим планированием в РФ (далее – стратегическое планирование) понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности. Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности»²²⁹. Также в соответствии с Указом, «цель стратегического планирования состоит в разработке институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития РФ и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России»²³⁰.

При государственном стратегическом планировании решаются те задачи, которые определяют характер экономических преобразований, устойчивость экономики, уровень жизни населения, обороноспособность страны и другое, но при этом конечный результат

²²⁷ «О Концепции перехода РФ к устойчивому развитию». Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 года № 440.

²²⁸ «О Концепции перехода РФ к устойчивому развитию» Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 года № 440, раздел III: «Задачи, направления и условия перехода к устойчивому развитию».

²²⁹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», статья 2.

²³⁰ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», статья 7.

не является строго фиксированным, а расположен в определенной зоне с заданными предельными границами по величине и времени. Характер задач зависит от поставленных органом управления стратегических целей развития, которые в решающей степени задают направленность и содержание планирования. Например, ими могут быть резкое снижение материалоемкости и энергоемкости ВВП, достижение большей устойчивости в обеспеченности топливными ресурсами, проведение реструктуризации экономики, приближение уровня жизни населения к наиболее развитым государствам мира и т.д. В конечном счете, цель стратегического планирования заключается в построении модели будущего развития государства или другого объекта, применительно к которому осуществляется планирование. В большинстве случаев разрабатываются несколько альтернативных моделей, из которых выбирается одна наиболее близкая к политической международной ситуации, целей развития государства и задач устойчивости экономики. Стратегическое планирование представляет собой адаптивный процесс, в результате которого происходит регулярная (ежегодная) корректировка решений, оформленных в виде программ, прогнозов, планов, дополнений и изменений системы мер по их выполнению на основе непрерывного контроля и оценки происходящих изменений в экономическом развитии государства, соответствующих государствах-партнерах и мировом сообществе. Его назначение — сделать оперативные и текущие управленческие решения обоснованными не только с точки зрения сложившейся конъюнктуры, но, в первую очередь, с позиций завтрашнего дня. Учитывая относительно длительный период ко времени, сложность рассматриваемого объекта и в этой связи неопределенность многих показателей, стратегическое планирование в большей мере выполняет функции активного прогноза с применением соответствующих методов прогнозирования при его разработке. Как и для долгосрочных прогнозов, период упреждения по времени стратегических планов составляет до 20–25 и более лет.

Государственное стратегическое планирование включает государственное стратегическое планирование социально-экономического развития и государственное стратегическое планирование обеспечения национальной безопасности.

Процесс государственного стратегического планирования — регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и иных участников процесса государственного стратегического планирования по прогнозированию социально-

экономического развития, программно-целевому планированию и стратегическому контролю, направленная на повышение уровня социально-экономического развития Российской Федерации, рост благосостояния граждан и обеспечение национальной безопасности.

Таки образом стратегическое государственное планирование это определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ

Государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ — термин, закрепленный в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ, государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ — система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития РФ используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти РФ конкретных решений в области социально-экономической политики государства²³¹.

Также в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов²³².

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам. Отдельно выделя-

²³¹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 1, п. 1.

²³² Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 2, п. 2.

ется прогноз развития государственного сектора экономики. Прогнозы социально-экономического развития основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности. Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в нескольких вариантах с учетом вероятностного воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов. Прогнозы социально-экономического развития включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения²³³.

Прогнозирование социально-экономического развития

Прогнозирование социально-экономического развития — деятельность по разработке научно обоснованных представлений о направлениях и результатах социально-экономического развития РФ и субъектов Российской Федерации, определению параметров социально-экономического развития Российской Федерации, достижение которых обеспечивает реализацию целей социально-экономического развития РФ и приоритетов социально-экономической политики.

Государственные прогнозы социально-экономического развития РФ — научно обоснованная, сбалансированная система ожидаемых в перспективе показателей социально-экономического, научно-технического, экологического и внешнеэкономического развития Российской Федерации.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ — деятельность федеральных органов законодательной и исполнительной власти по разработке, утверждению и корректировке государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, их использованию в управлении развитием экономики. Результаты государственного прогнозирования социаль-

²³³ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 2, п. 3–5.

но-экономического развития РФ используются при принятии федеральными органами законодательной и исполнительной власти решений в области социально-экономической политики государства.

Территориальное планирование

Территориальное планирование — элемент системы стратегического планирования, отвечающий за вопросы планирования развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения». Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов. Сегодня схема территориального планирования РФ и субъекта РФ должны являться пространственным отображением стратегий социально-экономического развития Российской Федерации, отдельной отрасли экономики или субъекта Российской Федерации.

Территориальное планирование — это планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон (территорий с определенным функциональным значением), зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий (охранные, санитарно-защитные, водоохраные, водоснабжения, территории под объектами культурного наследия и др.).

Территориальное планирование осуществляется на федеральном уровне (схемы территориального планирования Российской Федерации), на уровне субъектов Федерации (схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации), на уровне муниципальных образований (схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные схемы поселений, генеральные планы городских округов).

Территориальное планирование играет важную роль в стратегическом планировании развития страны в целом и каждого региона в отдельности. Осуществление территориального планирования направлено на определение в документах назначения территорий страны (города, региона) с определенным функциональным значением, с

учетом совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований.

Термин **«пространственное развитие»**, используемый в зарубежной практике, привязан к термину «стратегическое планирование» так как очевидно, что стратегическое планирование невозможно вне пространственных координат действия; стратегическое планирование осуществляется в пространственных координатах через юридические, финансовые и прочие инструменты²³⁴.

Согласно Европейской хартии пространственного развития (от 20 мая 1985 года), под «пространственным развитием» понимается «географическое отражение» экономической, социальной, культурной и экологической политики общества. Оно признается научной дисциплиной, средством управления и политикой, получившей развитие в качестве междисциплинарного и всеобъемлющего подхода, направленного на сбалансированное региональное развитие и физическую организацию пространства в соответствии с определенной стратегией. В российской практике пространственное развитие понимается как термин, фиксирующий территориальную проекцию социально-экономической политики, выражает географическую ориентацию территории, реализуемых в ней проектов и программ, несет в себе четкую стратегическую нацеленность²³⁵.

Система стратегического планирования или система стратегического планирования регионального развития в РФ

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» под стратегическим планированием в РФ (далее – стратегическое планирование) понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого

²³⁴ Россия: принципы пространственного развития. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа / под редакцией В. Глазычева и П. Щедровицкого. – М.: Архитектура-С, 2004.

²³⁵ Россия: принципы пространственного развития. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа / под редакцией В. Глазычева и П. Щедровицкого. – М.: Архитектура-С, 2004.

развития РФ и обеспечения национальной безопасности. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности²³⁶.

Тем же указом определено, что «система стратегического планирования включает в себя федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, коммерческие и некоммерческие организации Российской Федерации, осуществляющие разработку организационно-правовых, институциональных, политических, социальных, экономических, военных и других мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и обеспечение устойчивого развития Российской Федерации»²³⁷.

Программно-целевое планирование

Программно-целевое планирование – деятельность, направленная на определение целей социально-экономического развития Российской Федерации, приоритетов социально-экономической политики, а также формирование комплексов мероприятий с указанием источников их финансирования, направленных на достижение указанных целей и приоритетов.

Документ государственного стратегического планирования

Документ государственного стратегического планирования – документ, разрабатываемый, рассматриваемый и утверждаемый органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с требованиями

²³⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», ст. 2: «Под стратегическим планированием в РФ (далее – стратегическое планирование) понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности.

Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности».

²³⁷ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», статья 9.

ми, установленными нормативными правовыми актами, к данному виду документа планирования в целях обеспечения процесса государственного стратегического планирования.

Концепция социально-экономического развития РФ

Указанный термин закреплен Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в соответствии с п.3 статьи 1 которого, Концепция социально-экономического развития РФ – система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей²³⁸. В концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу конкретизируются варианты социально-экономического развития Российской Федерации, определяются возможные цели социально-экономического развития Российской Федерации, пути и средства достижения указанных целей²³⁹.

В утвержденной в 2008 году Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года²⁴⁰ отражены цели разработки Концепции: «определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе (2008–2020 годах), укрепления позиций России в мировом сообществе».

Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу

Среднесрочная программа социально - экономического развития РФ – система целей, задач, показателей социально - экономического развития РФ и планируемых мер по их достижению и реализации.

Указанный термин закреплен Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в со-

ответствии с п.3 статьи 1 которого, «программа социально-экономического развития РФ – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития РФ и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров».

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу должны быть отражены: оценка итогов социально-экономического развития РФ за предыдущий период и характеристика состояния экономики Российской Федерации; концепция программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу; макроэкономическая политика; институциональные преобразования; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешнеэкономическая политика²⁴¹.

Принципы стратегического планирования в РФ

Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» определены основные принципы стратегического планирования.

Основными принципами стратегического планирования являются:

взаимозависимость мер социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности;

разграничение полномочий органов государственной власти РФ и координация их деятельности в целях обеспечения национальной безопасности;

системность долгосрочных решений в области устойчивого развития Российской Федерации, согласованных с мерами по обеспечению национальной безопасности;

своевременность реализации мер, способствующих укреплению национальной безопасности и направленных на динамичное экономическое, культурное и духовное развитие Российской Федерации;

своевременная корректировка стратегических национальных приоритетов в интересах гармоничного развития личности, общества

²³⁸ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 1, п. 2.

²³⁹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 3, п. 3.

²⁴⁰ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

²⁴¹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 4, п. 8.

и государства, обеспечения стабильного состояния национальной безопасности;

концентрация материальных, финансовых, кадровых, научно-технологических, информационных и иных ресурсов в интересах устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности²⁴².

Однако, в предложенном перечне принципов отсутствует главный принцип стратегического планирования – принцип координации разрабатываемых стратегических документов и интересов крупных компаний в реализацию поставленных долгосрочных целей устойчивого социально экономического развития страны.

Также к важнейшим методологическим принципам, как прогнозирования, так и планирования следует отнести принципы: системности, непрерывности, комплексности, адекватности, целенаправленности и приоритетности, оптимальности, сбалансированности и пропорциональности, социальной ориентации, сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования.

Представленные принципы относятся к концептуальным основам формирования системы стратегического планирования регионального развития Российской Федерации.

Принцип системности предполагает исследование количественных и качественных закономерностей в экономических системах, построение такой логической цепочки исследования, согласно которой процесс выработки и обоснования любого решения должен отталкиваться от определения общей цели системы и подчинять деятельность всех подсистем достижению этой цели. Он позволяет расчленить любую систему на множество подсистем (экономика делится на комплексы, последние – на подкомплексы и т.д.). Этот принцип предполагает создание системы показателей, методов, моделей, которые соответствовали бы содержанию каждого объекта и позволяли бы построить целостную картину его развития. В связи с непрерывностью экономического развития, совершенствованием производства на базе развития науки и техники должен соблюдаться *принцип непрерывности планирования*, т.е. преемственности прогнозов, планов. В соответствии с этим принципом должны разрабатываться прогнозы и планы различного временного аспекта и увязываться между собой. Так, среднесрочные планы должны разрабатываться на осно-

ве перспективных направлений, отражаемых в долгосрочных планах, краткосрочные – исходя из показателей среднесрочных планов. Долгосрочные планы должны корректироваться и продлеваться на соответствующий период. Это обусловлено возникновением новых потребностей общества, крупными изменениями в технике и по другим причинам.

Принцип целенаправленности и приоритетности требует, что бы каждый план носил целевой характер, т.е. был бы направлен на достижение определенных целей, а в качестве приоритетов выделялись бы отрасли экономики и социально-экономические проблемы, от развития и решения которых зависит развитие экономики в целом. Этот принцип позволяет сосредоточить ресурсы на главных направлениях развития экономики, решении проблем общегосударственного значения и безопасности страны в целом. *Принцип приоритетности реализуется* в тесной связи с **принципом комплексности**, предполагающим рассмотрение всех сторон объекта исследования в его связи и зависимости с другими процессами и явлениями. При обеспечении приоритета в развитии важнейших отраслей должно предусматриваться соответствующее развитие всех других отраслей. С этими принципами в тесной связи должен реализовываться *принцип социальной ориентации*, требующий обеспечения приоритетного решения социальных проблем.

С целью обеспечения наиболее эффективного функционирования экономики должен соблюдаться **принцип оптимальности**. Термин «оптимальный» означает наилучший, т.е. из всех возможных вариантов должен выбираться наилучший, наиболее эффективный. Оптимальность непосредственно связана с повышением эффективности производства. Оптимальный – это такой вариант развития экономики, который предусматривает максимальное удовлетворение нужд народного хозяйства и населения при имеющихся ресурсах с учетом их рационального использования. Этот принцип реализуется путем развития оптимального планирования, которое базируется на использовании ЭВМ, экономико-математическом моделировании и решении оптимизационных задач. Решение указанных задач связано с определением критерия оптимальности, с учетом которого должна осуществляться оценка различных вариантов и выбираться оптимальный вариант. **Принцип адекватности** целесообразно в большей мере рассматривать применительно к моделированию социально-экономических процессов. Экономико-математические модели, используемые в процессе прогнозирования развития экономики и

²⁴² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», ст. 7.

оптимального планирования, должны быть адекватными, т.е. отражать реальные процессы. От этого во многом зависят результаты прогнозных и плановых расчетов. Сбалансированное и пропорциональное развитие экономики возможно при учете в процессе разработки прогнозов и планов **принципа сбалансированности и пропорциональности**. Сущность этого принципа заключается в балансовой увязке показателей, установлении пропорций и обеспечении их соблюдения. По характеру и значимости все пропорции подразделяются на ряд групп: общеэкономические, межотраслевые, внутриотраслевые, территориальные, внешнеэкономические. Особая значимость в переходный период к рыночным отношениям должна, придаваться формированию общеэкономических пропорций и обеспечению их соблюдения. К общеэкономическим пропорциям следует отнести соотношения: между спросом и предложением, потреблением и накоплением, доходами и расходами государства, денежной массой и товарными ресурсами, производством средств производства и производством предметов потребления, ростом производительности труда и заработной платы и др. Нарушение указанных пропорций вызывает негативные явления в экономике (инфляцию, спад производства и т.д.). Не менее важными являются межотраслевые пропорции, характеризующие соотношение между различными отраслями экономики. Устанавливаются они с помощью межотраслевого баланса. Внутриотраслевые пропорции представляют собой соотношение между отдельными видами сопряженных производств. Например, в легкой промышленности соотношения между производством пряжи (прядением), тканей (ткачество) и их отделкой.

Принцип сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования требует, чтобы отраслевые планы разрабатывались с учетом интересов данной территории и рационального использования местных ресурсов. Отраслевое планирование позволяет осуществлять единую техническую политику в каждой отрасли, выявлять спрос на продукцию отрасли, поддерживать необходимые пропорции (внутриотраслевые, межотраслевые), использовать передовой опыт и решать другие задачи. Территориальное планирование позволяет обеспечить комплексное развитие хозяйства регионов, рациональное размещение производства, решение социальных и экологических проблем. Соблюдение этого принципа способствует повышению эффективности общественного производства, росту благосостояния народа и улучшению состояния окружающей среды.

Стратегический контроль в системе государственного стратегического планирования

Целью стратегического контроля является повышение эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования на основе обеспечения соответствия процесса государственного прогнозирования и программно-целевого планирования, документов государственного стратегического планирования, а также решений, принятых в процессе государственного стратегического планирования, принципам системы государственного стратегического планирования.

Основными задачами стратегического контроля являются:

- наблюдение, сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии Российской Федерации;
- оценка качества государственного прогнозирования и программно-целевого планирования;
- оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе государственного стратегического планирования;
- оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития;
- оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровень достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;
- разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы государственного стратегического планирования.

Основными инструментами стратегического контроля в системе государственного стратегического планирования являются сводный годовой отчет о результатах и ходе исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период, годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период и доклады о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти. Порядок разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации.

Индикативное планирование

Индикативное планирование является основным рабочим инструментом по реализации целей, поставленных в стратегическом плане развития страны с учетом конкретно складывающейся экономической и

социально-политической ситуации. Индикативное планирование есть процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующие государственной социально-экономической политике, и установления мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов.

Индикативное государственное планирование – процесс формирования системы индикаторов (показателей) и разработка на их основе экономических мер государственного воздействия на экономические процессы для достижения установленных показателей.

Индикатор – показатель, качественно определяющий количественные характеристики того или иного процесса, состояния. Может являться результатом расчетов на основании нескольких показателей.

Индикативное планирование является основным рабочим инструментом по реализации целей, поставленных в стратегическом плане развития с учетом конкретно складывающейся экономической ситуации. Индикативный план – прогноз наполняет стратегический план и выступает в качестве практического инструмента в развитии экономики на краткий и среднесрочный периоды. Индикативный план включает в себя концептуальную (концепция социально-экономического развития), прогнозную (прогноз социально-экономического развития); и планово-регулирующую часть (система экономических регуляторов и государственные целевые комплексные программы).

Выдающий вклад в становление теории и практики индикативного планирования внес в 1922–1925 гг. Н.Д. Кондратьев, однако, его идеи не получили по политическим и иным причинам реализации в советской практике. Применительно к нынешней мировой практике принято считать, что основы индикативного планирования в системном виде были изложены К. Ландауэром в книге «Теория национального экономического планирования» (1944). Уже тогда отмечены следующие признаки индикативного плана:

план формируется в результате сознательной, координирующей деятельности государства совместно со всеми заинтересованными сторонами (агентами);

принятие плана путем широкого и свободного обсуждения предполагает, тем не менее, соблюдение принципа приоритета решений, соответствующих интересам всего общества, а не отдельных агентов в ущерб общегосударственным интересам;

цели плана и мероприятия по их достижению должны быть выбраны таким образом, чтобы обеспечивалась максимальная эффективность использования ресурсов;

план должен быть сбалансирован по всем ресурсам.

Индикативное планирование получило особо активное распространение сразу после второй мировой войны и прошло в своем развитии через различные формы. В литературе выделяют три формы индикативного планирования, отличающиеся по времени появления и степени зрелости механизмов планирования – конъюнктурная, структурная и стратегическая.

Исторически первой формой индикативного планирования является конъюнктурная форма. Под термином «конъюнктура» здесь подразумевается совокупность условий и факторов, определяющих социально-экономическую ситуацию. Основная функция данной формы планирования заключается в улучшении экономической конъюнктуры и обеспечении относительно сбалансированного развития экономики путем комплексного использования бюджетно-финансовых, денежно-кредитных и прочих макрорегуляторов.

Более развернутой и совершенной формой индикативного планирования является структурная форма, которая предусматривает распространение плановой деятельности на мезо- и микроуровень национальной экономики. Акцент делается на обеспечение реализации государственной структурной политики в отношении отдельных регионов, отраслей и секторов экономики путем соответствующего согласования планов и интересов предприятий и государства, путем контрактных отношений и др.

Структурная форма индикативного планирования возникает тогда, когда в рамках селективной структурной политики внимание обращается на территориальный разрез индикативных планов, и для влияния на эти параметры используются механизмы льготных кредитов, налоговых льгот и другие меры государственной поддержки в отношениях с региональными органами управления и частными предприятиями.

Стратегическая форма индикативного планирования предполагает еще более глубокое согласование интересов субъектов всех уровней национальной экономики. Особенностью данной формы индикативного планирования является значительное расширение временного горизонта индикативных планов и максимальная их интеграция с долгосрочной общенациональной экономической политикой. Важнейшая функция индикативного планирования – концентрация и реализация стратегических планов и национальных программ и проектов и обеспечение сбалансированности динамики всей экономики, взаимодействия технологических укладов.

На базе индикативного планирования создается действенный механизм обеспечения согласия в обществе относительно целей и

ориентиров социально-экономического развития страны. Правительства воздействуют в рамках индикативного планирования на экономическое развитие скорее посредством координации и обеспечения информацией, чем путем принятия прямых решений и выдачи указаний. В результате обмена планами и информацией между правительством и частными предпринимателями должна выявляться оптимальная схема предполагаемого экономического роста. Можно утверждать, что основной функцией индикативного планирования является информационно-ориентирующая, которая одновременно выступает и как мотивационная функция.

Однако было бы неправильным превращать индикативный план применительно к государственному сектору в аналог централизованного государственного плана, составившегося в советское время. Индикативные планы не должны сковывать предпринимательскую инициативу государственных предприятий, они призваны влиять на нужные результаты преимущественно через мотивацию предприятий и договорные механизмы. Информационно-ориентирующая и мотивационная функции индикативного плана – мощный ресурс управления экономическими агентами в рыночной системе координат. Это свидетельствует о наличии больших преимуществ у индикативных планов перед планами директивными. В то же время план предусматривает прямые вложения бюджетных ресурсов в реализацию социальных национальных проектов, в обеспечение обороноспособности страны и в решение других стратегических задач.

Особо хочется обратить внимание на органическую взаимосвязь разработки и реализации индикативных планов с механизмами формирования и осуществления промышленной политики страны. Мы выделяем промышленную политику из всей совокупности форм и разновидностей политики государства по развитию национальной социально-хозяйственной системы в силу того, что именно она концентрированно выражает инновационно-созидательные возможности стратегической линии государства. Индикативное планирование реализуется в условиях функционирования рынка и одновременного функционирования предприятий и организаций государственной, частной и смешанной форм собственности. С помощью такого планирования осуществляется реализация конкретных общенациональных задач (экономический рост, борьба с бедностью, обеспечение полной занятости и т.д.). В развитых странах этот метод использовался и используется сейчас, конечно, имея свою специфику.

Данное направление в России реализуется с большими трудностями, далеко не все документы отраслевого и регионального плани-

рования имеют свои индикаторы. Зачастую индикаторы, отражаемые в стратегиях, являются не сопоставимыми, что не позволяет использовать эти показатели в системе стратегического планирования и индикативного управления.

Вместе с тем, по мнению автора, попытки определить и законодательно закрепить конкретный перечень показателей на долгие годы – является неверным подходом. Конкретные индикаторы являются инструментом решения конкретных поставленных перед страной и регионами целей и задач на конкретном промежутке времени. Цель государства – развитие экономики и сохранение целостности и независимости государства. Однако, на конкретном временном промежутке цели развития государства могут не совпадать с выбранными социальными стандартами (пример – современный кризис в Европе). В этой связи говорить о конкретных показателях (индикаторах) необъективно.

3.3. Сложившаяся практика координации процессов планирования развития и бюджетирования в РФ

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» разрабатываются прогнозы и программы среднесрочного развития РФ на среднесрочную перспективу.

Разработка этих документов (подробно о перечне документов в реализацию Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» речь шла в п. 3.1. исследования) играет исключительно важную роль в жизни страны, так как в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами, процесс формирования бюджета сегодня должен быть тесно увязан с документами среднесрочного планирования и прогнозирования.

Так, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации²⁴³, составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации,

²⁴³ «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 169.

субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики. Составление бюджета²⁴⁴ основывается на:

- бюджетном послании Президента Российской Федерации;
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политике соответствующей территории на очередной финансовый год;
- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;
- плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Представим структуру и порядок разработки документов, а также проанализируем практику разработки предусмотренных законом документов среднесрочного планирования.

Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» определяет следующий перечень и порядок разработки документов, отраженных в схеме (рис. 4).

Проанализируем, какие из указанных федеральным законом документов были разработаны на практике за последнее десятилетие.

В период с 2000 года были разработаны следующие программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу:

в 2001 году разработана и утверждена Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)²⁴⁵,

в 2003 году – Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)²⁴⁶,

в 2006 году – Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)²⁴⁷.

²⁴⁴ «Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 172.

²⁴⁵ «Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» утверждена распоряжением Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-р.

²⁴⁶ «Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)» утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р.

²⁴⁷ «О Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р.

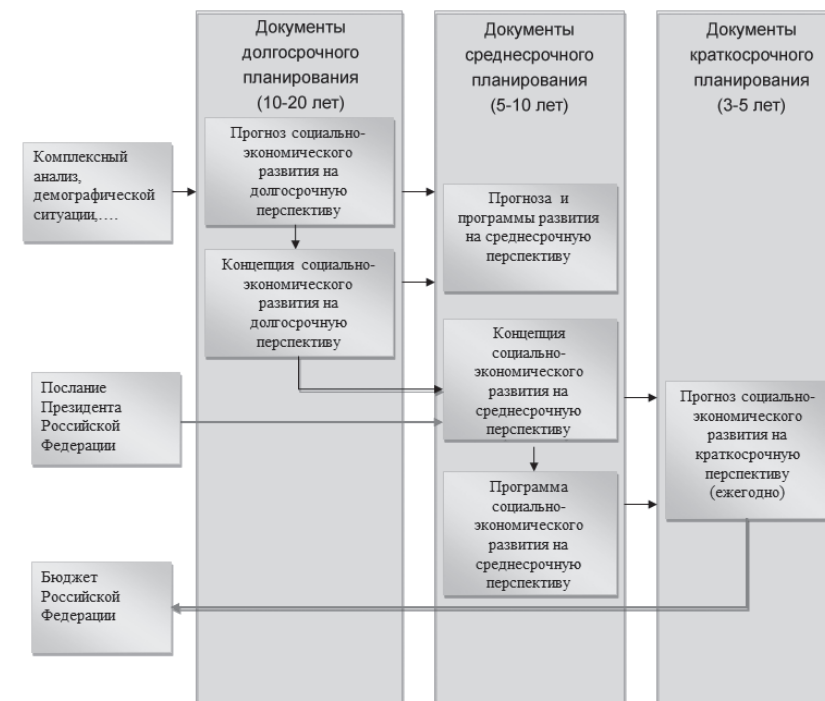


Рис. 4. Законодательно закрепленный перечень и порядок разработки документов планирования и бюджета РФ (в соответствии с федеральным законом № 115-ФЗ)

Также с целью реализации среднесрочных программ были разработаны планы действий по их реализации:

в 2002 году – План действий Правительства РФ по реализации в 2002 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)²⁴⁸;

²⁴⁸ «План действий Правительства РФ по реализации в 2002 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» Распоряжение Правительства РФ от 20.08.2002 № 1148-р и Распоряжением Правительства РФ от 16.03.2002 № 314-р.

в 2004 году — Плана действий Правительства РФ по реализации в 2004 году положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы)²⁴⁹;

в 2007 году — План действий Правительства РФ по реализации в 2007 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)²⁵⁰;

в 2008 году — План действий Правительства РФ по реализации в 2008 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)²⁵¹.

После 2008 года программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, а также планы действий по их реализации в РФ не разрабатываются.

Про документы среднесрочного планирования, непосредственно влияющих на Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, и как следствие — на формирование бюджета необходимо отметить следующее:

концепции социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу — не разрабатывались,

программы социально-экономического развития Российской Федерации — разрабатывались на периоды 2002—04 гг., 2003—05 гг., 2006—08 гг.

Утвержденная в 2008 году Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года не содержит индикаторов развития и целевых показателей.

Согласно постановлению Правительства РФ от 29 декабря 2007 года № 1010, Министерство экономического развития РФ разрабатывает сценарные условия функционирования экономики РФ на очередной финансовый год и плановый период, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на очередной

²⁴⁹ «Плана действий Правительства РФ по реализации в 2004 году положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 03.01.2004 № 1-р.

²⁵⁰ «План действий Правительства РФ по реализации в 2007 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 29.01.2007 № 88-р.

²⁵¹ «План действий Правительства РФ по реализации в 2008 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 13.03.2008 № 316-р.

финансовый год и плановый период, прогноз социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период. Показатели прогноза социально-экономического развития должны использоваться для оценки и планирования показателей результатов, планирования объемов бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств для оценки и планирования объемов поступлений доходов в бюджет по администрируемым платежам, для составления бюджетов программ и не программной деятельности, а также для обоснования результативности бюджетных расходов.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» Министерство экономического развития РФ обязано:

представлять в Правительство РФ сценарные условия и основные параметры прогноза не позднее, чем за 3 месяца до дня внесения Правительством РФ на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации, проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

представлять в Правительство РФ прогноз не позднее, чем за 3 недели до дня внесения Правительством РФ на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации, проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Однако, практика говорит о постоянном нарушении вышеназванных требований (рис. 5). Так, в 2010 году Прогноз социально-экономического развития РФ на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов не мог служить основой для формирования бюджета РФ, так как представлен был позже бюджета РФ на 2011 год. Прогноз социально-экономического развития РФ на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов представлены в Правительство РФ практически одновременно с бюджетом страны.

В период до 2008 года отсутствовал основополагающий документ — Концепция социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу.

В то же время с 2008 года перестали разрабатываться Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (разрабатывались в период с 2004 по 2008 гг.).

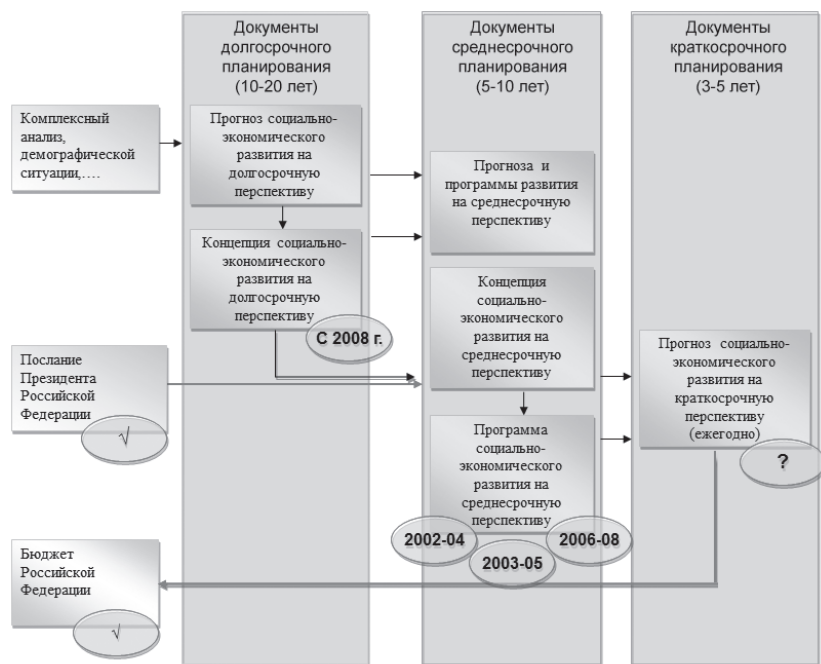


Рис. 5. Практика по разработке документов, предусмотренных Федеральным законом от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и Бюджетным кодексом

В период с 2000 года не разрабатывались:
 Комплексный анализ демографической ситуации,
 Прогноз на долгосрочную перспективу,
 Прогноз развития на среднесрочную перспективу,
 Концепция социально-экономического развития на среднесрочную перспективу.

Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу представляется не заранее, как определено законодательно, а одновременно с проектом бюджета Российской Федерации.

Таким образом, прослеживается системный разрыв между долгосрочными документами планирования — концепциями, доктринами, стратегиями и среднесрочными документами (рис. 6). Не

реализуется система документов, последовательность их разработки и преемственность, определенная федеральным законодательством: как федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах», так и Бюджетным Кодексом Российской Федерации, в котором закреплено, что составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, и отраслей экономики²⁵², а составление бюджета основывается на:

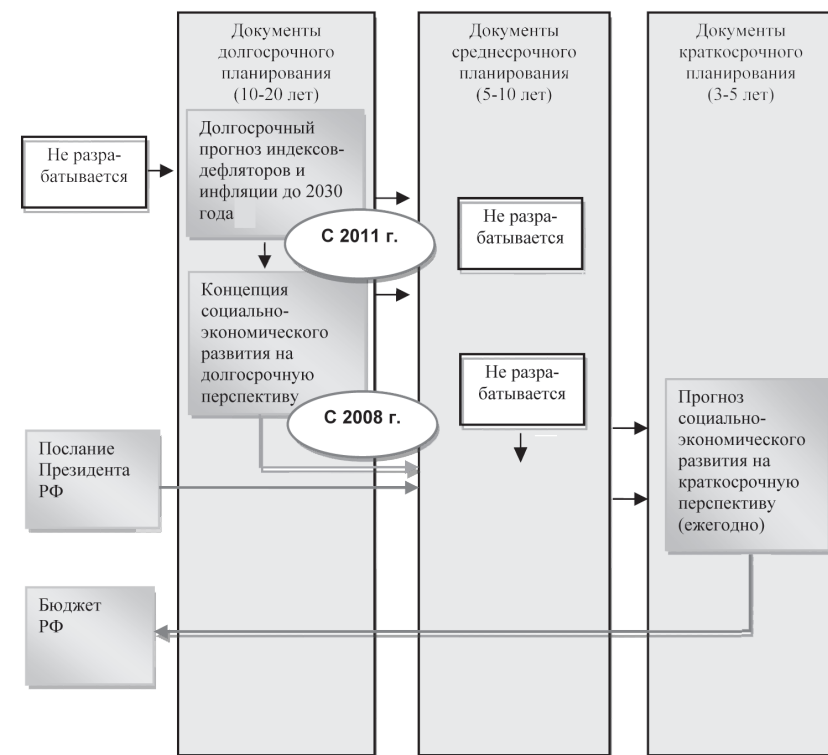


Рис. 6. Реальная картина разработки прогнозных и плановых документов для разработки бюджета РФ

²⁵² «Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 169.

Бюджетном послании Президента Российской Федерации; прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год; основных направлениях бюджетной и налоговой политике, соответствующей территории на очередной финансовый год; прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год; плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год²⁵³.

Также необходимо отметить, что все современные документы среднесрочного планирования, по сути, являются документами краткосрочного планирования с горизонтом не более 3-х лет.

Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. одновременно с утверждением Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, Минэкономразвития России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти поручено разработать и до 1 августа 2009 г.²⁵⁴ внести в Правительство РФ прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года.

Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2020 года является одним из основных документов системы стратегического планирования развития Российской Федерации. Он определяет направления и ожидаемые результаты социально-экономического развития РФ и субъектов РФ в долгосрочной перспективе и содержит обоснование внутренних и внешних условий достижения целевых показателей, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Целевой вариант долгосрочного прогноза формирует единую платформу для разработки долгосрочных стратегий, целевых программ, а также прогнозных и плановых документов среднесрочного характера.

Однако ни прогноз, ни основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на период до 2020–2030 годов не утверждены нормативным актом, а проект не представлен на офици-

²⁵³ «Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 172.

²⁵⁴ В редакции распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 № 1121-р – до 30 октября 2010 г.

альном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития РФ – документ, содержащий систему научно-обоснованных представлений о направлениях и результатах социально-экономического развития РФ на прогнозируемый период (среднесрочный или долгосрочный).

Прогноз разрабатывается по вариантам, отражающим изменения внешних и внутренних условий, постановку среднесрочных и долгосрочных целей и ориентиров развития страны, основных направлений их достижения.

Прогноз социально-экономического развития РФ содержит оценку уровня социально-экономического развития, характеристику условий социально-экономического развития, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей природной среды и природных ресурсов; основные показатели развития мировой экономики; оценку факторов и ограничений социально-экономического развития; оценку макроэкономического эффекта от реализации долгосрочных целевых программ; определение показателей базового и целевого вариантов прогноза; основные показатели развития по отдельным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктуры в прогнозируемом периоде; основные направления территориального развития в перспективе.

В соответствии с Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» государственное прогнозирование социально-экономического развития – это система обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития, основанных на законах рыночного хозяйствования. Его результаты используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти РФ конкретных решений в области социально-экономической политики государства. Прогнозы разрабатываются на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения страны, состояния природных ресурсов и перспектив изменения перечисленных факторов.

Среднесрочные документы государственного планирования и прогнозирования имеют важное значение. Как отмечалось выше, без разработки и представления в Правительство РФ прогноза социаль-

но-экономического развития на предстоящий год нельзя начать подготовку проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Прогнозы социально-экономического развития включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Правовое регулирование государственного прогнозирования — это тема, которая заслуживает самостоятельного освещения. Но для того чтобы уяснить конституционное значение указанной деятельности, достаточно сказать, что без разработки и представления в Правительство РФ прогноза социально-экономического развития на предстоящий год нельзя начать подготовку проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Если не осуществить комплексный анализ и прогноз уровня жизни населения с учетом дифференциации по группам населения, не рассмотреть вопросы о совершенствовании налоговой системы и ее воздействия на темпы экономического развития, не исследовать ценовые соотношения в смысле воздействия предстоящих изменений цен на сырьевые ресурсы и продукцию естественных монополий, потребительские цены и на динамику цен, проект экономически эффективного федерального бюджета на соответствующий год составить невозможно. Прогнозы социально-экономического развития страны должны представлять экономическую базу, на основе которой составляются проекты федеральных бюджетов. Подготовка прогнозов и все то, что с ними связано, — одно из важнейших направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости внедрения программно-целевой метод планирования бюджета.

В России внедрение программно-целевых инструментов бюджетирования началось с 2004 года, когда на федеральном уровне была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004—2006 годах²⁵⁵. Расширение практики внедрения программно-

целевых методов в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления предусмотрено Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. К настоящему времени сформирована нормативная и методологическая основа для разработки государственных программ Российской Федерации. При этом на сегодняшний день в законодательстве существует ряд пробелов и противоречий относительно порядка и условий применения этих методов управления и бюджетного планирования, а также правового регулирования вопросов комплексного социально-экономического развития.

Программно-целевой метод планирования бюджета призван обеспечить прямую взаимосвязь между распределением ресурсов и достижением целей социально-экономической политики.

Программные методы целевого бюджетирования должны опираться на базисные понятия стратегического планирования. Для перспектив развития регионов в первую очередь важны общие правила игры в вопросах стратегического планирования. При этом порядок и условия формирования и реализации программных методов управления и бюджетного планирования требуют более четкого и детального законодательного регулирования.

Таким образом, переход к «программному бюджету» требует как повышения качества организации бюджетного планирования программных расходов, их обоснованности, направленности на достижение количественно измеряемых результатов, взаимосвязи различных программных инструментов, так и повышения доли охвата программными мероприятиями бюджетных средств.

Безусловно, сегодня нет смысла возвращаться к интерпретациям Федерального закона от 26 ноября 1998 г. «О Бюджете развития Российской Федерации». Вместе с тем, процесс утверждения стратегических документов должен быть построен таким образом, чтобы принимаемые на федеральном и региональном уровнях решения (утверждаемые в стратегических документах) находили отражение в бюджетном процессе.

Сегодня прогнозы социально-экономического развития страны представляют собой экономическую базу, на основе которой составляются проекты федеральных бюджетов. Подготовка прогнозов и все то, что с ними связано, — одно из важнейших направлений деятельности Правительства РФ.

Правовая неопределенность прогнозирования и использования его результатов показывает, что необходимо законодательное за-

²⁵⁵ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

крепления обязательности разработки и выполнения предписанных нормативной базой программ и документов.

Формирование правовых механизмов реального государственного прогнозирования, планирования и программирования экономического и социального развития является насущной задачей правовой науки. Концептуально оправданным представляется достижение указанной цели в рамках единого института государственного планирования, который, наряду с конституционными, имеет и административно-правовые аспекты.

Выводы

Одной из существующих проблем для стратегического планирования является неразвитость понятийного аппарата, отсутствие общепринятых определений для многих важнейших понятий, что может существенно затруднить процесс организации системы комплексного стратегического планирования. Предложенные термины и определения в отдельных случаях закрепляют сложившуюся терминологию; в отдельных случаях — устраняют ошибки, которые могут негативно повлиять на принципы разработки, формирования, функционирования системы государственного стратегического планирования. Представлены предложения по корректировке терминологии, применяемой в отдельных нормативно-правовых актах.

В рамках понятийного аппарата представлены предложения по принципам, на которых должна быть сформирована система стратегического планирования развития в Российской Федерации. *Таким образом, представленные принципы конституционности, координации стратегических документов, системности, целенаправленности, непрерывности, комплексности, целенаправленности, приоритетности, оптимальности, сбалансированности, пропорциональности, социальной ориентации, сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования относятся к концептуальным основам формирования системы стратегического планирования развития Российской Федерации.*

Анализ нормативно-правовой базы планирования и прогнозирования в РФ и ее регионального развития в частности говорит о том, что Федеральным законом № 115-ФЗ, Бюджетным кодексом, постановлениями Правительства РФ заложены системные основы и

достаточный и необходимый перечень прогнозных документов, достаточных для прогнозно-планово-бюджетной деятельности органов государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации. При дополнении определенных законодательством перечня документов документами стратегического планирования федерального и регионального уровня можно было бы говорить о начальных элементах системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития РФ и ее регионов.

Однако, большая часть документов, определенных к разработке вышеназванными нормативно-правовыми актами не разрабатывается, а разработка других ведется крайне не системно, что не позволяет говорить о наличии системы в прогнозно-плановой работе в Российской Федерации.

В целях реализации системы программно-целевого планирования и бюджета ориентированного на результат, переход к бюджету, направленному на реализацию целей, заложенных в стратегических документах, требует обеспечения взаимосвязи всех уровней планов, имеющих финансовую обоснованность и конкретные количественные показатели. Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу должен являться неотъемлемой частью в системе планирования социально экономического развития регионов и разрабатываться в обязательном порядке и строгом соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом «О государственном прогнозировании». Представленный подход в части бюджетного планирования и необходимости разработки прогнозов (которые являются необходимым ориентиром для самостоятельного планирования деятельности частными хозяйствующими субъектами) относится к концептуальным основам формирования системы стратегического планирования развития РФ.

В РФ и ее регионах необходим системный закон о государственном стратегическом планировании. Необходимо законодательно закрепить нормы об обязательных составляющих системы стратегического планирования для страны и регионов, которые в свою очередь, должны включать систему прогнозно-плановой работы, мониторинг, индикативное планирование, стратегии развития и ряд других мер органов государственной власти по достижению плановых индикаторов.

Формирование правовых механизмов реального государственного прогнозирования, планирования и программирования экономического и социального развития является насущной задачей правовой науки.

ГЛАВА 4. Концептуальные основы формирования вертикально-интегрированной системы стратегического планирования на различных уровнях государственного регулирования

Рассматривая в данном разделе документы, принципы, подходы в стратегическом планировании на современном этапе, делая выводы и предложения, имеющих научную значимость и практическую ценность, необходимо отметить, что система стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях базируется на закрепленных принципах и полномочиях различных уровней власти в соответствии с:

Конституцией Российской Федерации;

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4.1. Учет региональных аспектов в процессе разработки общероссийских документов социально-экономического развития

Необходимость разработки Стратегий (Концепций) социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу была определена федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р о программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) определена разработка Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года.

Однако, Стратегия (Концепция) социально-экономического развития России на период до 2010 года разработана не была.

Только в 2008 году был разработан и утвержден стратегический долгосрочный документ до 2020 года – Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года²⁵⁶ (далее – Концепция 2020).

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» Концепция социально-экономического развития РФ – это система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

В соответствии с этим же законом Концепция социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу должна разрабатываться на основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу²⁵⁷, который разрабатывается исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов.

²⁵⁶ «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

²⁵⁷ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 3, п. 2.

Также, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (которым была утверждена Концепция 2020) Министерству экономического развития РФ поручено разработать и до 1 августа 2009 г.²⁵⁸ внести в Правительство РФ прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года²⁵⁹.

Долгосрочный прогноз будет разработан только 6 (шесть) лет спустя после принятия Концепции 2020. Официально же одновременно с Концепцией 2020 были представлены лишь «Справочные материалы к Концепции социально-экономического развития РФ до 2020 года»²⁶⁰ в формате презентации (доклада) о Концепции 2020.

«Сценарные условия долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ до 2030 года» (о чем уже говорилось выше) представлены были только в мае 2012 года²⁶¹.

Обратимся вновь к требованиям, которые предъявляют нормативно-правовые акты к концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу.

В соответствии с Законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» в целях обеспечения преемственности социально-экономической политики государства данные концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу используются при разработке прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу²⁶².

²⁵⁸ В редакции распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 № 1121-р — до 30 октября 2010 г. разработать и внести в Правительство РФ прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года.

²⁵⁹ Этим же распоряжением рекомендовано «федеральным органам исполнительной власти и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ руководствоваться положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности».

²⁶⁰ Материалы представлены на сайте Министерства экономического развития РФ по адресу: <http://www.economy.gov.ru/minec/press/doc1219662993566>.

²⁶¹ «Сценарные условия долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ до 2030 года» представлены на сайте Министерства экономического развития РФ: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20120428_010

²⁶² Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Ст. 3, п. 6. «В целях обеспечения преемственности социально-экономической политики государства данные прогноза социально-экономического развития и концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу используются при разработке прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу».

В соответствии с Указом «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ определяются критерии и показатели (индикаторы) социально-экономического развития Российской Федерации²⁶³.

Проанализируем, какие целевые ориентиры представлены в Концепции 2020.

В утвержденной Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года определены отдельные целевые показатели развития на период до 2020 года. Целевые индикаторы представлены для нефтегазовой отрасли и железнодорожного транспорта. Целевые показатели инвестиций в основной капитал определены для следующих секторов экономики: обрабатывающий сектор (в том числе машиностроительный комплекс), связь, транспортный комплекс, энергетический сектор, аграрно-промышленный комплекс, добывающий сектор, недвижимость, социальный комплекс.

Представлены отдельные показатели в части развития человеческого потенциала: демографическая политика и политика народосбережения; развитие здравоохранения; развитие физической культуры и спорта; развитие образования; развитие культуры и средств массовой информации; развитие рынка труда; повышение доступности жилья; развитие социальных институтов и социальная политика; молодежная политика.

Однако, показатели представлены в отдельных случаях в виде относительных, а в других случаях — в виде абсолютных величин, что затрудняет их применение. В некоторых случаях показатели представлены для временного диапазона 2009–2012 годов, а в других — на 2007, 2012 и 2020 годы.

Показатели не представлены в региональном разрезе (или по федеральным округам), что исключает возможность исполнительным органам государственной власти субъектов РФ руководствоваться положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития

²⁶³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», Статья 26. «В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ определяются:

рациональный сценарий и механизмы достижения стратегических целей, а также необходимое ресурсное обеспечение реализации приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации;

критерии и показатели (индикаторы) социально-экономического развития РФ с учетом задач обеспечения национальной безопасности».

РФ на период до 2020 года при разработке программных документов развития территорий, планов и показателей своей деятельности.

В соответствии с Законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»²⁶⁴ в концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу должны конкретизироваться варианты социально-экономического развития Российской Федерации, должны определяться возможные цели социально-экономического развития Российской Федерации, пути и средства достижения указанных целей.

В утвержденном же документе (в Концепции 2020), к сожалению, все различные варианты (сценарии) развития представлены единственной таблицей, в которой инерционный, энерго-сырьевой и инновационный сценарии развития представлены в виде роста в 2020 году по отношению к 2007 году по девяти показателям (ВВП, инвестиции, доля инвестиций в экономику знаний и высоких технологий, производительность труда, доля нефтегазового сектора в ВВП, доля сектора экономики знаний и высоких технологий в ВВП, реальные располагаемые денежные доходы населения, бедность, средний класс).

Цели развития и пути определены в Концепции 2020 лишь для некоторых отраслей экономика и социальной сферы, в частности — для отдельных высокотехнологичных отраслей промышленности (авиационная промышленность и двигателестроение, ракетно-космическая промышленность, судостроительная промышленность, радиоэлектронная промышленность, атомный энергопромышленный комплекс, информационно-коммуникационные технологии), для транспорта и энергетики. Варианты развития иных, в том числе базовых отраслей промышленности, включая возможные цели, пути и средства достижения указанных целей в Концепции 2020 не определены.

В соответствии с вводной частью Концепции 2020, целью ее разработки является определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе (2008–2020 годах), укрепления позиций

²⁶⁴ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 3, п. 3: «В концепции социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу конкретизируются варианты социально-экономического развития Российской Федерации, определяются возможные цели социально-экономического развития Российской Федерации, пути и средства достижения указанных целей».

России в мировом сообществе. Также во вводной части Концепции 2020 отражено, что в Концепции должны быть сформулированы: «целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной политики в развитии социальной сферы, науки и технологий, структурных преобразований в экономике»; «цели и приоритеты внешнеэкономической политики»; «параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития в долгосрочной перспективе». Однако, четких пространственных приоритетов, как и целевых индикаторов, в Концепции 2020 нет.

В части, касающейся предмета исследования, а также в связи с тем, что прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ представлен со значительным опозданием (через 6 лет после утверждения Концепции 2020) можно сделать вывод, что руководствоваться положениями Концепции 2020 года при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности так отраслей, так и отдельных территорий — крайне затруднительно.

Представленные показатели в Концепции 2020 по причине несистемности не могут служить основой прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, не могут задавать ориентиры в виде индикаторов для стратегий социально — экономического развития федеральных округов, субъектов Российской Федерации, стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы.

В связи с тем, что индикаторы развития территорий не представлены ни в отраслевых стратегиях, ни в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, а соответствие индикаторов развития территорий в стратегиях федеральных округов было обусловлено только применяемым математическим аппаратом разработчиков стратегий и желанием разработчиков обеспечить преемственность документов, а обязательность соответствия не закреплена нормативно — правовыми актами, невозможно говорить о единстве как показателей, так и системы стратегического планирования в РФ в целом. Вместе с тем, автор исследования считает, что *преемственность документов стратегического планирования должна быть одним из основных концептуальных принципов построения системы государственного стратегического планирования.*

4.2. Роль стратегий федеральных округов в системе государственного стратегического планирования

Важную роль в выстраиваемой системе планирования регионального развития в РФ начинают занимать стратегии социально-экономического развития федеральных округов.

В связи с тем, что Концепция 2020 лишь частично определила ориентиры развития территорий²⁶⁵ и не определила территориальные приоритеты отраслей промышленности, сегодня эту функцию, по мнению автора исследования, должны выполнять стратегии федеральных округов, которые должны содержать ориентиры, показатели развития территории на плановый период в отраслевом и территориальном (в субъектах Российской Федерации) разрезах.

Стратегии социально-экономического развития федеральных округов – новый вид документов стратегического планирования, к разработке которых приступили в 2006 году, когда Минрегион России начал разработку первой стратегии отдельного макрорегиона – Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области на период до 2025 года.

Сегодня распоряжениями Правительства РФ утверждены следующие стратегии федеральных округов и отдельных территорий:

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года²⁶⁶,

Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года²⁶⁷,

Комплексная стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года²⁶⁸,

²⁶⁵ В Концепции долгосрочного социально-экономического развития российской Федерации, раздел 7.3 «Полоса регионального развития» содержит исключительно лаконичные приоритеты развития территорий, а также не содержит целевых показателей развития территорий.

²⁶⁶ «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р.

²⁶⁷ «Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р.

²⁶⁸ «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р.

Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года²⁶⁹,

Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года²⁷⁰,

Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года²⁷¹,

Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года²⁷²,

Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года²⁷³.

В ходе разработки стратегий федеральных округов были определены принципы и подходы к формированию стратегий федеральных округов.

Основные принципы формирования стратегий федеральных округов²⁵²:

Во-первых, в стратегиях федеральных округов (макрорегионов) должны быть определены:

конкурентные преимущества и перспективные экономические специализации каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав федерального округа;

целевые показатели социально-экономического развития федерального округа (макрорегиона) на планируемый период;

²⁶⁹ «Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р.

²⁷⁰ «Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. № 1540-р.

²⁷¹ «Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1757-р.

²⁷² «Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 5 сентября 2011 г. № 1538-р.

²⁷³ «Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р.

²⁷⁴ Принципы разработки стратегии федеральных округов разрабатывались при непосредственном участии автора исследования, впоследствии были закреплены протоколами совещаний по разработке и согласованию стратегий федеральных округов под руководством заместителя председателя Правительства РФ Д.Н. Козака в 2010 году.

стратегические приоритеты и направления развития объектов федеральной, производственной и социальной инфраструктуры, оказывающих определяющее влияние на экономическое развитие федерального округа, в целом, и регионов, входящих в его состав;

меры по обеспечению сбалансированного развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа, в частности меры по опережающему развитию депрессивных территорий.

Во-вторых, стратегии социально-экономического развития федеральных округов должны стать обязательным ориентиром для формирования реализуемых на территории государственных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий федерального значения. Стратегия социально-экономического развития федерального округа должна включать направления, показатели, меры и пути реализации задач, которые поставлены перед отраслями экономики и социальной сферы на конкретной территории, а, следовательно, должна стать критерием для оценки качества составления и последующей реализации указанных программ²⁷⁵ с точки зрения комплексного развития регионов.

В-третьих, стратегия должна быть разработана как документ, координирующий в рамках территории федерального округа действия федеральных отраслевых стратегий, стратегий развития субъектов РФ и муниципальных образований, стратегические планы крупных компаний, включая естественные монополии и госкорпораций. А именно, при разработке стратегии также необходимо учитывать следующие принципы:

стратегия социально-экономического развития федерального округа должна определять стратегические приоритеты и направления развития объектов федеральной транспортной, энергетической, производственной и социальной инфраструктуры, оказывающих определяющее влияние на экономическое развитие федерального округа в целом и субъектов РФ, входящих в его состав;

приоритеты и направления развития региональной и муниципальной инфраструктуры должны определяться в стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований;

при определении направлений развития федеральной инфраструктуры должны обосновываться экономические последствия для развития других отраслей экономики федерального округа;

²⁷⁵ Государственных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий федерального значения.

в стратегии должны определяться конкурентные преимущества и экономические специализации каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав федерального округа, и на основе указанных преимуществ и специализаций должны формироваться стратегии социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований;

стратегия должна содержать меры по обеспечению сбалансированного территориального развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа, в частности по опережающему развитию депрессивных территорий;

в акте Правительства РФ об утверждении стратегии должно предусматриваться обязательность положений стратегии для целей формирования долгосрочных (федеральных) целевых программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, а также для разработки стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Опыт практической разработки указанных стратегий федеральных округов позволяет говорить о типовой структуре стратегии федерального округа.

Раздел посвященный развитию инфраструктуры должен содержать текущее состояние и перспективы развития транспортной, энергетической, информационно – телекоммуникационной инфраструктуры федерального значения субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах федерального округа. Также необходимо отражать задачи, в реализацию которых создается та или иная инфраструктура.

Региональный раздел, посвященный социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах федерального округа или макрорегиона должен содержать основные направления развития экономики субъекта Российской Федерации, конкурентные преимущества территории и инфраструктурные ограничения экономического развития субъекта Российской Федерации.

Цели, ориентиры и показатели, представленные в данном разделе должны согласовываться со стратегиями субъектов Российской Федерации, а также служить ориентиром в части утвержденных распоряжениями Правительства РФ индикаторов развития территории – как федерального округа, так и субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа.

В отраслевом разделе должны отражаться текущее состояние и перспективы развития базовых секторов экономики субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах федерального округа.

Необходимо обратить внимание на то, что в стратегиях федеральных округов, в отличие от Концепции 2020 не предполагается отдельный блок по инновационному развитию. Отраслевые и региональные разделы стратегии должны разрабатываться только на основе инновационного развития отраслей и территорий.

Однако, требования, выдвигаемые при разработке стратегий федеральных округов к разрабатываемым стратегиям, не позволили добиться единой системы и качества документов.

В стратегии федерального округа в обязательном порядке должны содержаться целевые показатели развития (округа в целом, субъектов Российской Федерации, отдельных отраслей на территории округа) и мероприятия по их достижению. Особое внимание должно обращать на баланс показателей развития отраслей и территорий, наиболее важным из которых сегодня является баланс трудовых ресурсов в Российской Федерации, включающий меры по регулированию внешней и внутренней миграции населения для формирования постоянных трудовых ресурсов.

Такие меры должны быть согласованы и синхронизированы с реализацией мероприятий по активизации производственной деятельности на соответствующих территориях, созданию качественной социальной инфраструктуры, подготовке и переподготовке кадров для обеспечения потребности региональных экономик в трудовых ресурсах в территориальном и профессионально-квалификационном разрезе с учетом перспективных экономических специализаций субъектов РФ и долгосрочных инвестиционных планов крупных компаний и естественных монополий.

На примере первой качественно проработанной стратегии федерального округа с точки зрения системного документа в комплексе документов стратегического планирования – «Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года»²⁷⁶, стратегия федерального округа должна содержать показатели развития территории на плановый период в отраслевом и региональном (в субъектах Российской Федерации) разрезах. Однако, на практике целевые показатели присутствуют не во всех стратегиях федеральных округов.

²⁷⁶ «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р.

Не удалось достичь и единства структуры стратегий, которые хоть и близки друг к другу, но трудно сопоставимы по разделам. Так, Комплексная стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года²⁷⁷ и по структуре, и по содержанию выпадает из системы стратегий социально-экономического развития федеральных округов.

В части стратегий социально-экономического развития федеральных округов существуют и другие стратегическо-юридические вопросы.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» обозначена только координация стратегии федерального округа со стратегиями субъектов Российской Федерации. При этом не определена координация с федеральными стратегическими документами.

Следующая юридическая коллизия в части стратегий социально-экономического развития федеральных округов, по мнению автора, касается к какому уровню данный документ относится – федеральный или региональный уровень. В соответствии с Указом Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»: «Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа»²⁷⁸. Т.е. федеральный округ – это федеральный уровень власти. В то же время в соответствии с Указом Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» стратегии федеральных округов отнесены к региональным документам²⁷⁹.

Важно отметить, что такие документы как стратегии федеральных округов и отдельных территорий не вписаны в систему докумен-

²⁷⁷ «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р.

²⁷⁸ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе». Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849.

²⁷⁹ Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» Ст. 10 «... на федеральном, региональном (федеральный округ, субъект Российской Федерации), межрегиональном (межрегиональные территориально-производственные комплексы), межотраслевом и отраслевом уровне».

тов, увязанных с формированием программ и прогнозов в стране, а как следствие — они не влияют на бюджетный процесс²⁸⁰ и систему принятия стратегических решений в Российской Федерации.

Таким образом, по теме данного раздела можно сделать вывод о роли стратегий федеральных округов. При отсутствии ориентиров для развития регионов в Концепции 2020, стратегии федеральных округов, как новый документ, безусловно, вносят системный подход в вопрос стратегического планирования. Однако, при отсутствии нормативно закреплённых требований к порядку разработки, структуре и содержанию стратегий федеральных округов, а как следствии — разнородности стратегий, пока нельзя говорить о том, что стратегии федеральных округов стали новым системным механизмом, способствующим социально-экономическому развитию регионов.

4.3. Долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное планирование социально-экономического развития субъектов РФ

До разработки стратегий социально-экономического развития федеральных округов основные документы стратегического планирования формировались на уровне субъектов Российской Федерации.

Проанализируем нормативно-правовую базу, регламентирующую разработку указанных документов субъектами Российской Федерации.

Основной документ, определяющий систему целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны является Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях

²⁸⁰ В соответствии с Указом Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» обозначена только координация стратегии федерального округа со стратегиями субъектов Российской Федерации: Ст. 17. «Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе в рамках стратегического планирования координирует формирование стратегии (концепции) развития федерального округа, а также взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ в целях увязки федеральных и региональных социально-экономических программ по вопросам устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности в пределах федерального округа».

региональной политики в Российской Федерации». Однако о разработке стратегических документов в Указе речь не идет, затронут только вопрос принципов разработки программ и прогнозов²⁸¹.

В соответствии с Указом «Об основах стратегического планирования в РФ», высшее должностное лицо субъекта РФ организует решение вопросов стратегического планирования²⁸².

В части долгосрочного планирования в Указе определено, что основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации²⁸³. В части краткосрочного планирования определены доклады субъекта Российской Федерации²⁸⁴.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Россий-

²⁸¹ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, раздел 3.2. «Методы и формы реализации региональной экономической политики»: «При разработке общероссийских прогнозов и программ особое место должно быть отведено региональному аспекту. Это даст регионам необходимые ориентиры, позволяющие им определить господствующие тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, свое место в межрегиональном разделении труда, наметить и скорректировать в прогнозируемой динамике общероссийского и региональных рынков собственные регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы.

В проектах долгосрочных и среднесрочных прогнозов и программ должны быть отражены вопросы совершенствования региональной экономической политики».

²⁸² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 17, п. 2: «Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ организует решение вопросов стратегического планирования с учетом Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

²⁸³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 31: «Основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые с учетом задач обеспечения национальной безопасности, на перспективу 10 лет и 5 лет соответственно».

²⁸⁴ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 30: «Доклад субъекта РФ представляется в Правительство РФ и содержит информацию о достижении поставленных целей, включая эффективность расходования ресурсов на устойчивое развитие региона с учетом задач обеспечения национальной безопасности».

ской Федерации» регламентируется разработки следующих стратегических (плановых) и отчетных документов:

В рамках долгосрочного планирования:

планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения²⁸⁵,

утверждение схем территориального планирования субъекта Российской Федерации²⁸⁶.

В рамках краткосрочного планирования в реализацию Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» (как и в реализацию Указа «Об основах стратегического планирования в РФ») высшее должностное лицо субъекта РФ представляет Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей (об оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации)²⁸⁷.

В краткосрочном горизонте планирования субъекты РФ должны разрабатывать прогнозы социально-экономического развития

²⁸⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 26_3, п. 10 «планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель».

²⁸⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 26_3, п. 42 «утверждения схем территориального планирования субъекта Российской Федерации, утверждения документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования, выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации».

²⁸⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 26_3-2, п. 2. «Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей, указанных в пункте 1 настоящей статьи. Порядок и сроки представления докладов устанавливаются Президентом Российской Федерации». Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 30: «Доклад субъекта РФ представляется в Правительство РФ и содержит информацию о достижении поставленных целей, включая эффективность расходования ресурсов на устойчивое развитие региона с учетом задач обеспечения национальной безопасности».

субъекта Российской Федерации, что определяется положением статьи 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» и Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»²⁸⁸.

Также в соответствии с Градостроительным кодексом РФ субъект РФ должен разрабатывать и утверждать схему территориального планирования субъекта РФ (анализ в части территориального планирования представлен в разделе 5.2 исследования).

Таким образом, перечень регламентированных нормативными актами документов планирования на региональном уровне выглядит следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Перечень документов планирования на региональном уровне, регламентированных нормативными актами к разработке

Период	Документ	Нормативный акт, которым регламентирована разработка
Долгосрочный	Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.	Указ «Об основах стратегического планирования в РФ».
	План использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода земель сельскохозяйственного назначения.	Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
	Схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации.	Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

²⁸⁸ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Статья 2. Система государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, П.3 «Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам»

Окончание таблицы 2

Период	Документ	Нормативный акт, которым регламентирована разработка
Средне-срочный	Комплексная программа социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.	Указ «Об основах стратегического планирования в РФ».
Кратко-срочный	Доклад субъекта РФ о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей (об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации).	Указ «Об основах стратегического планирования в РФ», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
	Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.	Бюджетный кодекс Российской Федерации, Постановление «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации», Федеральный закон «О прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Далее проанализируем практику и проблемы разработки указанных документов на уровне субъектов Российской Федерации.

4.3.1. Стратегии социально экономического развития субъектов РФ на долгосрочную перспективу

Развитие экономики регионов является одним из главных направлений деятельности государства. Экономическое развитие страны в целом невозможно без учета экономического статуса региональных ее составляющих — эффективного функционирования экономик субъектов Российской Федерации.

Субъекты Федерации имеют определенные различия в своем экономическом развитии, что, естественно, влияет на объем правового регулирования экономического развития в каждом конкретном регионе. Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России, безусловно, оказывает значительное влияние на стратегию и тактику институциональных преобразований при проведении государственной экономической политики.

Сохранение государственной и территориальной целостности страны требует последовательной реализации конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике, укрепления единства исполнительной власти, повышения ответственности всех уровней власти за реализацию закрепленных за ними функций и полномочий по предметам исключительного и совместного ведения. Одновременно необходимо повышение экономической самостоятельности и ответственности субъектов Федерации на основе разграничения функций, полномочий, источников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональным уровнями. Для этого следует формировать такие режимы регулирования экономики, которые стимулировали бы и гарантировали бы устойчивый экономический рост как в Российской Федерации, так и в ее субъектах.

Стратегия субъекта РФ представляет собой документ, определяющий важнейшие направления, механизмы и методы развития конкретной территории на долгосрочный период, обеспечивающий в рассматриваемой перспективе достижение намеченных социальных и экономических целей с учетом долгосрочных приоритетов, целей и задач федеральной и муниципальной политики, а также крупных организаций.

Целью разработки Стратегии субъекта РФ является формирование долгосрочного плана действий, обеспечивающего устойчивое повышение благосостояния граждан субъекта Российской Федерации, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций субъекта Российской Федерации.

Правовые основы экономического развития субъектов РФ составляют часть их конституционно-правового статуса. Они представлены актами как федерального, так и регионального уровней²⁸⁹. Это обусловлено рядом конституционных положений, определяющих, прежде всего, федеративный характер устройства Российского государства и вытекающих из него полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 71-74, 76 Конституции РФ). Принципиальное значение здесь имеют также положения ст. 5, 8 и 9 Конституции Российской

²⁸⁹ «Правовое регулирование экономического развития субъектов Российской Федерации», С.С. Собянин, губернатор Тюменской области, кандидат юридических наук. «Журнал российского права», № 7, июль 2005 г.

Федерации²⁹⁰. В указанных статьях закреплены основные принципы экономического развития федеративного государства, неотъемлемым элементом которого являются экономики субъектов Федерации.

В соответствии с нормативно-правовой базой, стратегия субъекта РФ является основным стратегическим документом долгосрочного планирования субъекта Российской Федерации²⁹¹ и должна разрабатываться в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года²⁹².

Таким образом, исходя из вышесказанного в разделе 4.3 исследования, стратегия социально-экономического развития субъекта РФ определяет цели, приоритеты социально-экономической политики и задачи социально-экономического развития субъекта РФ в долгосрочной перспективе и служит основой для разработки:

²⁹⁰ Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 5 ч. 1. «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации», ч. 2. «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство», ч. 3. «Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации», ч. 4. «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны».

Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 5 ч. 1. «В РФ гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности», ч. 2. «В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 9 ч. 1. «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», ч. 2. «Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».

²⁹¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 31: «Основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые с учетом задач обеспечения национальной безопасности, на перспективу 10 лет и 5 лет соответственно».

²⁹² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 17, п. 2: «Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ организует решение вопросов стратегического планирования с учетом Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года».

схем территориального планирования субъекта Российской Федерации;

программ экономического и социального развития субъекта РФ на среднесрочный период;

целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

основных направлений деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также в соответствии с распоряжениями Правительства РФ об утверждении стратегий федеральных округов (Стратегии федеральных округов и отдельных территорий – Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года²⁹³, Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года²⁹⁴, Комплексная стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года²⁹⁵, др.) рекомендовано органам исполнительной власти при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности руководствоваться положениями стратегий.

Представим анализ практики разработки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, который состоит из двух частей:

1. вопросы согласованности стратегий субъектов РФ с другими документами;

2. практика разработки стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

По первому вопросу.

В связи с тем, что на федеральном уровне разработаны и утверждены стратегии федеральных округов, субъекты РФ должны привести стратегии субъектов РФ в соответствие с документами, утвержденными на федеральном уровне. Рассмотрим практику реализации этого положения на основе анализа первой из утвержденных страте-

²⁹³ «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р.

²⁹⁴ «Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р.

²⁹⁵ «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р.

гий – Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года²⁹⁶.

Так, в соответствии с п. 2 Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Органам исполнительной власти при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности руководствоваться положениями Стратегии».

Безусловно, все субъекты РФ Дальнего Востока и Байкальского региона проводили доработку и корректировку существующих стратегий субъектов РФ с указанной Стратегией. Однако, в отсутствие требований к структуре и индикаторам стратегии документы получились исключительно разнородны.

Наиболее качественно проработанная стратегий – Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года²⁹⁷.

Необходимо отметить, что Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года системный документ, в котором представлены цели, задачи, инструменты взаимодействия с крупными компаниями, представлена координация с федеральными отраслевыми стратегиями, определены механизмы реализации стратегии, и мониторинг реализации Стратегии. Достаточный набор индикаторов представлен для инновационного и инерционного сценария развития.

В разделе 7 (Макроэкономические индикаторы) Стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года представлены индикаторы. В соответствии с п. 2 распоряжения Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, индикаторы, представленные в разделе 7 Стратегии Хабаровского края, должны соответствовать Приложению № 3 (Показатели социального развития Хабаровского края на период до 2025 года) и Приложению № 4 (Показатели экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года) к Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

²⁹⁶ «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р.

²⁹⁷ «Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года». Утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 13.01.2009 № 1-пр.

Таблица 3

Сравнение перечня индикаторов социально-экономического развития, отраженных в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года и Стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года	Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года
• Коэффициент естественного прироста населения (на 1000 человек)	• Среднегодовая численность населения
• Суммарный коэффициент рождаемости (число детей, рожденных одной женщиной в репродуктивном возрасте)	• Рождаемость на 1 тыс. населения
• Ожидаемая продолжительность жизни	• Ожидаемая продолжительность жизни при рождении
• Коэффициент младенческой смертности (число детей, умерших в возрасте до 1 года, на 1000 родившихся)	• Смертность на 1 тыс. населения
• Ввод в действие жилых домов (кв. метров общей площади на 1 человека)	• Доля среднего класса в процентах к общей численности населения
• Доля граждан, живущих в неблагоустроенном жилье (процентов)	• Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, в процентах к общей численности
• Удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (% общей численности населения)	• Соотношение среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума
• Средние за 5 лет темпы прироста валового регионального продукта (процентов)	• Уровень безработицы зарегистрированной по методике МОТ
• Объем валового регионального продукта – всего (млн. рублей)	• ВРП
в том числе: промышленность строительство сельское хозяйство транспорт прочие отрасли	в том числе: Промышленность Продукция сельского хозяйства Оборот розничной торговли Грузооборот транспорта Услуги связи
• Доля отраслей экономики в валовом региональном продукте – всего (процентов)	• ВРП (млрд. руб.)

Окончание таблицы 3

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года	Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года
в том числе:	• Среднегодовая численность населения (тыс. человек)
промышленность	• ВРП на душу населения (тыс. руб.)
строительство	• Инвестиции в основной капитал (млрд. руб.)
сельское хозяйство	• Экспорт (млн. долл. США)
транспорт	• Импорт (млн. долл. США)
прочие отрасли	
• Среднегодовые темпы прироста инвестиций по видам экономической деятельности (процентов):	• ВРП
• добыча полезных ископаемых	• Инвестиции в основной капитал
• обрабатывающие производства	• Индекс промышленного производства
• производство и распределение электроэнергии, газа и воды	• Валовая продукция сельского хозяйства
• Среднегодовая численность занятых в экономике(тыс. человек)	• Оборот розничной торговли
• Доля занятых в экономике в общем количестве трудоспособного населения(процентов)	• Грузооборот транспорта
• Потребление электроэнергии, включая потери(млн. кВт в час)	• Услуги связи
• Потери электроэнергии(млн. кВт в час)	
• Потребление электроэнергии отраслями экономики – всего(млн. кВт в час)	
в том числе: промышленность строительство сельское хозяйство транспорт прочие отрасли (без населения) потребление электроэнергии населением(млн. кВт в час)	

Однако, анализ показывает, что индикаторы сопоставимы лишь частично (см. табл. 3). Сравним такой показатель, как – валовый региональный продукт (ВРП). Результат анализ прогнозного значения валового регионального продукта в двух стратегиях - в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года и Стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 представлен в табл. 4.

Таблица 4

Сравнение индикаторов (ВРП), отраженных в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года и Стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025

А. Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025:

Показатель	2007 год	2015 год	2020 год	2025 год	Среднегодовые темпы за период (процентов)			2025 год к 2007 году (процентов)
					2008 – 2015 годы	2016 – 2025 годы	2008 – 2025 годы	
Инерционный сценарий								
ВРП (млрд. руб.)	234,4	296,9	364,6	445,4	103,0	104,2	103,6	190,0
Инновационный сценарий								
ВРП (млрд. руб.)	234,4	351,6	541,0	832,2	105,2	109,0	107,3	355,0

Б. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025:

	2005 год	2010 год	2015 год	2020 год	2025 год
Объем валового регионального продукта -всего (млн. рублей)	161194,4	362053	813097	1788799	3268489

Сопоставить индикаторы ВРП, представленные в двух стратегиях можно только по показателям, начиная с 2015 года. Индикаторы в Стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 представлены в сценарном варианте, тогда как Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока

ка и Байкальского региона на период до 2025 сценарных вариантов, как в самой стратегии, так и в индикаторах – не предполагает.

Таким образом, можно констатировать, что в отсутствии единых жестких требований к структуре стратегий субъектов Российской Федерации, порядку расчета и перечню представляемых показателей, невозможно выстроить единую систему Стратегия Округа – Стратегии субъектов Российской Федерации. В современной ситуации невозможно проводить мониторинг хода реализации стратегий федеральных округов, так как стратегии субъектов Российской Федерации, разработанные (доработанные) не согласуются со стратегией округа по перечню и значениям индикаторов социально-экономического развития территории.

По второму вопросу.

Приказом Министра регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14 утверждены «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». Приказом закреплены определения ряда терминов, обозначена четкая структура содержания стратегии и методические требования, выделен механизм реализации Стратегии социально-экономического развития. Отдельным разделом в «Требованиях» представлены критерии оценки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Сегодня отдельные положения Приказа в отдельных моментах утратили свою актуальность. Однако, Приказом были заложены важные элементы системы регионального планирования такие как единые требования к структуре стратегий социально – экономического развития субъектов Российской Федерации, введение системы индикативных показателей оценки деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с установленными целевыми показателями на период первых 3 лет, др.

В настоящее время все субъекты РФ разработали стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Большинство стратегий были утверждены в 2006–2007 гг. В отдельных субъекта Сибирского и Дальневосточного федеральных округов стратегии были утверждены в незначительно более поздний срок. В отдельных субъектах РФ срок действия стратегий истек и идет разработка нового документа на новый плановый период²⁹⁸.

²⁹⁸ Информация о разработке стратегических документов в субъектах РФ – в Приложении № 1.

Однако, как отмечалось выше, при отсутствии единых жестких требований к структуре, содержанию, наполнению стратегий субъектов Российской Федерации, стратегии носят исключительно разноплановый характер. Отдельные стратегии являются планом действий губернатора и администраций субъектов РФ на долгосрочную перспективу²⁹⁹, который конкретизируется в документах среднесрочного планирования – планах экономического и социального развития субъекта Российской Федерации. Отдельные стратегии – это декларативные документы, не увязанные ни с экономическими, ни с бюджетными показателями, не имеющие конкретных мероприятий по их реализации.

В этой связи уместно в данном разделе представить основные требования в разработке стратегий субъектов Российской Федерации.

Основные требования к разработке стратегий субъектов Российской Федерации

Основным требованием к горизонту планирования является соответствие горизонту планирования Стратегии (концепции) социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу, т.е. для настоящего времени – на перспективу до 2020 года, а в соответствии с Указом «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» на период 10–20 лет³⁰⁰. Проекцией стратегии субъекта РФ должна быть схема территориального планирования субъекта РФ с учетом ограничений, накладываемых схемами территориального планирования Российской Федерации.

Стратегия субъекта РФ должна содержать четко сформулированную долгосрочную (стратегическую) цель социально-экономического развития региона.

Стратегическая цель социально-экономического развития субъекта РФ заключается в достижении определенного «образа будущего». Формулировка стратегической цели должна удовлетворять нескольким критериям:

содержать обобщенную (интегрирующую) формулировку «образа будущего» субъекта Российской Федерации;

²⁹⁹ По нашему мнению, наиболее качественными являются стратегии Республики Якутия (Саха), Республики Татарстан, Псковской и Новгородской областей.

³⁰⁰ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», ст. 10: «планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5-10 лет) и краткосрочную (3-5 лет) перспективу».

позволять обосновывать стратегические направления ее достижения и совокупность требований к действиям, осуществляемым для ее достижения;

содержать общую характеристику средств достижения стратегической цели.

В качестве базовых могут быть выделены следующие цели развития субъекта Российской Федерации:

повышение уровня качества и продолжительности жизни, развитие человеческого потенциала на основе повышения эффективности здравоохранения, образования и жилищного строительства;

создание условий и обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста субъекта РФ на основе повышения конкурентоспособности производства и сохранения социальной стабильности за счет реализации потенциала субъекта РФ и комплексного развития инновационного потенциала;

создание потенциала будущего развития субъекта РФ на основе качественного улучшения инвестиционной привлекательности и развития взаимовыгодного межрегионального и международного сотрудничества;

повышение эффективности государственного регулирования социально-экономических процессов в субъекте Российской Федерации, на основе формирования систем стратегического управления, пространственного и территориального планирования;

совершенствование и развитие финансово-кредитного сектора экономики субъекта Российской Федерации в обеспечение инновационного сценария развития экономики,

Далее стратегические цели развития должны быть конкретизированы в виде критериев:

доходы (фактические доходы с учетом инфляции товаров и услуг на потребительском рынке населения, дифференциация доходов, адресная поддержка социально незащищенных слоев);

занятость (безработица, подсчитанная по занятости трудоспособного населения через налоговые инспекции, а не по добровольной регистрации безработных, качество работы, условия труда);

образование (уровень образованности населения, доступность и качество образования);

инвестиции (количество новых эффективных инновационных проектов с учетом роста доходов занятых на данном производстве по отношению к средней зарплате региона, согласно стратегическим целям субъекта Российской Федерации);

инновационная продукция (доля инновационной продукции в общем объеме производства);

жилищные условия (характеристика проживания по комфорту, безопасности, включая количества и качества услуг и экологию среды обитания);

здоровье населения (долголетие, качество здоровья и работоспособности, возможность получения высококвалифицированной медицинской помощи);

окружающая среда (устойчивость природного комплекса, использование земель, качество воды и продуктов, экологическая безопасность);

досуг и отдых (разнообразие форм, включая оздоровительные мероприятия, семейный отдых, рекреационные возможности для занятий спортом, проведение зрелищных мероприятий и развитие индивидуальных увлечений).

С учетом стратегических целей определяются стратегические задачи развития субъекта РФ по экономике и социальной сфере.

Основные задачи разработки Стратегии субъекта Российской Федерации:

оценка потенциала социально-экономического развития региона; корректировка определенных и разработка новых приоритетных направлений социально-экономического развития субъекта РФ в целом и на уровне отдельных отраслей (видов экономической деятельности) и макрорайонов, а также выработка механизмов по достижению поставленных целей;

выработка мероприятий и механизмов по реализации намеченных приоритетов с учетом состояния инфраструктуры и ресурсной базы отраслей и территорий (включая формирование перечня и основных параметров крупнейших проектов в сфере экономики, инфраструктуры, социального развития), а также политики по привлечению ресурсов для обеспечения предлагаемых решений;

разработка системы мониторинга за выполнением поставленных задач, а также механизма их корректировки с предложениями по внесению изменений в систему управления субъектом Российской Федерации, выделением подразделения, занимающегося мониторингом и реализацией Стратегии.

Разработка Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ направлена на решение трех основополагающих задач управления:

определение стратегической цели и направлений социально-экономического развития;

формулирование комплексных программ как основного инструмента реализации стратегической цели и направлений социально-экономического развития;

формулирование плана действий (стратегических мероприятий), осуществляемых Администрацией и обеспечивающих реализацию комплексных программ.

Участие субъекта РФ в решении задач социально-экономического развития страны в целом определяется его объективным экономико-географическим потенциалом и сложившейся структурой экономики и социальной сферы края. С этой точки зрения, объектом анализа должны стать основные виды экономической деятельности и составляющие социальной сферы субъекта Российской Федерации, их место и значение для функционирования социально-экономической системы России, прямой и косвенный вклад в достижение приоритетных целей федерального Правительства.

От определения стратегической цели и направлений развития переходим к формулированию конкретизирующих их комплексных программ, а затем — к стратегическим действиям (отраслевым программам, проектам и мероприятиям), обеспечивающим реализацию стратегических направлений и достижение стратегической цели.

На каждом уровне устанавливается соответствие:

стратегических целей и направлений развития отраслей и региона в целом — целям федерального Правительства;

стратегических целей и направлений развития отраслей экономики и социальной сферы — стратегиям федеральных органов государственной власти;

стратегических действий Администрации субъекта РФ — приоритетным национальным проектам.

Таким образом, реализуется общая логика формирования Стратегии, заключающаяся в соответствии цели и направлений социально-экономического развития региона и целей федерального Правительства.

Эффективность управления в обществе на всех уровнях характеризуется тем, насколько динамика социально-экономических процессов соответствует системе объективных целей и приоритетов общественного развития. Для развитых стран характерны такие приоритеты, как:

обеспечение устойчивого экономического роста;

энергетическая безопасность за счет использования собственных возобновляемых природных ресурсов;

максимальное обеспечение товарами и услугами населения, производимыми в собственном регионе;

развитие человеческого потенциала, повышение эффективности живого труда, социальное развитие, улучшение среды обитания;

создание, накопление ресурсного, научного, технического, интеллектуального потенциала для будущего устойчивого развития;

обеспечение экологической безопасности, гармонизация отношений с природной средой.

Реализация этих приоритетов проявляется достижением таких целей и задач развития, как снижение дифференциации в уровне жизни населения, повышение доходов населения, повышение энергоэффективности, снижением экологической нагрузки, рентабельности производства в различных секторах экономики, развитие и внедрение высоких технологий, инвестирование в перспективные отрасли и виды деятельности, обеспечение сбалансированного развития различных отраслей, снижение дифференциации в социально-экономическом развитии различных территорий, создание необходимой инфраструктуры, развитие межрегиональных и межстрановых экономических и гуманитарных связей и т.п.

Важным элементов стратегии социально-экономического развития РФ должны быть показатели развития. Безусловно, эти показатели должны быть сопоставимы и коррелироваться с показателями и индикаторами развития в стратегиях макрорегионов.

Корректировка стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу производится в соответствии с плановыми документами Российской Федерации.

Если рассматривать эффективность государственного регулирования экономическими процессами, то она будет определяться:

степенью достижения целей, сформулированных в рамках формирования политики и стратегий социально-экономического развития субъекта Федерации;

эффективностью управления собственностью субъекта Федерации, в том числе и уровнем корпоративного управления на предприятиях, находящихся в собственности субъекта Федерации.

эффективностью мероприятий по поддержке и стимулированию деятельности предприятий, участвующих в реализации проектов в рамках принятых отраслевых и региональных стратегий, созданию условий обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития и удовлетворения общественных потребностей.

Из приведенных выше рекомендаций к разработке стратегий социально-экономического развития субъекта РФ следуют важный вывод: если цели социально-экономического развития на определенный временной промежуток не сформулированы и не определены

конкретные показатели достижения указанных целей, или не заданы их приоритеты, само понятие эффективности реализации стратегических документов не может существовать.

Следует важный вывод и о том, что стратегии субъектов РФ должны иметь сопоставимую структуру и должны разрабатываться в соответствии с методическими рекомендациями, которые следует утвердить не приказом министерства, а нормативно-правовым актом. Стратегическое планирование на региональном уровне должно осуществляться в обязательной увязке с документами федерального уровня (осуществляется путем разработки и реализации согласованных концепции, доктрины, стратегии, программы и схем развития территорий Российской Федерации). По мнению автора, документы, разрабатываемые на региональном уровне, должны учитываться при подготовке документов стратегического и территориального планирования муниципальных образований. Мероприятия, предусматриваемые стратегиями развития отраслей экономики и социальной сферы, должны быть увязаны с приоритетными направлениями развития каждой территории, стратегиями (концепциями) социально-экономического развития федеральных округов (отдельных территорий), федеральными программными документами развития отраслей экономики и социальной сферы.

В связи с представлением основных требований к базовому стратегическому документу субъекта Российской Федерации, уместно акцентировать внимание на критериях сбалансированности документов планирования. Основной критерий – одинаковый горизонт планирования и соответствие горизонту планирования Стратегии (концепции) социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу. Важным элементом стратегий является идентичная структура документа: наличие перечня вопросов, обязательно отражаемых в Стратегии (концепции) социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу, стратегиях федеральных округов, стратегиях субъектов Российской Федерации. Перечень одинаковых, сопоставимых показателей, формирующихся в соответствии с целями устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности и задачами, определенными долгосрочными приоритетами развития страны.

4.3.2. Среднесрочные программы экономического и социального развития субъектов РФ

Программа социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период – документ, определяющий цели, задачи и комплексы мероприятий, обеспечивающие достижение целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, и включающий показатели и их значения в отчетном и плановом периодах.

В части нормативной базы, регламентирующей субъектам РФ разработку среднесрочных программ на настоящем этапе можно назвать Указ «Об основах стратегического планирования в РФ», где в статье 31 отмечено, что «основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»³⁰¹.

По мнению автора, название «комплексные программы» соответствует распоряжению Правительства РФ и приказу Министерства экономического развития и торговли РФ «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ» и возвращает в практику разработку таких программ.

В соответствии с Законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» данные программы должны также коррелироваться с разделом «региональная экономическая политика» программ социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу³⁰².

³⁰¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 31: «Основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, разрабатываемые с учетом задач обеспечения национальной безопасности, на перспективу 10 лет и 5 лет соответственно».

³⁰² Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», ст. 4, п. 8; «В программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу должны быть отражены: оценка итогов социально-экономического развития РФ за предыдущий период и характеристика состояния экономики Российской Федерации; концепция программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу; макроэкономическая политика; институциональные преобразования; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешнеэкономическая политика».

Ранее субъекты РФ на основании и в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р и приказом Министерства экономического развития и торговли РФ от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ» должны были разрабатывать и представлять в Министерство экономического развития и торговли РФ программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, а Министерство экономического развития и торговли РФ должно было обеспечивать регистрацию и учет программ и осуществлять координацию деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по их реализации.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу» органам государственной власти субъектов РФ при разработке региональных программ социально-экономического развития рекомендовано было руководствоваться положениями программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу.

Таким образом, обеспечивалась преемственность и система взаимосогласованности среднесрочных региональных и федеральных программ.

Однако, с 2007 года обязательное требование к предоставлению таких программ не предъявлялось. Фактически программы перестали разрабатываться с 2006 года. С июня 2010 года³⁰³ распоряжение Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р утратило силу.

Безусловно, среднесрочные планы являются важным элементом в системе планирования на любом уровне, а возврат планов экономического и социального развития субъектов РФ в число обязательных для разработки и согласования документов обеспечит методологическое единство стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации, создаст единый горизонт планирования, а также обеспечит координацию и согласование стратегий и программ с принятыми на федеральном уровне программными документами развития отраслей экономики и социальной сферы.

³⁰³ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 484 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Автору представляется, что необходимо вернуть практику формирования и реализации среднесрочных программ экономического и социального развития субъекта РФ в общую систему планирования³⁰⁴.

По мнению автора, среднесрочная программа экономического и социального развития субъекта РФ (далее – Программа) должна соответствовать требованиям времени и быть отличной от требований, представленных распоряжением Правительства РФ и приказом Министерства экономического развития и торговли РФ «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ»³⁰⁵.

Основные требования к Программе экономического и социального развития субъекта РФ

Программа должна представлять увязанный по задачам, ресурсам и срокам реализации комплекс производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, инновационного, экологического, социального и культурного развития субъекта Российской Федерации.

Основной целью Программы будет являться комплексное решение ключевых социально-экономических проблем субъекта РФ и повышение на этой основе уровня жизни и обеспечение занятости населения региона, развитие производственного, а также трудового и интеллектуального потенциала.

Программа должна разрабатываться в реализацию стратегии субъекта РФ с учетом ограничений, которые накладывают схемы территориального планирования РФ и субъекта РФ. Программа должна разрабатываться в соответствии с приоритетами и целями, определенными в прогнозах и программах социально-экономического развития Российской Федерации, а также с учетом Концепции

³⁰⁴ Смирнова О.О. «Методическая вертикаль стратегического планирования» Общероссийский форум «Стратегическое планирование в городах и регионах России», СПб, 18–19 октября 2010 г. (Материалы конференции).

³⁰⁵ Распоряжение Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р и Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ».

долгосрочного развития Российской Федерации, государственной программы вооружения, отраслевых доктрин, концепций, стратегий и программ развития на среднесрочный и долгосрочный период, стратегий развития макрорегионов и стратегии самого субъекта РФ и должна являться механизмом их реализации.

Формируемые цели и задачи программы должны соответствовать положениям Программы экономического и социального развития РФ на среднесрочный период, другим программным и прогнозным документам Правительства Российской Федерации, положениям стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Основные направления региональной программы должны быть ориентированы на среднесрочный период и направлены на улучшение инвестиционного климата, укрепление государственно-частных партнерств, создание условий для реализации инноваций, развитие малого и среднего предпринимательства.

Цели Программы должны формироваться на основе анализа стратегического видения региона, его приоритетов развития, анализа сформировавшихся тенденций развития, факторов ограничивающих рост экономики и реформирования социальной сферы. Цели должны быть конкретными и иметь количественное выражение.

Программа должна содержать комплекс всех проектов и мероприятий, реализуемых на территории субъекта РФ с учетом реализации проектов и мероприятий на территории других регионов, существенно влияющих на развитие данного субъекта Российской Федерации.

В Программе должны быть приведены все мероприятия, финансируемые в рамках всех Государственных (федеральных) целевых программ, реализуемых на территории региона, а также мероприятия, реализуемые на территории других регионов, реализация которых оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие данного субъекта Российской Федерации.

Также в Программе должен быть приведен перечень перспективных проектов, которые в настоящее время не финансируются, но реализация, которых позволит обеспечить комплексность развития субъекта Российской Федерации. Вопрос финансирования перспективных проектов может ежегодно рассматриваться исходя из возможностей федерального и регионального бюджетов.

Программы должны являться одним из важнейших механизмов реализации структурной, научно-технической и инновационной политики государства, активного воздействия на его социально-эконо-

мическое развитие и направлены в первую очередь на реализацию крупномасштабных, наиболее важных для страны и регионов инфраструктурных, производственных, научно-технических и инновационных проектов.

В Программе должны содержаться проекты и мероприятия, финансируемые в рамках Государственных (федеральных и ведомственных) целевых программ, реализуемых на территории субъекта Российской Федерации, проекты и мероприятия, реализуемые с участием средств федерального бюджета в рамках механизмов государственно-частного партнерства (особые экономические зоны, концессии, Инвестиционный фонд, режим промышленной сборки, технопарки, наукограды и другие), а также все иные проекты и мероприятия, реализация которых необходима для развития региона.

В Программе должен приводиться перечень перспективных проектов, которые взаимосвязаны с уже реализованными или реализуемыми проектами и мероприятиями. Данные проекты могут представляться для рассмотрения целесообразности их включения в Государственные (федеральные), отраслевые и региональные целевые программы.

При составлении перечня перспективных проектов необходимо в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 590 «О проверке инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» провести проверку всех инвестиционных проектов, предусматривающих строительство, реконструкцию и техническое перевооружение объектов капитального строительства и (или) осуществление иных инвестиций в основной капитал, финансируемых полностью или частично за счет средств федерального бюджета, на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения.

Для проектов и мероприятий, предполагающих строительство и (или) реконструкцию объектов являющихся государственной собственностью субъекта РФ и предлагаемых для финансирования с участием федерального бюджета, в рамках Программы рассчитываются коэффициенты софинансирования, применяемые на протяжении всего периода реализации Программы.

Если в рамках Программы предполагается создание особых экономических зон обоснование необходимости их создания должно быть разработано в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Период реализации Программы должен составлять 5 лет.

Необходимо отметить базовый принцип, определяющий построение механизма реализации Программы – принцип «баланса интересов», который подразумевает обеспечение соблюдения интересов предприятий и организаций различных форм собственности, субъектов управления различного иерархического уровня, участвующих в реализации Программы.

Выступая как субъект хозяйственных отношений, региональные органы управления обеспечивают свои интересы и одновременно создают условия для эффективного функционирования предприятий, улучшения инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации. Деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ по реализации Программы заключается не в прямом участии в работе отдельных предприятий (что нарушает принцип равных конкурентных условий), а в создании благоприятных условий для их деятельности: свобода и доступность экономической инициативы, добросовестная конкуренция, снижение барьеров входа на товарные рынки.

Таким образом, программы экономического и социального развития субъектов РФ являются важным элементом реализации долгосрочных документов планирования (стратегий субъектов Российской Федерации) в регионах. Данный документ среднесрочного планирования должен быть возвращен в обязательную практику и разрабатываться в соответствии с федеральными документами среднесрочного планирования.

4.3.3. Документы краткосрочного горизонта планирования и инструменты бюджетного планирования на региональном уровне

Разработка документов краткосрочного планирования на региональном уровне³⁰⁶ осложняется тем, что как на федеральном, так и на региональном уровне в РФ отсутствует среднесрочное планирование, позволяющее перейти от долгосрочных стратегий и концепций к планированию с горизонтом 1–3 года, оказывающим непосредственное влияние на бюджетный процесс.

³⁰⁶ Доклад субъекта РФ о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей (об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации) и Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»³⁰⁷, а также в реализацию Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Указа «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»³⁰⁸ высшее должностное лицо субъектов РФ ежегодно, до 1 мая года, следующего за отчетным, представляет в Правительство РФ доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и их планируемых значениях на 3-летний период³⁰⁹.

Предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в сферах:

- 1) экономического развития;
- 2) здравоохранения и здоровья населения;
- 3) общего образования;
- 4) начального и среднего профессионального образования;
- 5) жилищного строительства и обеспечения граждан жильем;
- 6) жилищно-коммунального хозяйства;
- 7) дорожного хозяйства;
- 8) обеспечения безопасности граждан;

³⁰⁷ С 1 января 2013 года – в соответствии с Указом Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ».

³⁰⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 26_3-2. п 2. «Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей, указанных в пункте 1 настоящей статьи. Порядок и сроки представления докладов устанавливаются Президентом Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в РФ», ст. 30: «Доклад субъекта РФ представляется в Правительство РФ и содержит информацию о достижении поставленных целей, включая эффективность расходования ресурсов на устойчивое развитие региона с учетом задач обеспечения национальной безопасности».

³⁰⁹ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», ст. 3.

- 9) организации государственного и муниципального управления;
- 10) энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- 11) охраны окружающей среды³¹⁰.

Несмотря на то, что доклад субъекта РФ отражен в Указе «Об основах стратегического планирования в РФ», к вопросам планирования данный документ, по мнению автора, отношения не имеет.

Перечень весьма регулярно меняющихся показателей (около 250)³¹¹ не стал обязательной составляющей стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а в отсутствии среднесрочного планирования, напоминает перечень статистических работ.

То же можно сказать и про прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации³¹².

На практике при разработке прогноза применяются Методические рекомендации по составлению прогнозов субъектами РФ, разрабатываемые Минэкономразвития России. Такие Методические рекомендации ежегодно уточняются и направляются в субъекты РФ для применения в процессе прогнозирования и организации взаимодействия с муниципальными образованиями. Рекомендации готовятся в том числе и для получения от регионов унифицированной информации о региональных показателях с целью их последующей обработки. Для этого субъектам РФ рассылается типовая форма, которая содержит около 650 показателей и предусматривает составление не менее двух вариантов прогноза, при этом в основе региональных прогнозов лежат показатели, разрабатываемые на федеральном уровне. Безусловно, как на федеральном уровне, так и на региональном уровне прогнозы социально-экономического развития являются основой

³¹⁰ «Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322), п. 2.

³¹¹ Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322) (с изменениями от 1 апреля, 26 июля, 18 декабря 2010 г., 4 марта 2011 г.).

³¹² Определяется положением статьи 173 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» и Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

для составления региональных бюджетов. Однако, как показывает описанная в разделе 3.3 практика прогнозирования и бюджетирования на федеральном уровне, так и практика составления краткосрочных прогнозов на региональном уровне не позволяют говорить о составлении прогнозов как элементе планирования.

Обращаясь к истории практики разработки документов краткосрочного планирования, необходимо отметить, что в 2005 году, в систему планирования на уровне как федеральных министерств и ведомств, так и на уровне субъектов РФ была введена практика предоставления докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования на очередной финансовый год и плановый период.

Определенные Постановлением Правительства РФ № 249 от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», ДРОНД(ы) использовались в качестве инструмента бюджетного планирования в целях повышения эффективности бюджетных расходов.

Внедрение ДРОНД(ов) было призвано расширить возможности применения среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат, и обеспечить Правительство РФ необходимой информацией для определения результатов и целей бюджетной политики, составления перспективного финансового плана исходя из эффективного использования бюджетных средств.

Подготовка докладов федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, субъектами РФ с 2005 г. осуществлялось в соответствии с Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и Методическими рекомендациями по подготовке указанных докладов, которые были разработаны Министерством финансов РФ и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

Предусматривался переход к среднесрочному финансовому планированию не только на уровне Федерации, но и субъектов Федерации и муниципальных образований. Правительство РФ рекомендовало применение ДРОНД(ов) в бюджетном планировании субъектам Федерации.

Однако, аналогичная программам экономического и социального развития субъектов РФ ситуация произошла с представляемыми ранее субъектами РФ отчетами (докладами) о результатах деятельности (далее – ДРОНД), которые также были и отчетами о реализации

программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации. С 2009 года практика ДРОНД(ов) прекратила существование.

При применении практики ДРОНД(ов) в Бюджетном кодексе РФ не содержалось каких-либо норм, регламентирующих вопросы составления и применения докладов о результатах и основных направлениях деятельности, а сам термин «доклад о результатах и основных направлениях деятельности» не упоминался в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Следовательно, проблема внедрения ДРОНД в среднесрочное финансовое планирование была связана с отсутствием их федеральных стандартов по соответствующим субъектам бюджетного планирования. Безусловно, нужна была увязка ДРОНД(а) с бюджетными процессами, иначе их применение в планировании бессмысленно.

Сегодня в иерархии документов планирования в субъекте Российской Федерации, действительно, не достает такого документа как ДРОНД или годового отчета о результатах деятельности и о ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период. ДРОНД или годовой отчет необходим как документ, содержащий анализ результатов исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период, а также информацию о результативности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что существующая практика оценки деятельности должна быть заменена документом краткосрочного планирования, интегрированного в систему планирования. Эффективность деятельности региональных властей в краткосрочном периоде должна оцениваться по достижению запланированных в среднесрочных документах планирования показателей и по реализации целей долгосрочных стратегий.

4.3.4. Индикативное планирование в субъектах РФ

Необходимо отметить, что термин «индикативное планирование» или «индикативное управление» сегодня используется в действующем законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации. Безусловно, в связи с отсутствием законодательно закрепленного термина на федеральном уровне использование понятий и принципов индикативного планирования создает определенные

трудности для органов государственной власти субъекта Российской Федерации, вместе с тем такие примеры существуют, демонстрируя при таком подходе устойчивое развитие регионов.

Так, действующая в Республике Татарстан система индикативного управления может послужить примером использования методов косвенного государственного контроля деятельности органов местного самоуправления.

Основные понятия, субъекты, порядок, сроки и результаты действий органов исполнительной власти по реализации индикативного управления экономикой были установлены постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 29 мая 2000 г. № 371 в Регламенте системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан. Система индикативного управления основывалась на кодификаторе функций государственного управления Республики Татарстан, представляющем собой иерархическую систему функций государственного (публичного) управления, в соответствии с которой была приведена структура органов исполнительной власти республики. Функции закреплялись положениями об органах исполнительной власти³¹³. Основными измерителями результата исполнения функций публичного управления явились индикаторы оценки уровня жизни, социально-экономического положения республики, городов, районов, муниципальных образований, предприятий, «используемые для оценки реального социально-экономического положения Республики Татарстан, отраслей, видов деятельности, городов, районов, предприятий; задания уровня социального благополучия (пороговые значения); планирования действий по достижению пороговых значений; контроля за достижением запланированных результатов; принятия регулирующих воздействий; оценки деятельности органов государственного управления».

В основу индикативного управления, реализованного в Татарстане, были положены методы, не выходящие за рамки действующего законодательства, и поэтому отсутствие в законодательстве определения термина «индикативное» не послужило препятствием при создании правового обеспечения системы.

Также Постановлением Правительства Калужской области № 109 от 22.04.2005 «О концепции системы индикативного государ-

³¹³ Коршунов С.А. «Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан)», «Журнал российского права», № 9, сентябрь 2006 г.

ственного планирования в Калужской области»³¹⁴ введены основные принципы и механизмы индикативного планирования: «Индикативное государственное планирование – процесс формирования системы индикаторов (показателей) и разработка на их основе экономических мер государственного воздействия на экономические процессы для достижения установленных показателей».

К сожалению, ни термин «индикативное планирование», ни принципы работы не нашли своего правового закрепления на федеральном уровне в дальнейшем.

4.4. Вопросы формирования нормативно-правовой базы встраивания муниципального планирования в систему государственного стратегического планирования

В вопросах экономического развития регионов важная роль отводится деятельности органов местного самоуправления. В Указе Президента РФ об основных положениях региональной политики в РФ отмечается: «важную роль в региональной политике призвано играть местное самоуправление. Дополняя комплекс отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, реформа местного самоуправления завершает построение целостной системы власти в государстве на принципах, закрепленных Конституцией Российской Федерации»³¹⁵.

Вместе с тем, необходимо отметить, что вопросы, касающиеся плана развития муниципального сектора экономики, не могут являться предметом государственного регулирования, поскольку входят в компетенцию органов местного самоуправления и нарушают

³¹⁴ Приложение к Постановлению Правительства Калужской области от 22 апреля 2005 г. № 109 «Концепция системы индикативного государственного планирования в Калужской области», раздел: «Основные термины и определения».

³¹⁵ «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, ст. 2.2. «Роль местного самоуправления в развитии федеративных отношений».

конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления (ст. 12, 130, 132, 133 Конституции Российской Федерации)³¹⁶.

Однако, отношения, возникающие между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, регулируются такими Федеральными законами, как «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другими федеральными законами, регулирующими отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что к вопросам местного значения, находящимся в ведении муниципальных образований, относится комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. Однако исполнение этого положения Федерального закона осуществляет малая доля муниципальных образований, причем не постоянно.

Причины этого лежат в недостаточной методической проработанности вопросов комплексного социально-экономического

³¹⁶ Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 130 ч. 1. «Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью», ч. 2. «2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».

Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 131 ч. 1 «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно», ч.2. «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий».

Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 132 ч. 1. «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

Конституция РФ от 25.12.1993 Статья 133 «Местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами».

развития. В частности, отсутствуют нормативно определенные требования к институциональной и содержательной части управления процессом комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также отсутствуют механизмы правового регулирования взаимодействия администраций субъектов РФ и органов местного самоуправления в части процесса комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

В то же время практика показывает потребность в правовом регулировании процесса планирования комплексного социально-экономического развития муниципального образования в связи с необходимостью использования результатов управления на муниципальном уровне для осуществления процесса управления социально-экономическим развитием на уровне субъектов РФ и на федеральном уровне.

Неотъемлемым элементом этой системы является программа развития муниципального образования, которая рассматривается как один из инструментов управления развитием на муниципальном уровне. Муниципальные программы развития используются как механизм государственного управления развитием в особых случаях, связанных с:

- развитием сельских поселений;
- антикризисным развитием депрессивных территорий;
- существованием и развитием ЗАТО и наукоградов.

Отсутствие законодательно оформленной на федеральном уровне процедуры подготовки и реализации муниципальных программ развития снижает эффективность государственного регулирования вопросов социально-экономического развития на муниципальном уровне.

Вместе с тем, было бы полезно как создание правовой основы для организации процесса подготовки и исполнения муниципальных программ, прогнозов, стратегий комплексного социально-экономического развития, так и использование документов в единой системе планирования и прогнозирования. Необходимо рассмотреть вопросы об обязательности:

- подготовки прогноза социально-экономического развития муниципального образования и муниципальной программы комплексного социально-экономического развития;

- участия хозяйствующих субъектов в подготовке и исполнении муниципальной программы комплексного социально-экономического развития;

- использования прогноза социально-экономического развития муниципального образования и муниципальной программы комплексного социально-экономического развития для целей государственного

прогнозирования, планирования и управления развитием регионов РФ и социально-экономического развития Российской Федерации.

Безусловно, сегодня, в том «дефицитном» состоянии, в котором сегодня пребывают большинство бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации, данный вопрос о разработке дополнительных программ и документов за счет муниципальных бюджетов поднимать нельзя. Примером может служить обязательность разработки схем территориального планирования районов и генпланов городов. Даже под угрозой запрета резервирования земель в отсутствии генпланов и схем территориального планирования, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации, работа в 2007–2011 гг. шла исключительно медленно в большей части по причине отсутствия средств в муниципальных бюджетах на разработку установленных документов.

Принципиально важным представляется рассмотреть связь стратегического планирования муниципалитета с региональным и бюджетным планированием. Основным содержанием стратегического муниципального документа должны являться: анализ социально-экономического развития муниципального образования; оценка предпосылок и факторов, определяющих развитие муниципального образования на прогнозный период; выбор приоритетных направлений и мероприятий по решению социально-экономических задач в прогнозном периоде.

Наличие качественного муниципального плана (стратегии) помогает совершенствовать работу муниципального хозяйства, координирует финансово-хозяйственную деятельность муниципальных предприятий и учреждений городов и районов, обеспечивая эффективность управления в целом³¹⁷.

Другой аспект важности муниципального плана (стратегии) состоит в том, что он является неотъемлемой частью стратегии социально-экономического развития региона и уточняет прогнозные и плановые показатели, полученные в результате макроэкономического анализа, за счет приближения к реальной экономической ситуации, складывающейся в муниципальных образованиях. План и прогноз позволяют совершенствовать изменения территориально-отраслевой структуры, выделить проблемные территории, своевременно

³¹⁷ Черданцева И. Муниципальное планирование: организационно-экономические аспекты. Источник: Экономический портал <http://institutiones.com/general/1127-municipalnoe-planirovanie-organizacionno-ekonomicheskie-aspekty.html>

менно предупредить опасность нарастания территориальной дифференциации в уровнях развития муниципальных образований и другие негативные последствия.

Поэтому перед региональными органами власти актуальной становится разработка единых методических подходов при планировании развития территорий на уровне муниципальных образований.

Следует учитывать, что экономика каждого муниципального района является составной частью экономики региона с определенной специализацией, связанной с наличием на их территории природных ресурсов, а также особенностями климатических условий, накопленного производственного, квалификационного и научного потенциала. Согласование интересов и координация деятельности различных субъектов, расположенных на территории муниципалитета, образование единого экономического, социального, культурного и информационного пространства; эффективное использование местных ресурсов; создание и развитие рыночной инфраструктуры — вот минимальный перечень задач, которые должны быть решены в стратегических документах развития муниципального образования.

Основные принципы, которыми следует руководствоваться при формировании стратегических документов муниципального уровня — балансный подход к планированию межотраслевых и межтерриториальных процессов; гармонизация развития социального и экономического секторов муниципальных образований.

В заключение данного раздела, говоря о неких этапах совершенствования системы управления и регионального развития, можно сделать вывод, что основная задача сегодня — создание и совершенствование механизмов, которые должны обеспечить эффективное саморазвитие муниципалитетов и их участие в решении крупных общегосударственных задач, следуя стратегическим интересам страны.

В условиях, когда при наличии стратегических целей и ориентиров, отсутствуют документы их реализации в виде программ экономического и социального развития субъектов РФ на среднесрочный период и годовых отчетов о результатах и ходе исполнения программ социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период, сложно ожидать существенного прорыва в экономическом развитии и решения одной из основных проблем — это устранение диспропорции в развитии экономики регионов и уровня жизни проживающего в них населения. При этом, по мнению автора, одна из самых сложных задач в реализации стратегических федеральных целей и задач ложится «на плечи» муниципалов. А именно — в условиях

нынешнего федерального законодательства реализовать стратегические приоритеты, довести их от федерального и регионального уровня до каждого населенного пункта, до конкретного человека.

Отсутствие в единой системе государственного стратегического планирования норм, регламентирующих общие принципы стратегического планирования на уровне муниципальных образований нарушает принцип единства и целостности системы стратегического планирования, учитывая тот факт, что хотя местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, в то же время является неразрывным звеном существующей в РФ трехуровневой системы управления, включающей стратегическое планирование.

Выводы

При отсутствии ориентиров для развития регионов в Концепции 2020, стратегии федеральных округов, как новый документ, безусловно, вносят системный подход в вопрос стратегического планирования. Однако, при отсутствии нормативно закреплённых требований к порядку разработки, структуре и содержанию стратегий федеральных округов, а как следствии — разнородности стратегий, пока нельзя говорить о том, что стратегии федеральных округов стали новым системным механизмом, способствующим социально-экономическому развитию регионов.

Анализ разработки документов на уровне субъектов РФ говорит о том, что из перечня документов, разрабатываемых в субъектах РФ «выпали» (не разрабатываются) документы среднесрочного горизонта планирования. Разработка документов краткосрочного планирования на региональном уровне осложняется тем, что как на федеральном, так и на региональном уровне в РФ отсутствует среднесрочное планирование, позволяющее перейти от долгосрочных стратегий и концепций к планированию с горизонтом 1–3 года, оказывающим непосредственное влияние на бюджетный процесс. В этой связи автором предложены не только новые требования к структуре стратегий субъектов Российской Федерации, но и по порядку их координации с другими документами стратегического планирования федерального и муниципального уровня.

Документы краткосрочного планирования на региональном уровне в отсутствие документов среднесрочного планирования, как на федеральном, так и на региональном уровне в современном состоянии не могут являться системными, последовательными документами. По сути, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ сегодня являются перечнем статистических работ. Вместе с тем, документы краткосрочного планирования региона, основанные на прогнозных документах, должны стать элементом бюджетного планирования. А увязанные через документы среднесрочного планирования, они должны являться основой реализации стратегических документов в регионе.

В части муниципального планирования необходимо создание правовой основы для организации процесса подготовки и исполнения муниципальных программ, прогнозов, стратегий комплексного социально-экономического развития.

Таким образом, концептуальные основы формирования единой системы планирования на федеральном, региональном, муниципальном уровнях в долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном горизонтах планирования являются основой выстраивания системы стратегического планирования развития Российской Федерации.

ГЛАВА 5. Роль и место отраслевого и территориального планирования в системе государственного стратегического планирования

5.1. Особенности учета регионального аспекта в процессе стратегического планирования развития отраслей экономики и социальной сферы

Наиболее важной характеристикой в вопросе разработки отраслевых стратегий стало возвращение легитимности самому термину «промышленная политика» после достаточного длительного периода отказа органов власти от обсуждения возможности ее реализации в России и изменение значения этого термина.

Причиной изменения подходов к государственной политике стало нарастание проблем экономического развития (низкий уровень накопления и интенсивное старение основных фондов экономики, особенно в социальной и производственной инфраструктуре; усиление структурных деформаций в экономике, вследствие опережающего развития нефтегазового сектора; низкий уровень технологического развития; усиление межрегиональных и внутрирегиональных диспропорций; нарастающий дефицит квалифицированной рабочей силы). Решить эти проблемы мерами исключительно институционального характера государству не удалось, потребовались дополнительные механизмы стимулирования развития промышленности.

Однако стратегии развития отраслей – это не просто система мер, направленных на развитие имеющегося потенциала отрасли (субсидирование кредитной ставки, таможенные льготы и т.д.), это

и решение задач более высокого уровня. Промышленная политика требует от государства и бизнеса принятия стратегических решений – на что они готовы пойти для развития той или иной отрасли, какой будет отрасль через пять–десять лет.

Вопрос необходимости координации и качество разрабатываемых документов – отраслевых стратегии развития – стоит давно. В соответствии с Протоколом заседания Правительства РФ от 8 июля 2004 года № 24 Минэкономразвития России разработало критерии и схему оценки разрабатываемых министерствами отраслевых стратегий развития, входящих в сферу их деятельности. Указанные критерии составили основу методических рекомендаций по подготовке отраслевых стратегий развития.

Вместе с тем, представленный далее анализ показывает, что многие отраслевые стратегии не имеют свои территориальные проекции, что вызывает, конечно, серьезные вопросы по поводу распределения федеральных финансовых ресурсов по территории страны и достижения необходимого синергетического эффекта для развития регионов.

Анализ документов отраслевого планирования состоит из двух частей:

1. Практика разработки стратегий отраслей экономики и социальной сферы;
2. Вопросы согласованности стратегий отраслей экономики и социальной сферы с Концепцией 2020.

По первому вопросу.

За последние 10 лет было разработано и утверждено значительное количество отраслевых стратегий развития³¹⁸.

³¹⁸ Только в 2011 году Минпромторг России разработал такие документы как: Стратегия развития медицинской промышленности РФ на период до 2020 года; Стратегия развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2020 года; Стратегия развития машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности до 2020 года; Стратегия развития радиоэлектронной промышленности России до 2030 года; Комплексная программа развития судостроительной промышленности до 2030 года; Концепция модернизации и развития подшипниковой подотрасли обрабатывающей промышленности РФ на период до 2020 года; Стратегия развития торговли в РФ на 2010–2015 годы и на период до 2020 года. В 2011 году утверждены: Стратегия развития энергомашиностроения РФ на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 года; План мероприятий по развитию металлургической промышленности на 2011–2013 годы. Одобрена комплексная Программа развития электроэнергетики Дальневосточного федерального округа до 2025 года.

Стратегии и программы отраслевого развития в транспортном и энергетическом комплексах (Транспортная стратегия РФ на период до 2030³¹⁹, Энергетическая стратегия России на период до 2030 года³²⁰), в ряде других отраслей, в том числе: Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 года³²¹, Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 года³²². Разработаны и утверждены стратегии важных сфер жизнедеятельности (Стратегия развития информационного общества Российской Федерации³²³, Водная стратегия РФ до 2020 года³²⁴, Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации³²⁵ и др.).

Анализируя документы отраслевого планирования можно сделать вывод об отсутствии интеграционного системного подхода к проблеме создания стратегий развития регионов. В действующих отраслевых программах региональный разрез представлен, как правило, недостаточно. Отсутствие в этих документах конкретных предложений по развитию территорий затрудняет разработку качественных синхронизированных планов и стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

Анализ отдельных документов отраслевого планирования дает следующие результаты (табл. 5).

Таким образом, из пятнадцати рассмотренных стратегий только в двух стратегиях (развития лесного и рыбохозяйственных комплексов) предусмотрены территориальные разделы, рассматривающие комплексные мероприятия на конкретных территориях. Еще в трех стратегиях (развития судостроительной промышленности, железнодорожного транспорта и металлургической промышленности) предусмотрены отдельные объекты, которые должны быть созданы на отдельных террито-

³¹⁹ «Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 года №1734-р.

³²⁰ «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 года № 1715-р.

³²¹ «Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 года». Утверждена Министерством промышленности и торговли РФ 18 марта 2009 года №150.

³²² «Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 года». Утверждена Министерством промышленности и энергетики РФ от 14 марта 2008 года № 119.

³²³ «Стратегии развития информационного общества Российской Федерации». Утверждена указом Президента РФ 7 февраля 2008 года № Пр-212.

³²⁴ «Водная стратегия РФ до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 года № 1235-р.

³²⁵ «Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 года № 2205-р.

Таблица 5

Анализ федеральных документов отраслевого планирования

№	Вид документа	Федеральный орган исполнительной власти, утвердивший документ	Наличие конкретных мер по реализации	Наличие прогнозных оценок увеличения объемов производства (услуг)	Наличие раздела анализа территориального развития	Наличие анализа рынков сбыта и оценки конкурентоспособности	Прогнозная оценка в услугах транспорта	Прогнозная оценка в услугах электроэнергетика	Прогнозная оценка потребности в трудовых ресурсах
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Стратегия развития туризма в России до 2015 года	Приказ Ростуризма от 6 мая 2008 года №51	да	да	да	да	нет	нет	нет
2.	Стратегия социального развития Вооруженных сил РФ на период до 2020 года	Решение Коллегии Министерства обороны РФ от 28.03.2008	да	да	нет	нет	нет	нет	нет
3.	Государственная программа развития здравоохранения	Минздравсоцразвития России	да	да	нет	нет	нет	нет	да
4.	Стратегия развития металлургической промышленности РФ на период до 2015	Приказ Минпромэнерго России от 29.05.07 №177	нет	да	нет	да	нет	нет	нет
6.	Стратегия развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 года	Правительство РФ распоряжение №877-р от 28.08.03	* 326	* 327	да	нет	--	нет	нет
7.	Энергетическая стратегия России на период до 2020 года	Правительство РФ распоряжение от 28.08.2003 №1234-р	да	* 328	* 329	* 330	нет	--	нет

³²⁶ Долгосрочная программа для реализации Стратегии. План мероприятий по реализации в 2008–2015 годах.

³²⁷ Имеется прогноз увеличения объема транспортных услуг в целом по РФ, отсутствует обоснование прогноза, отсутствует прогноз роста перевозок в региональном разрезе.

³²⁸ Имеются прогнозные оценки увеличения объемов производства и экспорта в целом по стране.

Окончание таблицы 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8.	Государственная программа развития сельского хозяйства и рынков сельскохозяйственной продукции, сырья на 2008–2012 годы	Постановление Правительства РФ от 14.07.2007 №446	да	да	нет	да	нет	нет	нет
9.	Стратегия развития электронной промышленности России на период до 2025 г.	Приказ Минпромэнерго России от 07.08.07 №311	нет	да	нет	нет	нет	нет	нет
10.	Стратегия развития транспортного машиностроения в 2007–2010 г и на период до 2015 г.	Приказ Минпромэнерго России от 18.09.07 №391	нет	да	нет	да	нет	нет	нет
11.	Стратегия развития судостроительной промышленности РФ до 2020 г. и дальнейшую перспективу	Приказ Минпромэнерго России от 06.09.07 №354	нет	да	нет	нет	нет	нет	нет
12.	Федеральная космическая программа России на 2006–2015 г.	Постановление Правительства РФ от 22.10.2005 №635	нет	нет	нет	нет	нет	нет	нет
13.	Экологическая доктрина Российской Федерации	Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р	нет	нет	нет	нет	нет	нет	нет
14.	Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса РФ на период до 2020 года	Приказ Федерального Агентства по рыболовству от 30 марта 2009 г. № 246	да	да	нет	-	да	нет	да
15.	Стратегия развития лесного комплекса РФ на период до 2020 года	Совместный приказ Минпромторга России и Минсельхоза России № 248 и № 482 от 31 октября 2008 г.	да	да	да	да	да	нет	да

³²⁹ Имеется анализ по федеральным округам.

³³⁰ Имеются рынки сбыта, но нет их полного анализа, так же нет анализа конкурентоспособности.

риях. В целом можно сказать об отсутствии интеграционного системного подхода к проблеме создания стратегий развития регионов. В действующих отраслевых программах региональный разрез представлен, как правило, недостаточно. Отсутствие в этих документах конкретных предложений по развитию территорий делает невозможным качественное планирование социально-экономического развития субъектов.

Необходимо отметить, что сегодня стратегии отраслей экономики и социальной сферы в большинстве своем сформированы по отраслевому принципу, где под отраслью экономики понимается совокупность предприятий и производств, обладающих общностью производимой продукции, технологий и удовлетворяемых потребностей. До настоящего времени не сформировано управление отраслями по видам экономической деятельности.

При разноплановости и разных масштабах решаемых вопросов стратегиями отраслей экономики и социальной сферы, а также в связи с тем, что многие вопросы экономической деятельности не обеспечены стратегическими ориентирами, целесообразно было бы в будущем скоординировать вопросы отраслевых стратегий с перечнем Общероссийского классификатора перечней экономической деятельности (ОКВЭД). Возможно, целесообразно было бы взять за основу детализацию ОКВЭД до 3-го уровня. Вместе с тем, ОКВЭД не в полной мере отвечает всему спектру действующих разработанных и разрабатываемых стратегических документов. Так действовавшая в 2008–2010 гг. «Концепция действий на рынке труда» не находит полного отражения в перечне ОКВЭД. Частичное соответствие встречается в разделе L. «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение», подразделах 75.11.1 «Деятельность федеральных органов государственной власти по управлению вопросами общего характера, кроме судебной власти» и 75.30 «Деятельность в области обязательного социального обеспечения». Таким образом, указанный вопрос, не являясь предметом данного исследования, потребует дальнейшей проработки в последующих работах.

По второму вопросу.

При разработке Концепции 2020 планировалось, что Концепция станет «техническим заданием» для других документов»³³¹. Т.е.

³³¹ Клепач А.Н. Отраслевые стратегии будут обновлены с учетом принятия концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г. ПРАЙМ-ТАСС, интервью, 26.03.2008.

Концепция 2020 должна была стать ориентиром для развития отраслей экономики и социальной сферы, а отраслевые стратегии должны были быть обновлены с учетом утвержденной Концепции 2020. Однако, Концепция задала ориентиры лишь для отдельных отраслей промышленности.

Концепция 2020 декларирует инновационный сценарий развития экономики. В то же время реальные показатели экономики не позволяют говорить о том, что развитие носит инновационный характер. Так, доля инновационной продукции в промышленности составляет лишь 5,5 %, что в 5–6 раз ниже уровня ведущих европейских стран.

В целом логичен порядок, когда государство сначала заявляет свои приоритеты социально-экономического развития³³², после чего для их реализации разрабатываются соответствующие отраслевые стратегии. В хронологии же формирования Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года³³³ обращает на себя внимание тот факт, что, прежде всего, была сформулирована и разработана Энергетическая стратегия³³⁴. Когда определились приоритеты углеводородного сектора, свою стратегию разработал и утвердил главный транспортный монополист – «Российские железные дороги» (РЖД)³³⁵.

Лишь после этого стали появляться другие отраслевые документы, в том числе Транспортная стратегия³³⁶, Стратегия развития химической промышленности³³⁷ и т.д. Созданная впоследствии Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020

³³² В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» – Концепция социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу.

³³³ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

³³⁴ «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ № 1234-р от 28 августа 2003 года. («Энергетическая стратегия России на период до 2030 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 года № 1715-р).

³³⁵ «Стратегия развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ № 877-р от 17.06.2008.

³³⁶ Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 года №1734-р.

³³⁷ Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 года Утверждена Министерством промышленности и энергетики РФ от 14 марта 2008 года № 119.

года стала своего рода компиляцией ранее принятых отраслевых документов. В итоге Российская Федерация фактически закрепила ориентацию российской экономики на экспорт углеводородов и других сырьевых грузов³³⁸. Чтобы изменить внутреннюю экономику и роль страны на мировой арене, нужно менять именно подходы при постановке задач. Именно в этом заключается неизбежность совершенствования принципов и подходов в развитии транспортной отрасли.

Таким образом, по глубокому убеждению автора как в целях выстраивания единой системы стратегического планирования, так и в целях комплексного социально-экономического развития регионов Российской Федерации необходимо, чтобы:

1. Концепция социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу должна задавать ориентиры для отраслей экономики и социальной сферы;

2. Стратегии отраслей экономики и социальной сферы должны содержать региональные проекции как в перечне объектов капитального строительства (реализуемых за счет средств федерального бюджета) так и в показателях (индикаторах) развития отраслей в региональном разрезе;

3. Стратегии отраслей экономики и социальной сферы должны корректироваться с учетом концепции социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости выработки единых требований и подходов к разработке стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы, определении места отраслевого планирования в системе стратегического планирования в РФ и законодательно закреплённой процедуре и порядке взаимоувязки и согласования таких документов.

Проведенный анализ и обобщение достоинств и недостатков отраслевых стратегических документов дает возможность сделать определенные выводы об общих принципах подготовки проектов программных документов о развитии отраслей экономики и социальной сферы.

³³⁸ Чижов Ю. Как бы перевернуть. Отраслевые стратегии для социально-экономического развития. «Эксперт Северо-Запад» №9 (555), 05 марта 2012.

Рекомендации об общих принципах подготовки стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы³³⁹

Подготовка проектов долгосрочных программных документов о развитии отраслей экономики и социальной сферы (далее – стратегии отраслей экономики и социальной сферы) должна осуществляться исходя из следующих общих принципов:

цели стратегий должны соответствовать целям Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года;

целевые индикаторы, отражаемые в стратегиях отраслей экономики и социальной сферы должны быть измеряемы, наблюдаемы, проверяемы и достаточны.

Подготовка стратегий отраслей экономики должна осуществляться с учетом необходимости их взаимной увязки, а именно:

подготовка стратегии развития инфраструктурных отраслей экономики осуществляется исходя из прогнозируемых объемов потребности в услугах указанных отраслей, определяемых в стратегиях развития базовых отраслей экономики, стратегиях развития секторов социальной сферы, стратегий развития науки и инноваций;

подготовка стратегий развития базовых отраслей экономики осуществляется исходя из ограничений их развития, определяемых в стратегиях развития инфраструктурных отраслей экономики, стратегиях развития секторов социальной сферы, стратегии развития науки и инноваций, прогнозов появления новых технологий и тенденции перехода к постиндустриальному развитию, исходя из состояния международных рынков и конкурентоспособности продукции отрасли;

подготовка стратегий развития секторов социальной сферы осуществляется с учетом прогнозируемых объемов потребности в услугах

³³⁹ Данные предложения неоднократно представлялись автором исследования в рамках работы:

Экспертного совета по разработке проекта Водной стратегии РФ на период до 2020 года и проекта Плана мероприятий по ее реализации;
Межведомственной рабочей группы (создана приказом Минприроды России от 23.10.2008 г. № 269) по разработке проекта Водной стратегии РФ на период до 2020 года и проекта Плана мероприятий по ее реализации;
Межведомственной комиссии по координации деятельности по созданию, функционированию и развитию технопарков в сфере высоких технологий» (создана приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 30.03.2009 № 47 (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 4 мая 2009 г., регистрационный № 13876)).

указанных отраслей, при этом потенциальный спрос на услуги системы образования должен учитывать как спрос со стороны населения, так и потребность экономики в трудовых ресурсах, определяемую в стратегиях развития базовых и инфраструктурных отраслей экономики, а возможности повышения технического и технологического оснащения секторов социальной сферы определяются с учетом стратегии развития науки и инноваций;

подготовка стратегий развития науки и инноваций осуществляется с учетом потребностей в инновационном развитии базовых и инфраструктурных отраслей экономики, а также секторов социальной сферы, определяемых соответствующими стратегиями;

уровень детализации основного текста стратегий должен обеспечивать четкое видение развития базовой или инфраструктурной отрасли экономики, сектора социальной сферы, содержать общие направления, основные показатели и механизмы реализации стратегии, а точные расчеты, подробные планы мероприятий, подробные описания инициатив должны представляться в приложениях к документу;

при разработке стратегии необходимо проведение районирования и актуализации на этой основе основных параметров стратегии;

в стратегии необходимо четко указывать роль и способы взаимодействия различных участников ее реализации (федеральных и региональных органов государственной власти, местных органов власти, институтов развития, бизнеса, экспертного и научного сообщества, структур гражданского общества).

Представляется, что основными элементами стратегии развития отрасли экономики или социальной сферы должны быть следующие элементы:

- анализ состояния отрасли;
- четкая формулировка целей и задач стратегии;
- экономические, социальные, правовые и иные условия развития отрасли;
- пространственная реализация стратегии;
- механизмы реализации стратегии;
- целевые индикаторы и мониторинг реализации стратегии.

В стратегии развития отрасли экономики **должен быть представлен анализ** состояния отрасли и перспектив ее развития, включающий анализ уровня развития и состояния отрасли по сравнению с другими странами (степень обеспеченности потребности в услугах отрасли, производительность труда, доля услуг отрасли в ВВП), степень и про-

гноз потенциала интеграции отрасли в международные инфраструктурные системы (экономические, технологические, правовые, политические возможности). В стратегии развития отрасли экономики необходимо дать характеристику территориально-сетевых и процессуальных элементов отрасли, показать взаимосвязь между различными элементами инфраструктурного каркаса и роль инфраструктуры для различных сегментов экономики, дать характеристику технологической и организационно-управленческой специфики, оценить долю отрасли в услугах (с детализацией по подотраслям).

Для транспортной отрасли дополнительно необходимо дать характеристику пунктов пропуска, терминальных комплексов, степень проницаемости для транспортно-коммуникационных потоков российских границ и иных границ (в первую очередь сопредельных и транзитных стран).

Должен быть проведен анализ межрегиональных различий состояния отрасли и обеспеченности ее услугами. Внимание должно быть уделено степени обеспеченности социально-экономического развития территорий услугами отрасли и возможности обеспечить ее услугами планируемые инвестиционные проекты. Другим важным аспектом должна быть оценка степени надежности сетей и оптимальности сочетаний различных инфраструктурных подотраслей на территории. Необходимо провести на основании аналитических материалов, характеризующих внутреннюю и внешнюю конкурентоспособность отрасли, анализ ее сильных и слабых сторон, возможностей и угроз для ее развития.

В стратегии развития отраслей социальной сферы должны быть четко сформулированы цели и задачи реализации стратегии.

Цели – повышение уровня обеспеченности потребностей социально-экономического развития территорий и нужд населения доступными и качественными услугами отрасли, надежность систем жизнеобеспечения.

Задачи реализации стратегии – разработка и реализация комплекса мер по организации рационального размещения объектов федеральной инфраструктуры, инфраструктуры субъектов федерации, муниципальной инфраструктуры, содействию в рациональном размещении частной инфраструктуры, эффективной модернизации инфраструктур.

В разделе стратегии, посвященном **условиям развития отрасли** должны быть отражены основные факторы, оказывающие влияние на развитие отрасли, полнота и качество правового регулирования в отрасли (включая тарифное и ценовое регулирование), доступ к фи-

нансированию. Должна быть представлена информация об уровне диверсифицированности и комплексности развития отрасли, о степени развития финансово-инвестиционной инфраструктуры, информация об активах и эффективности их использования, уровне износа основных фондов, эффективности использования активов, эффективности инвестиций в отрасль. А также – о степени инновационной обеспеченности отрасли (инновационная инфраструктура), степени обеспеченности объектов отрасли услугами иных отраслей, оценка возможности экспорта услуг отрасли на зарубежные рынки.

Важна оценка наличия квалифицированного персонала, природно-климатических факторов, определяющих сверхнормативные издержки. Должны быть представлены ограничения и риски, возможные при реализации стратегии в полном объеме.

Важным является:

оценка потребности в услугах отрасли со стороны иных отраслей экономики и населения и координация с другими документами стратегического государственного планирования, как на федеральном, так и на региональном уровне;

социально-экономическая оценка имеющихся инвестиционных предложений по развитию отрасли, в том числе оценка их ресурсной обеспеченности и взаимоувязанности.

Стратегия развития отрасли экономики должна быть разбита на этапы в соответствии с которыми должна быть представлена оценка потребности реализации стратегии в финансовых ресурсах.

Стратегия развития отрасли экономики и\или социальной сферы в обязательном порядке должна содержать целевые индикаторы и предложения по инструментам и порядку мониторинга реализации стратегии. Среди целевых индикаторов должны быть производительность труда, численность занятых по категориям, потребление услуг (на душу населения), объем выручки отрасли, валовая добавленная стоимость, создаваемая отраслью, налоговые отчисления, объем внебюджетных инвестиций.

Неотъемлемой частью стратегии должен быть перечень мер по развитию отрасли. Перечень мер должен включать: меры нормативно-правового регулирования, направленные на достижение целевых показателей развития отрасли, меры по повышению качества управления в отрасли, снижению издержек, меры по развитию конкуренции, меры по интеграции в мировые инфраструктурные системы, др.

Указанные выше разделы (анализ состояния отрасли, механизмы реализации стратегии, целевые индикаторы и мониторинг реали-

зации стратегии) в обязательном порядке должны быть представлены в региональном разрезе (в разрезе макрорегионов (федеральных округов) и субъектов Российской Федерации), должны быть сформулированы региональные приоритеты в развитии отрасли и меры по их реализации.

В связи с тем, что цели реализации стратегии развития секторов социальной сферы – обеспечение высокого уровня качества жизни и устойчивого развития территориальных общностей населения, а задачи реализации стратегии развития секторов социальной сферы – разработка и реализация комплекса мер по обеспечению предоставления сектором социальной сферы доступных услуг необходимого объема и качества, целесообразно предъявлять дополнительные требования к содержанию стратегий развития секторов социальной сферы.

Так, анализ межрегиональных различий состояния сектора и обеспеченности его услугами целесообразно рассматривать по группам территорий, предварительно проведя процедуру районирования (регионы крайнего Севера, прочие регионы Сибири и Дальнего Востока, республики Северного Кавказа и юга Сибири и т.д.) для максимального учета региональной и национальной специфики потребления социальных услуг. В отличие от базовых и инфраструктурных отраслей при анализе состояния, места и перспектив секторов социальной сферы важны качественные показатели и учет местной социальной специфики.

В разделе стратегии *развития секторов социальной сферы* «Экономические, социальные, правовые и иные условия развития сектора» необходимо (в дополнение к ранее названным) проводить следующий анализ основных факторов, оказывающих влияние на развитие сектора:

- демографическая структура населения и уровень развития человеческого потенциала в территории (здоровье, уровень образования, доходы, криминальная ситуация и т.п.);
- тип расселения (городская или сельская местность, плотность населения);
- влияние территориальной конфигурации на соотношение качества и доступности услуг;
- наличие квалифицированного персонала (по категориям);
- степень обеспеченности объектов сектора услугами иных отраслей экономики и секторов социальной сферы;

- оценка потребности в услугах сектора со стороны иных отраслей экономики, секторов социальной сферы и населения.

Дополнительными (к ранее сказанному по отраслям производственной сферы) в стратегиях *развития секторов социальной сферы* должны быть следующие целевые индикаторы: уровень нормативной обеспеченности услугами, уровень образования, продолжительность жизни.

Представленный выше анализ стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы показывает несогласованность и разнородность документов стратегического планирования федерального уровня в отраслевом разрезе.

Причины этого лежат, прежде всего, в недостаточной методической проработанности вопросов комплексного социально-экономического развития. В частности, отсутствие нормативно определенных требования к структуре, наполнению, индикаторам, механизмам реализации стратегий, а также отсутствие механизмов правового регулирования взаимосвязки стратегий, в том числе стратегий отраслей экономики и социальной сферы, делают невозможной согласование документов и ведение единой комплексной политики промышленности и социальной сферы в стране.

Представленные предложения по единой системе требований к стратегиям отраслей экономики и социальной сферы помогут координировать действия отраслей и сфер экономики, находить наиболее эффективные и комплексные решения вопросов, экономить финансовые и прочие ресурсы за счет консолидации усилий разных отраслей и сфер экономики на одних направлениях. Помогут министерствам, ведомствам и Правительству РФ в целом видеть прозрачность реализации поставленных планов (стратегий) как в отраслевом, так и в региональном разрезе и своевременно координировать действия по реализации поставленных целей, в том числе — в части бюджетного планирования.

Долгосрочные отраслевые документы стратегического планирования должны служить основой для разработки федеральных целевых программ, а также плановых и программных документов субъектов естественных монополий.

Долгосрочные отраслевые документы стратегического планирования должны разрабатываться на период, не превышающий период, на который разрабатывался прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период. Также, корректировка долгосрочных отраслевых документов стратегического планирования должна производиться в случае корректировки концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Безусловно, необходим нормативно закреплённый порядок разработки стратегий отраслей промышленности и социальной сферы.

На основе представленного в данном разделе анализа можно сделать вывод, что в целях стратегического планирования регионального развития одной из важнейших задач стратегического планирования в отраслях экономики и социальной сферы является наличие регионального среза в стратегиях развития отраслей экономики и социальной сферы, которые должны быть ориентированы на учет региональных особенностей.

Мероприятия, предусматриваемые стратегиями развития отраслей экономики и социальной сферы, должны быть увязаны с приоритетными направлениями развития каждой территории.

Наличие регионального разреза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий. Это обеспечит согласование стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы с документами стратегического планирования регионального развития.

5.2. Проекты государственных крупных компаний и субъектов естественных монополий в системе планирования

Новым качественным содержанием должны быть наполнены стратегии развития государственных крупных компаний и субъектов естественных монополий.

Не секрет, что развитие многих регионов зависит от развития крупных компаний на их территории.

Правительство России утверждает инвестиционные программы крупнейших корпораций, естественных монополий, таких как «Газпром», РАО «ЕЭС», «Российские железные дороги», «Транснефть», «Роснефть» и других, которые являются государственными или имеют в своем капитале значительную долю государственного участия.

Они по своему масштабу вовлечены в системы государственного прогнозирования и планирования на федеральном уровне и уровне субъектов и, следовательно, также должны иметь территориальный разрез. Тем более что планы развития инфраструктурных монополий — это едва ли не самый важный фактор для развития многих субъек-

тов. И определенность с направлением и темпом развития инфраструктуры в регионе позволит существенно повысить качество планирования на региональном уровне.

Исключительно важно согласование планов крупных корпораций и иных стратегических документов федерального и регионального уровня в связи с тем, что инвестиции должны направляться на реализацию приоритетных проектов в регионах, выбираемых исключительно на конкурсной основе, с учетом целей федеральной стратегии в развитии страны. При этом чрезвычайно важно стимулировать самостоятельность регионов в выборе объектов регионального значения для инвестирования. Поддержка проектов межрегионального значения, стимулирование развития макрорегионов должны стать приоритетом федеральной инвестиционной политики в регионах, согласованной на всех уровнях, во всех документах отраслевого и регионального планирования.

Положительным примером является программа газификации регионов, предложенная «Газпромом». Подготовленная на основании возможностей и интересов компаний, обсужденная и согласованная на советах при полномочных представителях Президента в федеральных округах, эта программа предусматривает строительство магистральных и региональных сетей за счет средств компаний при обязательном условии, что региональные и местные власти берут на себя строительство конечных сетей до каждого потребителя в пределах населенных пунктов.

Россия приступила к строительству крупнейшего за всю постсоветскую историю нефтепровода в Восточной Сибири. Однако сама по себе прокладка трубы ничего не даст или даст очень мало. Необходимы разведка и разработка на этой территории (дополнительная разведка, дополнительная разработка) нефтяных месторождений. Это, в свою очередь, потянет за собой развитие транспортной инфраструктуры, дорог, электроэнергетики, строительного комплекса, социальной инфраструктуры, потребует качественной подготовки специалистов. Кроме того, реализация крупных проектов может дать толчок развитию и других отраслей в этом регионе, таких как нефтехимия, лесопереработка, производство строительных материалов и других.

Подобные примеры крупных проектов можно продолжить: создание олимпийского центра в Сочи (как комплексная национальная программа), освоение Тимано-Печорской провинции, угольного бассейна в Якутии, разработка месторождений на Таймыре, др. Это создание технопарков и свободных экономических зон, крупных ин-

фраструктурных проектов³⁴⁰. Во всех этих проектах совершенно недостаточно планирование в рамках отдельных отраслевых программ. Необходимо комплексное планирование развития территорий.

Подобная определенность и правила игры должны появиться и в остальных инфраструктурных отраслях. Таким образом, планы крупных компаний и корпораций должны быть также вовлечены в системный процесс государственного планирования. В условиях построения единой системы планирования, к стратегиям развития субъектов естественных монополий должны предъявляться такие же требования, как и к стратегиям развития отраслей экономики. Индикаторы реализации стратегии и региональный разрез должны стать обязательным атрибутом всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических программных документов и решений.

5.3. Взаимосвязь территориального и стратегического планирования в рамках планирования развития РФ

Отсутствие в современной экономике России системы государственного планирования и неприятие опыта планирования в РСФСР и СССР в XX веке приводит к путанице в определении основных терминов и понятий, возможных и необходимых для использования в государственном планировании РФ на современном этапе. В этой связи зачастую встречаются попытки определить территориальное планирование основным инструментом государственного регулирования экономики. Документам территориального планирования пытаются приписать несвойственные им задачи, такие как сбалансированное развитие регионов России; эффективное размещение производительных сил по территории страны; обеспечение предоставления определенного объема и набора социальных и иных услуг гражданам; сокращение необоснованных различий в уровне социально-экономического развития регионов России, эффективное размещение произ-

³⁴⁰ Государственный Совет РФ «О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» (официальные документы). Вступительное слово Президента Российской Федерации, председателя Государственного Совета РФ В.В. Путина. Июнь 2006 года.

водительных сил, инфраструктуры и эффективной заселенности, др. Подобное понимание пространственного развития используется в европейской практике управления региональным развитием³⁴¹.

Вместе с тем, сложившаяся в современной России практика территориального планирования четко определила место территориального планирования в системе документов стратегического планирования.

Как уже говорилось выше, в соответствии с Указом «Об основах стратегического планирования в РФ», стратегическое планирование – это определение целей, приоритетов развития социально-экономической системы (страны, региона, муниципального объединения, предприятия, корпорации и т.п.) на среднесрочную или долгосрочную перспективу, путей, ресурсов и сроков реализации целей и приоритетов³⁴².

Сегодня схема территориального планирования РФ и субъекта РФ должна являться пространственным отображением стратегий социально-экономического развития Российской Федерации, отдельной отрасли экономики или субъекта Российской Федерации.

Термин территориальное планирование в РФ законодательно определен Градостроительным кодексом в соответствии с которым «территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения»³⁴³. «Территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»³⁴⁴.

³⁴¹ Подробно про применение термина «пространственное развитие» отражено в разделе 3.2. исследования в блоке «Территориальное планирование».

³⁴² Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. №536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации». Ст. 2: «Под стратегическим планированием в РФ (далее – стратегическое планирование) понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития РФ и обеспечения национальной безопасности».

³⁴³ Градостроительный кодекс РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ). Статья 1. «Основные понятия».

³⁴⁴ Градостроительный кодекс РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ) Статья 9. «Общие положения о документах территориального планирования», п.1.

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

Поправки в Градостроительный кодекс РФ в марте 2011 года дополнительно зафиксировали роль и место документов территориального планирования. Введена норма о том, что «подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации»³⁴⁵. Схема реализации документов стратегического планирования разного уровня через документы территориального планирования и их взаимосвязь представлена на рис. 7.

Требования к порядку разработки, составу схем территориального планирования, а также полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления четко прописаны в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Так, любой документ территориального планирования в его

³⁴⁵ Градостроительный кодекс РФ (федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ), ст. 9, п. 5, п. 6. (внесены поправками в Градостроительный кодекс РФ введены Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ) «подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса.

Подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации, документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц».

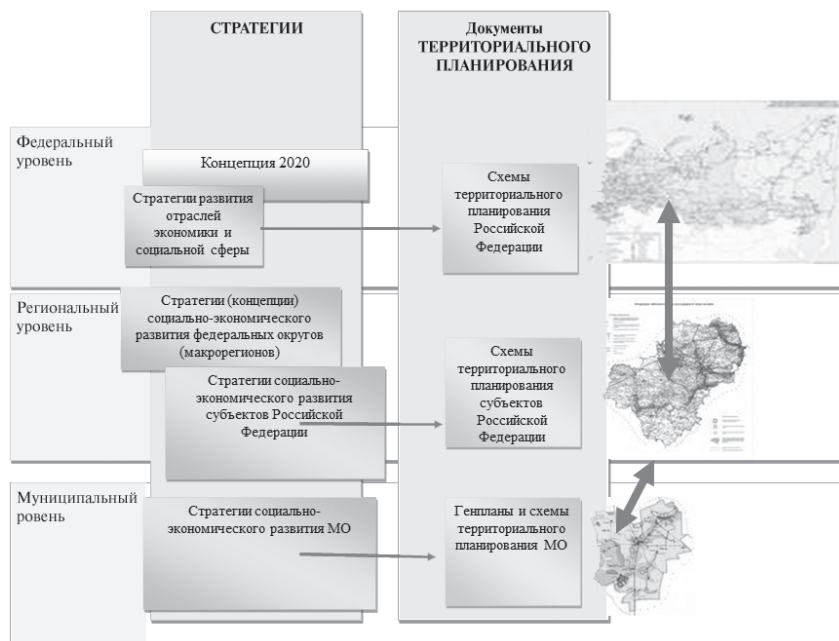


Рис. 7. Перечень документов территориального планирования, их роль и место в системе стратегического планирования

картографической части должен фиксировать и чутко предъявлять юридические факты, может содержать предложения по изменению фактического положения дел, а именно:

1) должен отражать, фиксировать существующие границы различного рода;

2) должен фиксировать границы, утвержденные иными документами территориального планирования, в частности, утвержденные границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального, местного значения;

3) должен фиксировать те границы, для утверждения которых соответствующий орган власти обладает полномочиями, например, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения — для Российской Федерации, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения — для субъектов Российской Федерации;

4) может отображать и предъявлять для согласования предложения по изменению соответствующих границ, ранее утвержденных другим документом территориального планирования, например, в проекте схемы территориального планирования РФ могут содержаться адресуемые соответствующему субъекту Российской Федерации, органу местного самоуправления предложения по изменению границ зоны планируемого размещения объекта капитального строительства регионального или муниципального значения (скажем, дороги регионального или муниципального значения) для того, чтобы на этом «уже занятом месте» зафиксировать границы зоны планируемого размещения объекта капитального строительства федерального значения (скажем, дороги федерального значения).

Сегодня в соответствии с законодательством в РФ разрабатываются следующие документы территориального планирования: документы территориального планирования Российской Федерации; документы территориального планирования субъектов Российской Федерации; документы территориального планирования муниципальных образований (см. рис. 7)³⁴⁶.

Документами территориального планирования РФ являются схемы территориального планирования Российской Федерации, которые разрабатываются в следующих областях: оборона страны и безопасность государства; федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения; энергетика; высшее профессиональное образование; здравоохранение, др.

Документами территориального планирования субъектов РФ являются схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации. Схемы территориального планирования субъектов РФ содержат положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов регионального значения, относящихся к следующим областям: транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения; предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий; образование; здравоохранение; физическая культура и спорт; иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

³⁴⁶ Градостроительный кодекс РФ (федеральный закон от 29 декабря 2004 года) № 190-ФЗ, ст. 9. «Общие положения о документах территориального планирования», п. 2.

В положениях о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации, указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов регионального значения, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов. К схемам территориального планирования субъектов РФ прилагаются материалы по обоснованию этих схем в текстовой форме и в виде карт. Материалы по обоснованию схем территориального планирования субъектов РФ в текстовой форме содержат:

сведения о программах социально-экономического развития субъектов РФ (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов регионального значения;

обоснование выбранного варианта размещения объектов регионального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;

оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов регионального значения на комплексное развитие соответствующей территории;

карты, включаемые в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, составляются применительно к территории, в отношении которой разрабатывается схема территориального планирования субъекта Российской Федерации³⁴⁷.

³⁴⁷ В соответствии с Градостроительным кодексом РФ на картах, включаемых в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, отображаются:

границы муниципальных образований - городских округов, муниципальных районов, поселений, утвержденные в установленном порядке законом субъекта Российской Федерации;

объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов регионального значения, в том числе:

а) планируемые для размещения объекты федерального значения, объекты регионального значения, объекты местного значения в соответствии с документами территориального планирования Российской Федерации, документами территориального планирования субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований;

Содержание документов территориального планирования Российской Федерации, отражено в ст. 10 «Содержание документов территориального планирования Российской Федерации» Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Вопросы, касающиеся документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, документов территориального планирования и содержания схем территориального планирования муниципальных образований отражены в ст. 14 «Содержание документов территориального планирования субъектов Российской Федерации»; ст. 15 «Подготовка и утверждение схем территориального планирования субъектов Российской Федерации»; ст. 18 «Документы территориального планирования муниципальных образований»; ст. 19 «Содержание схемы территориального планирования муниципального района»; ст. 20 «Подготовка и утверждение схемы территориального планирования муниципального района» действующей редакции Градостроительного кодекса РФ (рис. 8).

Также в Градостроительном кодексе РФ имеются положения, регламентирующие порядок согласования документов территориального планирования:

ст. 12 «Порядок согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации»;

ст. 16 «Порядок согласования проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации»;

ст. 21 «Особенности согласования проекта схемы территориального планирования муниципального района».

Также постановлениями Правительства РФ от 13.11. 2006 № 680 «О составе схем территориального планирования Российской Федерации», от 23.03.2008 № 198 «О порядке подготовки и согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации», от 24 марта 2007 г. № 178 «Об утверждении Положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования

б) особые экономические зоны;

в) особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения;

г) территории объектов культурного наследия;

д) зоны с особыми условиями использования территорий;

е) территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

ж) иные объекты, иные территории и (или) зоны.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	СУБЪЕКТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН	ПОСЕЛЕНИЕ, ГОРОДСКОЙ ОКРУГ
Схемы территориального планирования Российской Федерации	Схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации	Схема территориального планирования муниципального района	Генеральный план поселения, городского округа
		Градостроительное зонирование	
		Правила землепользования и застройки (межселенные территории)	Правила землепользования и застройки
Планировка территорий проекты планировки проекты межевания градостроительные планы			

Рис. 8. Перечень документов территориального планирования и деятельности органов публичной власти в части территориального планирования и градостроительной деятельности

муниципальных образований» определены процедурные моменты разработки документов территориального планирования Федерального уровня.

Проанализируем практику разработки документов территориального планирования.

Несмотря на то, что «документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления»³⁴⁸, разработка документов территориального планирования ведется неудовлетворительно. Даже определенный Градостроительным кодексом запрет на принятие органами государственной власти и органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии земельных

³⁴⁸ Градостроительный кодекс РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года) № 190-ФЗ Статья 9. «Общие положения о документах территориального планирования», п. 3.

участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования³⁴⁹ не имел должного действия и не влиял на ускорение процесса разработки документов территориального планирования. В этой связи срок указанного запрета при отсутствии документов территориального планирования неоднократно переносился. В настоящее время срок запрета в отсутствии документации по территориальному планированию установлен с 31 декабря 2012 года.

На федеральном уровне процесс территориального планирования, занимающего ключевое, с практической точки зрения, место в системе стратегического планирования, ведется исключительно не системно. Не разработаны документы территориального планирования РФ (отраслевые схемы территориального планирования). Министрства и ведомства должны были начать подготовку схем с 2005 года, а к 1 сентября 2009 года должны были быть представлены схемы территориального планирования Российской Федерации. Однако, до настоящего времени разработаны только схема планирования в область транспорта и чрезвычайных ситуаций, которые еще подлежат обсуждению и согласованию.

Как следствие, в отсутствие ориентиров со стороны федеральных органов власти на региональном и местном уровнях работа по подготовке и утверждению документов территориального планирования ведется медленно. В совокупности это существенно сдерживает планирование и реализацию частных инвестиционных проектов, деловую активность в регионах.

Вместе с тем, за 2012 год динамика разработки документов территориального планирования на уровне субъектов РФ заметно улучшилась. Так, по состоянию на 1 января 2012 года не были разрабо-

³⁴⁹ Градостроительный кодекс РФ (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года) № 190-ФЗ Статья 9. «Общие положения о документах территориального планирования», п. 4: «Не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

таны и утверждены³⁵⁰ схемы территориального планирования 24-х субъектов Российской Федерации³⁵¹.

По итогам 3-го квартала 2012 года согласование с 28 министерствами и ведомствами в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 24.03.2007 № 178 «Об утверждении положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований» прошли схемы территориального планирования значительного количества субъектов Российской Федерации³⁵².

³⁵⁰ Схемы территориального планирования субъектов РФ утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным выдавать заключение на схемы территориального планирования.

³⁵¹ По состоянию на 1 января 2012 года не утверждены схемы территориального планирования следующих субъектов Российской Федерации: Амурская область, Белгородская область, Еврейская АО, Забайкальский край, Ивановская область, Иркутская область, Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская область, Карачаево-Черкесская республика, Костромская область, Красноярский край, Магаданская область, Мурманская область, Новгородская область, Республика Алтай, Республика Ингушетия, Республика Коми, Республика Тыва, Республика Хакасия, Сахалинская область, Томская область, Тульская область, Ульяновская область, Хабаровский край.

³⁵² По состоянию на 1 октября 2012 года согласованы на федеральном уровне и утверждены схемы территориального планирования следующих субъектов Российской Федерации: Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Г. Москва, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тульская область, Ярославская область, Вологодская область, Г. Санкт-Петербург, Калининградская область, Мурманская область, Ненецкий АО, Новгородская область, Псковская область, Республика Карелия, Республика Коми, Астраханская область, Волгоградская область, Краснодарский край, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Ростовская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Чеченская Республика, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Самарская область, Саратовская область, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Свердловская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область, Ямало-Ненецкий АО, Алтайский край, Кемеровская область, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Томская область, Амурская область, Еврейская АО, Магаданская область, Приморский край, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Хабаровский край.

Не утверждены схемы территориального планирования только 11-ти субъектов Российской Федерации³⁵³.

Однако, необходимо отметить, что данные схемы территориального планирования субъектов РФ утверждаются в ситуации отсутствия схем территориального планирования Российской Федерации. Министерства и ведомства, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 24.03.2007 № 178 «Об утверждении положения о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов РФ и проектов документов территориального планирования муниципальных образований» выдают документ о согласовании схемы территориального планирования не имея карты планируемого размещения объектов федерального значения, сведений о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основных характеристик, их местоположений (должны быть указаны наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристик зон с особыми условиями использования территорий.

Вопрос разработки схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов городов (как уже и говорилось выше в разделе территориальных стратегий развития) остается открытым в связи с резким дефицитом местных бюджетов (рис. 9).

Анализируя динамику разработки документов территориального планирования муниципальных образований, можно сделать вывод, что динамика изменилась к лучшему после того, как субъекты РФ стали оказывать муниципальным образованиям поддержку, в том числе бюджетную, на разработку документов территориального планирования.

Динамика утверждения документов территориального планирования представлена на схеме (см. рис. 9, рис. 10).

Территориальное планирование – это инструмент осуществления земельной политики государства. Поэтому оно должно быть сквозным, т.е. иерархически взаимосвязанным на различных уровнях

³⁵³ По состоянию на 1 октября 2012 года не утверждены схемы территориального планирования следующих субъектов Российской Федерации: Тверская область, Архангельская область, Карачаево-Черкесская Республика, Ульяновская область, Курганская область, Иркутская область, Республика Алтай, Забайкальский край, Камчатский край, Чукотский АО.

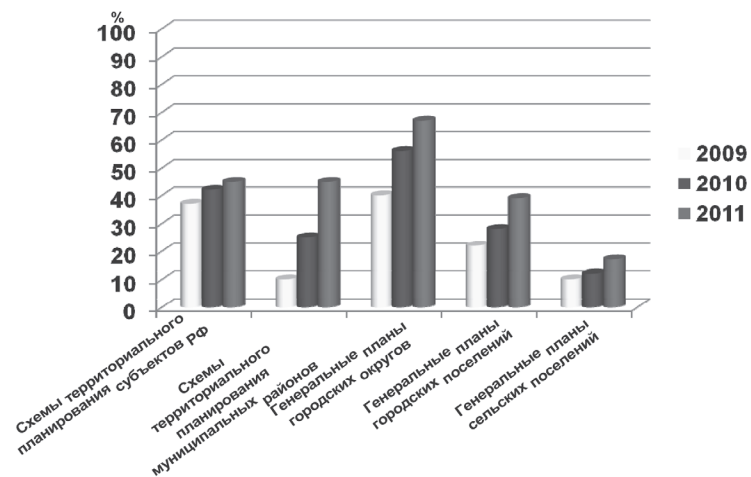


Рис. 9. Динамика утверждения документов территориального планирования
(в % от общего количества документов)

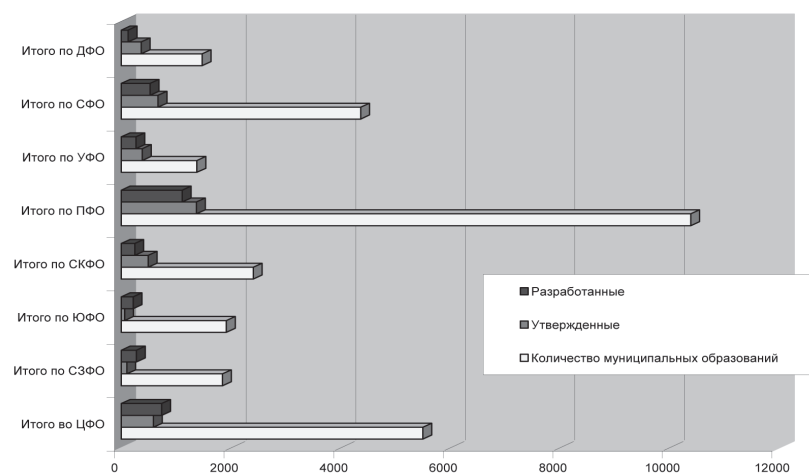


Рис. 10. Количество разработанных и утвержденных документов территориального планирования муниципальных образований
(на 1 января 2012 г.)

государственного управления, реализовывая и увязывая федеральные, региональные и местные интересы через систему логически, информационно и технологически взаимосвязанных документов территориального планирования. Во всем мире разработка документов территориального планирования идет от общего к частному как по вертикали (государство – регион – муниципалитет), так и по горизонтали (вся экономика – отрасли экономики).

Важно отметить, что в соответствии с поправками в Градостроительный кодекс Российской Федерации, внесенных Федеральным законом № 41-ФЗ от 20.03.2011 года, определено создание Федеральной государственной информационной системы территориального планирования³⁵⁴. Федеральная государственная информационная система территориального планирования – информационно-аналитическая система, обеспечивающая доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, в том числе в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, и необходимым для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования. Посредством информационной системы территориального планирования с использованием официального сайта в сети «Интернет», определенного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования, должен обеспечиваться доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к следующей необходимой для подготовки документов территориального планирования информации: стратегии (программы) развития отдельных отраслей экономики, приоритетные национальные проекты, межгосударственные программы, программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, др.

Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что в формирующейся системе государственного стратегического планирования документы территориального планирования должны быть тесно увязаны с прочими документами в единой системе стратегическо-

³⁵⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации, ст. 57.1. «Федеральная государственная информационная система территориального планирования».

го планирования Российской Федерации. Схемы территориального планирования РФ должны быть проекциями федеральных стратегий развития отраслей экономики, обороны и безопасности. Схемы территориального планирования субъектов РФ должны быть проекцией стратегий субъектов Российской Федерации, при этом быть скоординированы со схемами территориального планирования. Документы территориального планирования должны обеспечивать комплексный подход к развитию и рациональное использование территорий.

Как в плане научной новизны, так и в практическом плане актуален вопрос схем акваториального планирования, которые сегодня не используются в практике. Безусловно, схемы акваториального планирования актуальны для РФ с ее обширными водными пространствами и границами. С другой стороны, реализация донного вопроса потребует поправок как в Кодексы РФ, так и в другие нормативно-правовые акты. В связи с тем, что Градостроительный (определяющий печенье схем и документов территориального планирования) и Земельный кодексы о схемах акваториального планирования речь не ведут, в комплексной системе стратегического планирования схемы экваториального планирования не указаны. Однако, при наличии нормы закона легко могут интегрироваться в предлагаемую автором исследования систему по принципам, подходам и методологии наравне с другими документами территориального планирования.

Возвращаясь к вопросу разработки схем территориального планирования в реализацию стратегических документов можно отметить, что в связи с разным качеством стратегий субъектов Российской Федерации³⁵⁵, а также отсутствием данной нормы в законодательстве разработанные и утвержденные стратегии и схемы не в полной мере соответствуют друг другу. Необходимо отметить, что в данном вопросе уполномоченным федеральным органам власти требуется провести серьезный анализ.

Таким образом, сегодня вопрос согласования документов территориального планирования и взаимоувязки документов территориального планирования с документами стратегического планирования является

³⁵⁵ В данном случае можно говорить только о согласованности стратегий субъектов РФ и схемах территориального планирования субъектов РФ, так как представленный выше анализ говорит об отсутствии схем РФ и исключительно разнородных стратегиях отраслей экономики и социальной сферы. Схемы же территориального планирования, так же как и стратегий муниципалитетов в большинстве случаев отсутствуют.

ключевым и определяет место территориального планирования в общей системе документов стратегического планирования в стране.

Подготовка документов территориального планирования должна осуществляться на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии).

В целях взаимоувязки стратегического и территориального планирования стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованные с документами стратегического планирования федерального уровня, должны стать основой для разработки схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, которые в свою очередь должны представлять собой один из инструментов управления комплексным развитием территорий и создавать пространственно-территориальную основу для реализации стратегий и программ социально-экономического развития регионов и государства в целом, развития производственной и социальной инфраструктуры на принципах согласованности и публичности действий всех уровней власти, достижения баланса государственных, общественных и частных интересов.

Безусловно, разработанные и скоординированные с прочими стратегическими документами, схемы территориального планирования являются почти бесценным инструментом повышения инвестиционной привлекательности территории, создавая прозрачность планирования действий РФ, субъекта Российской Федерации, муниципалитета, крупных корпораций, субъектов естественных монополий и частного бизнеса на территории.

Выводы

Одной из важнейших задач стратегического планирования в отраслях экономики и социальной сферы является наличие регионального среза в стратегиях развития отраслей экономики и социальной сферы, которые должны быть ориентированы на учет региональных особенностей.

Мероприятия, предусматриваемые стратегиями развития отраслей экономики и социальной сферы, должны быть увязаны с приоритетными направлениями развития каждой территории. Делается вывод о необходимости выработки единых требований и подходов к разработке стратегий развития отраслей, определения места отраслевого планирования в системе стратегического планирования РФ, законодательно закреплённой процедуре и порядку взаимоувязки и согласования таких документов с региональными органами власти. Данное заключение относится также к концептуальным основам формирования системы стратегического планирования регионального развития РФ.

На основе проведенного анализа представлены предложения по единым требованиям и подходам к разработке стратегий развития отраслей.

Анализируя роль и место планов и стратегий развития компаний, необходимо отметить, что планы крупных компаний и корпораций должны быть также вовлечены в системный процесс государственного планирования. В условиях построения единой системы планирования, к стратегиям развития субъектов естественных монополий должны предъявляться такие же требования, как и к стратегиям развития отраслей экономики.

В формирующейся системе государственного стратегического планирования документы территориального планирования должны быть тесно увязаны с прочими документами в единой системе стратегического планирования Российской Федерации. Схемы территориального планирования РФ должны быть проекциями федеральных стратегий развития отраслей экономики, обороны и безопасности. Схемы территориального планирования субъектов РФ должны быть проекцией стратегий субъектов Российской Федерации, при этом быть скоординированы со схемами территориального планирования. Документы территориального планирования должны обеспечивать комплексный подход к развитию и рациональное использование территорий.

Для решения проблемы несогласованности документов необходима интеграция отраслевого и территориального планирования всех уровней в комплексную систему стратегического планирования регионального развития и ее законодательное закрепление.

ГЛАВА 6. Предлагаемые концептуальные основы формирования системы стратегического планирования в РФ

6.1. Модель системы стратегического планирования в Российской Федерации

Эффективно функционирующая система государственного стратегического управления является необходимым фактором обеспечения конкурентоспособности российской экономики в современных условиях.

Цель создания системы государственного стратегического планирования, функционирующей на представленных и обоснованных в исследовании концептуальных основах формирования системы планирования – эффективно функционирующая система государственного стратегического управления, которая является необходимым фактором обеспечения конкурентоспособности российской экономики в современных условиях.

Система государственного стратегического планирования регионального развития должна обеспечивать:

формирование долгосрочных приоритетов деятельности государства в области социально-экономического развития, координацию разработки и реализации долгосрочных стратегий и программ развития РФ в целом, а также отдельных регионов и секторов экономики, их взаимную увязку по целям, срокам и мероприятиям;

прозрачность и согласованность планов федеральной и региональной власти, позволяющих частным компаниям снизить риски, в том числе при принятии долгосрочных инвестиционных решений;

реализацию крупномасштабных задач и проектов за счет взаимной согласованности планов;

увязку принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями, определяемыми как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу;

балансировку планируемых действий, требующих значительных организационных и ресурсных затрат (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности, в сфере развития человеческого потенциала);

мониторинг реализации принимаемых решений.

Эффективное функционирование предлагаемой системы стратегического планирования обеспечивается за счет следующих принципов, на которых базируется система: конституционности, координации стратегических документов, системности, непрерывности, комплексности, целенаправленности, приоритетности, оптимальности, сбалансированности, пропорциональности, социальной ориентации.

Принцип системности предполагает, что процесс выработки и обоснования любого решения должен отталкиваться от определения общей цели системы и подчинять деятельность всех подсистем достижению этой цели. В соответствии с принципом непрерывности планирования должны разрабатываться прогнозы и планы различного временного горизонта и обеспечиваться их увязка между собой. Среднесрочные планы должны разрабатываться на основе перспективных направлений, отражаемых в долгосрочных планах, краткосрочные — исходя из показателей среднесрочных планов, а долгосрочные планы должны корректироваться в соответствии с новыми потребностями общества, крупными изменениями в технологиях, изменениями в демографической ситуации. Принцип целенаправленности и приоритетности требует, чтобы каждый план был направлен на достижение определенных целей, что позволяет сосредоточить ресурсы на главных направлениях развития экономики, решении проблем общегосударственного значения и безопасности страны в целом. В соответствии с принципом комплексности, при обеспечении приоритета в решении главных стратегических задач должно предусматриваться сбалансированное развитие регионов и отраслей. В этой связи должен реализовываться принцип социальной ориентации, требующий обеспечения приоритетного решения социальных проблем. Принцип оптимальности предусматривает максимальную реализацию стратегических задач при имеющихся ресурсах с учетом их рационального использования и реализуется через инструменты экономико-математического моделирования и решения оптимиза-

ционных задач. Принцип сбалансированности и пропорциональности заключается в балансовой увязке показателей, установлении пропорций и обеспечении их соблюдения. Принцип сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования требует, чтобы отраслевые планы разрабатывались с учетом интересов данной территории и рационального использования местных ресурсов³⁵⁶.

Предлагаемая система государственного стратегического планирования носит *прогнозно-плановый* характер, где на основе долгосрочного прогноза (с инвариантными сценариями) формируется долгосрочная стратегия (с конкретными целями, с одним плановым сценарием), реализуемая через среднесрочные и краткосрочные планы³⁵⁷. Государство, регионы Российской Федерации, муниципальные образования, отрасли экономики и крупные компании с государственным участием являются объектом планирования, в то время как для деятельности частных хозяйствующих субъектов предлагается прогноз.

Необходимым условием должно являться обеспечение согласования планов разных уровней — государственных, региональных, отраслевых, корпоративных и т.п. Перспективы, на которые рассчитан стратегический план, должны быть достаточны для успешного решения крупных задач, связанных со сменой технологий и технологических укладов. Оптимальным является с этой точки зрения долгосрочный стратегический план в 20—30 лет.

Стратегии должны носить инновационный характер и данная функция должны быть законодательно закреплена в базовом законе о системе стратегического планирования, определяющим цели, структуру и порядок разработки.

³⁵⁶ Указанные принципы были подробно рассмотрены в разделе 3.2 исследования.

³⁵⁷ Плановая система законодательно закреплена в Указе «Об основах стратегического планирования в РФ», в Указе Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в виде доклада субъекта Российской Федерации) в соответствии с которыми высшее должностное лицо субъектов РФ ежегодно, до 1 мая года, следующего за отчетным, представляет в Правительство РФ доклады о достигнутых значениях показателей.

Продолжая данную логику можно было бы сказать, что предлагаемая система стратегического планирования — плановая. И на этом поставить точку. Однако, в рыночных условиях, государство и регионы не могут диктовать условия частным хозяйствующим субъектам в виде планов. В этой связи представляются прогнозы страны, регионов, муниципальных образований.

Сегодня в РФ разрабатывается незначительное число из обсуждаемых в предыдущих главах документов (рис. 11), причем почти все документы не согласованы друг с другом.



Рис. 11. Разрабатываемые сегодня документы стратегического планирования

Не всегда увязаны стратегии федерального отраслевого уровня и региональных уровней. Федеральные стратегии не задают рамки для стратегии регионов, а те, в свою очередь, не корректируют стратегии городов, входящих в субъект. Указанные неувязки носят системный характер. Их устранение требует принципиального изменения механизма разработки стратегий субъектов, программ экономического и социального развития и придания им действительно комплексного системного характера. Реально сегодня в РФ стратегические документы, призванные быть стратегическими документами долгосрочного горизонта планирования (федеральные стратегии и концепции, стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, др.) разрабатываются на среднесрочную, а чаще – на краткосрочную перспективу, а целеполагание таких документов не всегда согласуется от документа к документу.

В части территориального планирования в связи с отсутствием схем территориального планирования Российской Федерации, субъектам РФ и муниципальным образованиям крайне затруднительно сформировать свои планы не зная планов федерации (в части терри-

ториального планирования – это прежде всего планы о перспективах размещения объектов федеральной собственности и резервировании земельных участков в этой связи).

В силу этого попадание объектов в перечень для федерального финансирования носит не всегда аргументированный характер. Это приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств, низкой результативности проводимых в рамках существующих программ экономического и социального развития мероприятий.

Основываясь на системной диагностике региональных проблем и ситуаций в части стратегического планирования и бюджетирования, в целях ликвидации системных неувязок и несогласованности в стратегических документах, в целях реализации комплексной системы государственного стратегического планирования предлагается следующая модель (система) стратегического планирования развития РФ³⁵⁸.

Стратегическое планирование должно осуществляться путем разработки и реализации согласованных концепций, доктрин, стратегий, программ и схем развития территорий.

На федеральном уровне должны разрабатываться следующие документы (табл. 6):

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- долгосрочные отраслевые документы стратегического планирования;
- долгосрочные документы регионального планирования (стратегии федеральных округов);
- схемы территориального планирования Российской Федерации;
- программа социально-экономического развития РФ на среднесрочный период.

³⁵⁸ Основы представленной модели (системы) разработаны в ходе разработки проекта Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации, которая осуществлялась под непосредственным руководством автора диссертационного исследования. Раздел «Совершенствование системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов» Концепции совершенствования региональной политики разработан автором лично. Концепция внесена в Правительство РФ письмом Министра регионального развития РФ от 14 мая 2009 года № 14377-ВБ/02. Указанная Концепция и модель в ее составе получили согласование Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ в части базовых принципов и подходов.

Таблица 6

**Перечень прогнозно-плановой документации
в системе стратегического планирования**

	Документы долгосрочного планирования (10–20 лет)	Документы среднесрочного планирования (5–10 лет)	Документы краткосрочного планирования (3–5 лет)
Федеральный уровень	Комплексный анализ демографической ситуации. Комплексный анализ научно-технического потенциала. Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. Прогноз для секторов экономики и регионов. Концепция социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. Стратегии развития отраслей экономики и социальной сферы. Стратегии (концепции) социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов). Схемы территориального планирования Российской Федерации.	Баланс трудовых ресурсов и меры по регулированию внешней и внутренней миграции. Прогноз социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Концепция социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу. Программы социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу. Планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов.	Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу.
Региональный уровень	Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Схема территориального планирования субъектов Российской Федерации. Прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.	Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Комплексная программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.	Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Годовой отчет губернаторов (ДРОНДЫ).
Муниципальный уровень	Стратегии социально-экономического развития МО. Генпланы и схемы территориального планирования МО.	Прогноз на среднесрочную перспективу. Планы (планы мероприятий в стратегиях МО) на среднесрочную перспективу.	Показатели социально-экономического развития в среднесрочных планах на 3 года.

На региональном уровне должны разрабатываться следующие документы:

- стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- программы экономического и социального развития субъектов РФ на среднесрочный период;
- прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период;
- годовые отчеты о результатах и ходе исполнения программ социально-экономического развития субъектов РФ на среднесрочный период;
- целевые программы, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные документы, соответствующие требованиям, установленным российским законодательством к документам стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, решение о разработке которых принято высшим должностным лицом субъекта РФ либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Указанные региональные документы должны разрабатываться на основе принимаемых на федеральном уровне Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов), стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы. Одновременно и указанные долгосрочные стратегические документы федерального уровня должны разрабатываться и утверждаться с учетом региональных планов и стратегий.

Документы, разрабатываемые на региональном уровне и федеральном уровне должны учитываться при подготовке документов стратегического и территориального планирования муниципальных образований.

В долгосрочном горизонте планирования должны разрабатываться следующие документы.

Стратегии социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов) должны разрабатываться в целях реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ и призваны обеспечить синергетический эффект от сложения и взаимодействия природно-ресурсного, кадрового и производственного

потенциалов субъектов Российской Федерации. В стратегиях федеральных округов (макрорегионов) должны быть определены:

конкурентные преимущества и перспективные экономические специализации каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав федерального округа;

целевые показатели социально-экономического развития федерального округа (макрорегиона) на планируемый период;

стратегические приоритеты и направления развития объектов федеральной, производственной и социальной инфраструктуры, оказывающих определяющее влияние на экономическое развитие федерального округа, в целом, и регионов, входящих в его состав;

меры по обеспечению сбалансированного развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа, в частности меры по опережающему развитию депрессивных территорий.

Стратегии социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов) должны стать обязательным ориентиром для формирования реализуемых на территории государственных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий федерального значения на среднесрочную перспективу, а также критериям для оценки указанных программ с точки зрения комплексного территориального развития.

Мероприятия, предусматриваемые стратегиями развития отраслей экономики и социальной сферы, должны быть увязаны с приоритетными направлениями развития каждой территории.

В этой связи одной из важнейших задач стратегического планирования является наличие регионального среза в стратегиях развития отраслей экономики и социальной сферы, которые должны быть ориентированы на учет региональных особенностей.

Наличие регионального среза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий. Это обеспечит согласование стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы с документами стратегического планирования регионального развития.

Отраслевые документы стратегического планирования на долгосрочный период должны использоваться для разработки федеральных целевых программ и схем территориального планирования Российской Федерации, а также плановых и программных документов субъектов естественных монополий.

С учетом конкурентных преимуществ федеральных округов (макрорегионов) и перспективных экономических специализаций,

определенных в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов) должны формироваться стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Цели, ориентиры и показатели, представленные в стратегиях социально-экономического развития федерального округа, должны согласовываться со стратегиями субъектов Российской Федерации, а также служить ориентиром в части утвержденных распоряжениями Правительства РФ индикаторов развития территории – как федерального округа, так и субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу должна разрабатываться в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, со стратегией социально-экономического развития федерального округа (макрорегиона), отраслевых документов стратегического планирования на долгосрочный период, иных документов федерального уровня, отражающих государственную политику в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также с учетом направлений социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ должна определять цели, приоритеты социально-экономической политики и задачи социально-экономического развития субъекта РФ в долгосрочной перспективе и служить основой для разработки:

схем территориального планирования субъекта Российской Федерации;

программ экономического и социального развития субъекта РФ на среднесрочный период;

целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Схема территориального планирования субъекта РФ должна являться пространственным отображением стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. В целях увязки стратегического и территориального планирования стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованные с документами стратегического планирования федерального уровня, должны стать основой для разработки схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, которые в свою очередь представляют собой один из инструментов управления

комплексным развитием территорий и создают пространственно-территориальную основу для реализации стратегий и программ социально-экономического развития регионов и государства в целом, развития производственной и социальной инфраструктуры на принципах согласованности и публичности действий всех уровней власти, достижения баланса государственных, общественных и частных интересов.

Полноценное доведение целей долгосрочных стратегий планов до реализации, включая бюджетные процессы, невозможно без документов среднесрочного планирования — программ экономического и социального развития, качественных среднесрочных прогнозов.

В среднесрочном горизонте планирования должны разрабатываться следующие документы.

Программа экономического и социального развития субъекта РФ на среднесрочный период должна разрабатываться на основе стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период, и должна содержать показатели перспектив социально-экономического развития субъектов РФ (прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период) и годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период.

Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период должен разрабатываться на основе прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики субъекта Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период должен содержать систему научно обоснованных представлений о направлениях и результатах социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период.

В краткосрочном горизонте планирования на региональном уровне годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период — документ, который должен содержать анализ результатов исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период, а также информацию о результативности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок разработки годового отчета о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период должен определяться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, на федеральном уровне должны быть закреплены нормативные и методологические основы разработки программ, порядок их согласования и обязательные составляющие таких программ. При продолжении практики предоставления докладов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и их планируемых значениях на 3-летний период³⁵⁹, автор исследования считает обязательным включение перечня показателей в документы всех горизонтов планирования, а доклады о достигнутых значениях должны содержать раздел о тенденциях достижения установленных показателей в средне- и долгосрочном горизонте планирования.

Элементом стратегического планирования должны стать баланс трудовых ресурсов в РФ и меры по регулированию внешней и внутренней миграции населения для формирования постоянных трудовых ресурсов на развивающихся, геополитически важных и депрессивных территориях. Такие меры должны быть согласованы и синхронизированы с реализацией мероприятий по активизации производственной деятельности на соответствующих территориях, созданию качественной социальной инфраструктуры, подготовке и переподготовке кадров для обеспечения потребности региональных экономик в трудовых ресурсах в территориальном и профессионально-квалификационном разрезе с учетом перспективных экономических специализаций субъектов РФ и долгосрочных инвестиционных планов крупных компаний и естественных монополий.

Важным элементом системы государственного стратегического планирования должно стать индикативное планирование. Нужны нормы об обязательных составляющих системы стратегического планирования не только для страны, но и для регионов, включающие систему прогнозов и индикативных планов, стратегию развития и ряд других мер органов государственной власти по достижению плановых индикаторов. Должны быть выстроена, нормативно закреплена

³⁵⁹ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», ст. 3.

и обязательна к разработке система документов планирования и прогнозирования.

Таким образом, модель согласования документов в части индикативного планирования могла бы быть следующей.

В части документов регионального планирования (стратегия федерального округа, стратегия субъекта Российской Федерации, программы экономического и социального развития субъектов РФ на среднесрочный период) должны быть согласованы индикаторы развития в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В части согласования индикаторов, определенных в документах регионального и отраслевого планирования, необходимо, прежде всего, чтобы стратегии отраслей и социальной сферы содержали региональный раздел в структуре стратегии отрасли или социальной сферы с индикаторами в региональном разрезе. Также необходимо, чтобы индикаторы развития территории, отражаемые в территориальных стратегиях соответствовали индикаторам развития отрасли на данной территории (рис. 12)³⁶⁰.

В совокупности указанные документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных округов (макрорегионов), субъектов РФ и муниципальных образований должны создать основу планирования и реализации инвестиционных проектов и программ бизнеса и обеспечить прозрачность процесса принятия соответствующих решений на государственном и муниципальном уровне.

Также в рамках совершенствования системы стратегического планирования социально-экономического развития субъектов РФ необходимо сформировать методологическую основу подготовки прогнозов:

долгосрочного прогноза РФ исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации, состояния природных ресурсов и перспектив изменения указанных факторов;

³⁶⁰ Методология разработки системы непрерывного планирования развития регионов и структурных элементов системы непрерывного планирования отражена в работе И.И. Мелаида: Мелаид И.И. Совершенствование использование программно-целевого метода для решения проблем развития регионов: материалы к научно-практической конференции Министерства регионального развития Российской Федерации. Москва, май 2005 г. – С. 36–64.



Рис. 12. Предлагаемая модель согласования документов в части индикативного планирования

среднесрочного прогноза Российской Федерации, который должен разрабатываться в целом по Российской Федерации, и отраслям экономики, по регионам;

прогноза социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период с учетом Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, других плановых документов, а также долгосрочных приоритетов развития региона.

Предлагаемая система документов стратегического планирования в части индикативного планирования с учетом документов среднесрочного планирования схематично можно представить следующим образом (рис. 13).

В этой связи необходимо дальнейшее совершенствование комплексного мониторинга развития регионов, включая совершенствование государственной системы информационно-статистического наблюдения за показателями социально-экономического развития регионов, включая муниципальный уровень.



Рис. 13. Предлагаемая система стратегического планирования в части индикативного планирования

В части вопроса перечня конкретных показателей социально-экономического развития страны и регионов, необходимо отметить следующее. В целях устойчивого социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности, должны быть сформированы долгосрочные приоритеты деятельности государства в области социально-экономического развития, реализация крупномасштабных задач и проектов за счет взаимной согласованности планов. В этой связи – показатели (индикаторы) могут быть разные, в зависимости от целей и задач, решаемых государством и регионами на конкретный момент времени. Конкретные индикаторы являются инструментом решения конкретных поставленных перед страной и регионами целей и задач на конкретном промежутке времени. Формирование отдельного перечня индикаторов (показателей) в отрыве от стратегических целей – некорректно в системе планирования, а

установление значений конкретных показателей без ориентиров на стратегические планы и задачи является простым навязыванием показателей и стандартов.

Совершенствование стратегического планирования социально-экономического развития субъектов РФ невозможно без информационно-аналитической, ресурсной и кадровой поддержки.

Составной частью формируемой системы стратегического планирования социально-экономического развития субъектов РФ должен стать модельный регламент информационного обеспечения, который будет регламентировать:

порядок взаимодействия при разработке и согласовании документов стратегического планирования федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ для целей стратегического планирования;

обязательность и системность информационного взаимодействия; введение единого информационного ресурса.

Безусловно, при формировании документов государственного стратегического планирования необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Горизонт стратегического плана. Перспективы, на которую рассчитан стратегический план, должна быть достаточной для успешного решения крупных проблем, связанных со сменой поколений моделей, поколений техники и технологических укладов, изменения траектории экономической, экологической и территориальной динамики. По мнению автора исследования, оптимальным является с этой точки зрения долгосрочный стратегический план в 20–30 лет, что превышает установленный сегодня законодательно (10–20 лет³⁶¹). В то же время, очевидно, что достижения долгосрочных целей требует определенных, более коротких этапов, имеющих свои особенности, поэтому долгосрочный стратегический план сочетается со среднесрочным (на 5–10 лет). Детализация и увязка с бюджетным процессом реализуется в документах краткосрочного планирования. Следовательно, стратегическое планирование, как и при своем возникновении в России (в СССР), должно носить ступенчатый характер, сочетая более общую

³⁶¹ В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» (ст. 10) планирование осуществляется на долгосрочную (10–20 лет), среднесрочную (5–10 лет) и краткосрочную (3–5 лет) перспективу.

долгосрочную перспективу с более детализированной среднесрочной и еще более детализированной краткосрочной. В таком смысле, стратегическое планирование является непрерывным. Отказ от дальнего ведения, долгосрочных целей и приоритетов ведет к «стратегической слепоте»³⁶², к суетливому действию властей методом «проб и ошибок», к цели стратегических ошибок, за которые расплачиваются страна и население.

Объект стратегического планирования. Объектом планирования являются государство, регионы Российской Федерации, муниципальные образования, отрасли экономики и крупные компании с государственным участием; предметом государственного стратегического планирования является развитие государства, регионов Российской Федерации, муниципальных образований, отраслей экономики и крупных компаний с государственным участием. Планирование (координация) деятельности частных хозяйствующих субъектов в соответствии с целями и задачами развития государства (региона) является предметом экономической политики (включая меры налогового, таможенного, валютного, др. регулирования).

Субъект развития определяется региональной политикой, целями и задачами стратегического планирования государства и регионов, должен задаваться в послании Президента РФ в послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Следовательно, исходя из целей и задач, определяются инструменты достижения целей и порядок (план) работы.

Таким образом, исходя из целей и задач (особенно если они задают новый курс, новую стадию инновационного или социального развития общества) должен формироваться перечень показателей — целевых индикаторов, используемых также в процессе индикативного планирования. Также может быть изменен или дополнен перечень документов государственного стратегического планирования регионального развития.

Следовательно, показатели (индикаторы) могут быть разные, в зависимости от целей и задач, решаемых государством и регионами на конкретный момент времени. Конкретные индикаторы являются инструментом и индикатором решения конкретных поставленных

³⁶² «Методология стратегического планирования». «Горизонт стратегического плана». Материалы Международного института Питирима Сарокина — Николая Кондратьева. <http://strategy.newparadigm.ru/strategy2.htm>

перед страной и регионами целей и задач на конкретном промежутке времени. Формирование отдельного перечня индикаторов (показателей) в отрыве от стратегических целей — не корректно в системе планирования, а установление значений конкретных показателей без ориентиров на стратегические планы и задачи является простым навязыванием показателей и стандартов.

То же можно сказать и про перечень документов. Должны соблюдаться концептуальные основы, определяющие планирование на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном горизонтах планирования, в региональном и отраслевом разрезах. Безусловно, во избежание ситуации последних 20-ти лет (когда перечень необходимых прогнозно-плановых документов не реализовывался, при этом разрабатывались и утверждались новые документы, не встраиваемые в предполагаемую систему) перечень прогнозно-плановых документов должен быть закреплён лет на 10–20. Однако, при смене социально-экономических приоритетов, список прогнозно-плановых документов должен пересматриваться.

Задача реализации представленных Концептуальных основ формирования системы стратегического планирования регионального развития РФ заключается в том, что все принципы должны быть реализованы вне зависимости от количества документов, которое определяется в каждом конкретном отрезке времени различными целями и задачами развития страны и регионов, а также отдельными нормативными актами.

Индикативный характер системы стратегического планирования. В силу смешанного характера рыночной экономики следует избегать чрезмерной директивности обобщающих показателей (индикаторов) стратегических планов. При этом стратегическое планирование должно носить индикативный характер. Индикаторы должны утверждаться, должна быть отчетность и ответственность за их выполнение. Чтобы стратегические планы были реальными и выполнимыми, каждый этап стратегического планирования должен сопровождаться и проверяться с помощью балансовых расчетов (балансовый метод). При этом система должна быть готова к тому, чтобы обосновать и внести необходимые коррективы в индикаторы (показатели) стратегических планов.

Для органов исполнительной власти, государственного сектора экономики обобщающие показатели стратегического плана должны носить обязательный характер. Они должны утверждаться органами

законодательной власти, за их выполнение нужно отчитываться. В противном случае стратегический план будет лишь сослагательной суммой добрых пожеланий, прикрывающим неэффективность и безответственность государственных чиновников и государственных топ-менеджеров.

Балансовый метод. Чтобы стратегические планы были реальными и выполнимыми, а не плодом фантазий, популизма и волюнтаристским устремлением, они должны опираться на систему перспективных балансов или прогнозов — как по основным видам ресурсов (трудовых, природных, энергетических, сырьевых, финансовых), так и по распределению и использованию общественного продукта в соответствии с методами input-output, предложенной нобелевским лауреатом Василием Леонтьевым и развитым в многомерной воспроизводственно-циклической макромоделю. Каждый этап стратегического планирования должен сопровождаться и проверяться с помощью балансовых расчетов. Система модели должны быть готова и к тому, что при неожиданных возможных проявлениях возмущений провести многошаговые расчеты их факторов и последствий и обосновать необходимые коррективы в индикаторы (показатели) и баланса стратегических планов.

Многоуровневый характер стратегических планов. Социально-экономическая система многомерна и многоуровневая (планирование на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном горизонтах планирования, в региональных и отраслевых аспектах планирования). Следовательно, необходим основанный на принципах механизм согласования стратегических планов разных субъектов и иерархических уровнях: федеральных, региональных и муниципальных; национальных и международных; государственных и корпоративных и т.п. Многомерное согласование интересов должно осуществляться как при разработке стратегического плана, так и при его выполнении. Нужна открытость этого процесса, закрытость на руку непрофессионалам, либо преследующим свои корыстные интересы чиновникам и бизнесменам³⁶³, а представленный выше в данном разделе порядок разработки документов (от долгосрочных прогнозов к долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным стратегиям и планам, обязательное

³⁶³ «Методология стратегического планирования». Материалы Международного института Питирима Сарокина — Николая Кондратьева. <http://strategy.newparadigm.ru/strategy2.htm>

согласование федеральных документов, в том числе отраслевых, на региональном уровне) обеспечит преемственность и взаимоувязку документов планирования на федеральном и региональном уровнях³⁶⁴.

Профессионализм стратегического планирования. Из перечисленных выше характерных черт стратегического планирования очевидно, что им должны заниматься профессионалы высокого класса. Непрофессионализм, отсутствие исполнителей и лиц, принимающих решения стратегического мышления, научной подготовкой и профессиональными навыками приводят к крупным, а порой и трагическим ошибкам и просчетам. Необходимо обеспечить подготовку, переподготовку, повышение квалификации, стажировку, непрерывное дистанционное обучение госслужащих (особенно высоких рангов) и топ-менеджеров науки, искусства, стратегического планирования.

Также необходимо не забывать, что система государственного стратегического планирования — это взаимно увязанная система приоритетов (рис. 14), а не случайный набор предпочтений, зачастую противоречащих друг другу, в которой необходим комплексный учет всех внешних и внутренних факторов и ограничений перспективного периода, включая, сбалансированность реализации системы приоритетов, обеспеченность трудовыми, интеллектуальными, природными, материальными, финансовыми ресурсами, но при этом не следует стремиться к полному охвату всех ресурсов, понимая что, кроме сектора стратегического прорыва, есть значительное пространство нормального эволюционного развития экономики.

Эффективное функционирование системы стратегического управления особенно актуально в период финансового кризиса и дефицита Федерального бюджета. Формирование системы государственного стратегического управления позволит изменить подход к среднесрочному прогнозированию, увязать его с прогнозированием долгосрочных тенденций развития, обеспечить координацию разработки, реализации долгосрочных стратегий и программ развития РФ в целом, а также отдельных регионов и секторов экономики, их взаимную увязку по целям, срокам и мероприятиям. Кроме того, данная система предполагает развитие механизмов «управления по результа-

³⁶⁴ Порядок (алгоритм) согласования документов осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» и Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 «О регламенте Правительства РФ и положении об аппарате Правительства РФ».

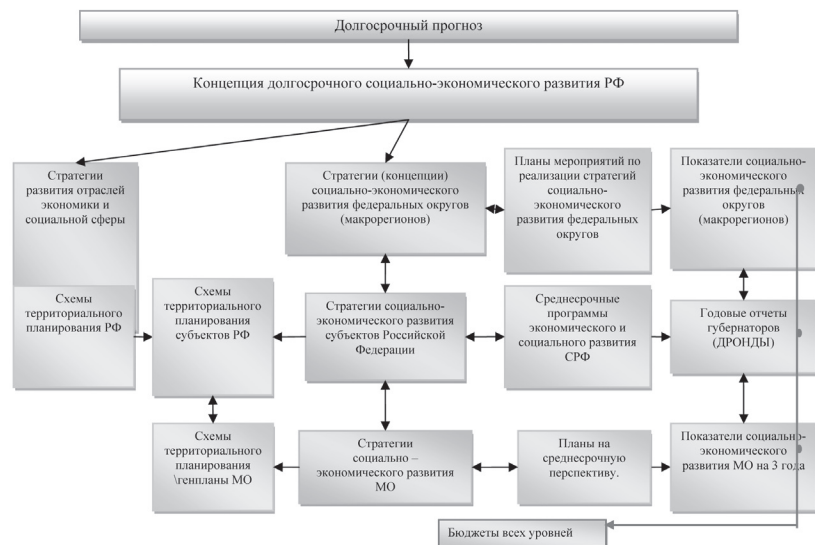


Рис. 14. Предлагаемая схема стратегического планирования с учетом элементов среднесрочного и краткосрочного планирования

там», обеспечивающих четкую взаимосвязь между результатами деятельности органов государственной власти и бюджетными средствами, выделенными на их достижение.

Таким образом, вместо разрозненных стратегических документов (см. рис. 11) в исследовании представлены концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития РФ (рис. 15).

Реализация представленной комплексной системы стратегического планирования, в условиях непрерывно меняющейся динамики экономики и ее показателей (включая прогнозные показатели и с учетом их реализации), невозможно без фундаментального математического аппарата, обеспечивающего реализацию комплекса задач, связанных с системным подходом к государственному планированию и пространственному развитию Российской Федерации, моделированию экономики. Сегодня невозможно представить комплексную систему стратегического планирования государства в виде реестра документов государственного стратегического планирования.

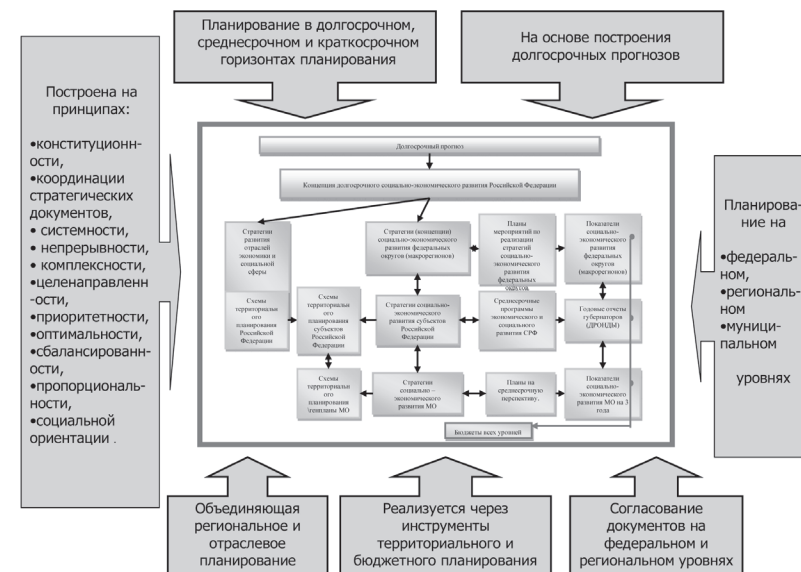


Рис. 15. Концептуальные основы системы стратегического планирования

Необходимо как применение, так и дальнейшее развитие научных методов по совершенствованию математического аппарата, программных средств, средств вычислительной техники и телекоммуникаций, позволяющих реализовывать комплексную систему в таких направлениях как развитие теории управления сложными динамическими системами и методологии анализа их среды функционирования; разработка методов анализа сложных систем и интеллектуального анализа данных для моделирования и поддержки решения индустриальных задач.

Невозможно обойтись при разработки качественных стратегий без таких направлений в научных исследованиях как разработка теоретических основ и программных средств принятия решений при многих критериях: развитие методов системного анализа, ориентированных на оценку и моделирование российской экономики в условиях глобализации финансовых и экономических процессов, интеллектуальных информационных технологий, информационной безопасности, системных исследований и информационных технологий в экономике и управлении.

6.2. Предложения по институциональному обеспечению и формированию организационного механизма функционирования единой системы государственного стратегического планирования

Представленный перечень действий концептуальных подходов в формировании комплексной системы государственного планирования не может реализовываться, не имея организационно-управленческой структуры.

К полномочиям РФ в сфере государственного стратегического планирования должны относиться следующие вопросы:

установление общих принципов организации и функционирования системы государственного стратегического планирования;

установление порядка осуществления процесса государственно-стратегического планирования;

определение целей социально-экономического развития РФ и приоритетов социально-экономической политики, а также способов и источников финансирования достижения целей;

формирование комплексов мероприятий, направленных на достижение приоритетов и целей социально-экономического развития Российской Федерации, с указанием объемов и источников их финансирования;

установление требований к содержанию документов государственного стратегического планирования, порядка их разработки и корректировки, рассмотрения и утверждения;

установление порядка координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере государственного стратегического планирования;

разработка и рассмотрение проектов документов государственного стратегического планирования, утверждение документов государственного стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне;

методическое обеспечение разработки документов государственного стратегического планирования;

координация разработки и согласования документов стратегического планирования разрабатываемых на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований, а также планов развития крупных компаний, компаний с участием государства и естественных монополий;

стимулирование и стратегический контроль социально-экономического развития Российской Федерации;

иные полномочия в области государственного стратегического планирования, отнесенные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами к полномочиям Российской Федерации.

Практика реализации Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» в части закрепление за Советом безопасности РФ общего руководства стратегическим планированием³⁶⁵ показывает, что в период с 2009 года дальше закрепления указанного тезиса («общее руководство стратегическим планированием осуществляет Президент РФ в рамках работы Совета Безопасности Российской Федерации») в Положении о Совете Безопасности РФ (ст. 4; 19; 22; 30)³⁶⁶ реализация стратегического планирования в РФ не продвинулась.

³⁶⁵ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», раздел III «Система стратегического планирования», Статьи 12, 13. «Общее руководство стратегическим планированием осуществляет Президент РФ в рамках работы Совета Безопасности Российской Федерации. Совет Безопасности РФ в соответствии со своими функциями и полномочиями осуществляет координацию стратегического планирования, а также экспертизу концепций, доктрин, стратегий, программ и проектов (планов) в области внутренней и внешней политики Российской Федерации, разрабатываемых согласно перечню, утверждаемому Президентом Российской Федерации».

³⁶⁶ «Положение о Совете Безопасности Российской Федерации», утверждено Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590.

Статья 4. Функциями Совета Безопасности являются:

г) осуществление стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, в том числе: оценка эффективности работы по реализации документов стратегического планирования; корректировка документов стратегического планирования и стратегических национальных приоритетов; координация деятельности по разработке в федеральных округах документов стратегического планирования. Статья 19. В целях подготовки решений Президента РФ по стратегическим направлениям социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности Секретарь Совета Безопасности проводит с постоянными членами Совета Безопасности и членами Совета Безопасности совещания по стратегическому планированию.

Повестка дня, состав участников совещаний по стратегическому планированию из числа постоянных членов Совета Безопасности и членов Совета Безопасности определяются Председателем Совета Безопасности по представлению Секретаря Совета Безопасности. Состав иных участников совещаний по стратегическому планированию определяется Секретарем Совета Безопасности.

Исходя из опыта государственного стратегического планирования в СССР и зарубежных стран, реализация представленной в диссертационном исследовании комплексной системы государственного стратегического планирования в РФ потребует создание отдельного федерального органа, имеющего главной задачей координацию разрабатываемых программ и планов, в том числе с бюджетным процессом и долгосрочными ориентирами развития государства и координирующего в целях поставленной задачи деятельность Российской Академии Наук и отраслевых институтов, занимающихся прикладной наукой в сфере развития отраслей экономики и социальной сферы, в рамках поставленной задачи. Реализация поставленной задачи – внедрения системы стратегического планирования РФ – требует наличия научных институтов, которые занимались бы методологией, разработкой инструментария и математических моделей, а также соответствующего кадрового обеспечения для реализации системы.

Реализация указанных в начале данного раздела вопросов (полномочий) РФ в сфере государственного стратегического планирования, а также реализация вышеприведенной в разделе 6.1. данного исследования модели (комплексной системы) государственного стратегического планирования Российской Федерации, как уже было отмечено выше, потребует создания отдельно федерального органа.

Совещания по стратегическому планированию проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности.

Решения совещаний по стратегическому планированию оформляются протоколами, утверждаемыми Председателем Совета Безопасности. В целях реализации решений совещаний по стратегическому планированию могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента Российской Федерации.

Организацию подготовки материалов к совещаниям по стратегическому планированию осуществляет Секретарь Совета Безопасности.

Информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение совещаний по стратегическому планированию осуществляет аппарат Совета Безопасности.

Статья 22. Секретарь Совета Безопасности:

- в) формирует повестку дня заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, выездных совещаний;
- г) подготавливает и представляет на утверждение Председателя Совета Безопасности проекты протоколов заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, при необходимости представляет проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации;

Это должен быть федеральный орган не только «уполномоченный Правительством РФ в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития»³⁶⁷. Это должен быть федеральный орган, ответственный за координацию документов планирования друг с другом, с бюджетным процессом, а также в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития РФ и субъектов РФ и вопросами национальной безопасности России³⁶⁸.

е) координирует работу федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по подготовке материалов к заседаниям и оперативным совещаниям Совета Безопасности, совещаниям по стратегическому планированию, выездным совещаниям;

и) организует работу по осуществлению стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, по разработке и уточнению стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны, стратегических национальных приоритетов;

ф) организует проведение экспертизы документов стратегического планирования, проектов решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по вопросам обеспечения национальной безопасности, а также подготовку соответствующих заключений для рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности.

Статья 30. Заседания межведомственных комиссий Совета Безопасности проводятся в соответствии с планами, как правило, согласованными по тематике с планами заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, выездных совещаний, а также иных мероприятий, проводимых в рамках деятельности Совета Безопасности.

В случае необходимости по решению Секретаря Совета Безопасности могут проводиться внеочередные заседания межведомственных комиссий Совета Безопасности и совместные заседания двух или нескольких межведомственных комиссий Совета Безопасности.

³⁶⁷ Указано в представленном в 2011 году Министерством экономики РФ проекте Федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации».

³⁶⁸ Данные, а также представленные в этом разделе исследования, предложения были озвучены автором неоднократно:

в рамках разработки проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» внесенного в Правительство РФ в июле 2010 года;

в рамках работы межведомственной рабочей группы при Министерстве регионального развития РФ в 2009–2010 гг.;

в рамках экспертного обсуждения в 2012 году новой версии проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации», представленном Министерством экономического развития РФ в ноябре 2011 года.

Главной задачей отдельного федерального органа как центрального органа государственного управления в области планирования является:

согласование и координация на основе прогноза социально-экономического развития на долгосрочную перспективу и научно-технического прогноза в целях устойчивого социально-экономического развития РФ и ее национальной безопасности разрабатываемых и утверждаемых документов отраслевого и регионального характера, краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного горизонтов планирования, федерального, регионального, муниципального уровней;

координация указанных документов с бюджетным процессом;

контроль реализации планов и стратегий на основе индикаторов социально-экономического развития страны.

Одна из задач отдельного федерального органа государственной власти, уполномоченного в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации, должна состоять в контроле качества стратегических документов. Стратегии и планы экономического и социального развития РФ должны основываться на глубоком анализе экономических и социальных процессов, на современных достижениях и перспективах научно-технического прогресса, предусматривать динамичное, планомерное и пропорциональное социально-экономическое развитие, рост производительности труда, предложений по эффективному размещению объектов экономики и социальной сферы, наиболее эффективные пути достижения поставленных целей и задач. При этом должен быть гармоничный баланс отраслевого и регионального подходов к формированию стратегий развития регионов и страны в целом.

Отдельный федеральный орган государственной власти, уполномоченный в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должен осуществлять координацию деятельности министерств и ведомств в части разработки стратегических документов, а также субъектов РФ и аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в части разработки документов стратегического планирования развития территорий с учетом отраслевых ориентиров, в целях бескризисного социально-экономического развития РФ и ее национальной безопасности.

Отдельный федеральный орган государственной власти, уполномоченный в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должен обеспечивать методическое руководство и обмен опытом в указанной сфере.

Отдельный федеральный орган государственной власти, уполномоченный в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должен обеспечивать координацию при составлении планов и осуществлении контроля за их выполнением непосредственное взаимодействие с Минфином России, с министерствами, ведомствами и администрациями субъектов Российской Федерации, крупными компаниями, компаниями с участием государства и естественными монополиями.

Отдельный федеральный орган государственной власти, уполномоченный в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должен нести ответственность за:

- повышение научного уровня,
- совершенствование методов и улучшение организации государственного планирования,
- всестороннюю обоснованность и сбалансированность подготавливаемых проектов планов экономического и социального развития страны,
- координацию и сбалансированность плановых и стратегических документов различного уровня,
- правильное определение приоритета развития отраслей и территорий Российской Федерации;
- максимальное использование имеющихся резервов для экономического роста и социального развития.

Совместно с Минфином России отдельный федеральный орган государственной власти, уполномоченный в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должен нести ответственность за:

- режим экономии, рациональное использование бюджетных средств и повышение их эффективности при координации планов и стратегий развития;
- увязку всех утверждаемых стратегических документов с бюджетом России.

На отдельный федеральный орган государственной власти, уполномоченный в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должны возлагаться следующие функции: определение порядка и сроков подготовки и представления проектов стратегических документов; разработка научной базы планирования, методических указаний, показателей и форм для составления планов;

подготовка и представление заключений по проектам государственного бюджета;

организация совместно с Академией наук научных исследований по экономическим и социальным проблемам;

внедрение и развитие автоматизированной системы, создание единой информационной базы данных планов развития отраслей и территорий, включающий перечень мер и объектов капитального строительства, отраженных в документах различных горизонтов планирования, а также организационно-методическое руководство этой работой;

внесение в представленные на согласование стратегические документы уточнений и предложений, исходя из координации деятельности и эффективного использования бюджетных средств;

осуществление контроля за выполнением стратегических документов на основе и принципах индикативного планирования;

подготовка систематических докладов Правительству РФ и Президенту РФ о ходе выполнения планов и стратегий развития.

Отдельному федеральному органу государственной власти, уполномоченному в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должно предоставляться право:

привлекать для обсуждений, корректировки и внесения изменений в представленные стратегические документы РАН, научно-исследовательские, технологические и проектно-конструкторские организации, высшие учебные заведения и другие учреждения, а также отдельных ученых, специалистов;

заслушивать доклады руководителей министерств и ведомств о ходе выполнения планов и по другим вопросам, входящим в его компетенцию;

получать от министерств и ведомств статистические данные, необходимые для разработки государственных планов, проверки их выполнения и подготовки предложений по отдельным экономическим вопросам, а также материалы, необходимые для разработки и проверки выполнения государственных стратегических программ и планов, включая статистические материалы министерств, имеющих ведомственную статистику, и другие информационные материалы;

поручать министерствам и ведомствам разработку отдельных проблем, связанных с развитием и повышением эффективности развития отраслей экономики и социальной сферы, отдельных территорий;

образовывать межведомственные комиссии и советы для разработки и рассмотрения отдельных проблем в части своей компетен-

ции, а также созывать в установленном порядке совещания по вопросам, входящим в его компетенцию;

вносить изменения в систему показателей планов экономического и социального развития исходя из основных задач перспективного и текущего планирования и задач социально-экономического развития страны;

возвращать министерствам и ведомствам на доработку проекты планов, не отвечающие предъявляемым требованиям, а также давать министерствам и ведомствам указания об устранении нарушений в порядке разработки, согласования и сроках предоставления документов.

Основными структурными подразделениями отдельного федерального органа государственной власти, уполномоченного в вопросах реализации системы государственного стратегического планирования в РФ должны являться подразделения, курирующие следующие направления:

- комплексное планирование и бюджетирования;
- баланс трудовых ресурсов, включая вопросы баланса подготовки специалистов определенных категорий в соответствии с требованиями экономики на прогнозный период, вопросы занятости, вопросы внутренней и внешней миграции трудовых ресурсов;
- сбалансированное развитие энергетики и развитие транспорта, а также реализация отраслевых и региональных документов территориального планирования³⁶⁹;
- разработка долгосрочного прогноза, а также комплексных мероприятий по стимулированию научно-технических разработок, созданию условий по их внедрению в целях реализации инновационного сценария развития государства, повышению качества выпускаемой продукции; эффективному использованию достижений науки и техники в экономике страны.

³⁶⁹ Реализация отраслевых и региональных документов территориального планирования в соответствии с положениями Градостроительного кодекса о документах территориального планирования РФ и субъектов Российской Федерации.

6.3. Нормативно-правовое обеспечение процесса создания системы государственного стратегического планирования на различных уровнях управления

В целях реализации предложенных концептуальных основ формирования системы государственного стратегического планирования РФ необходимо разработать и утвердить комплекс нормативно-правовых актов, а также документов, обеспечивающих методологическое единство утверждаемых документов.

Потребуется также внесение изменений в уже существующие нормативные правовые акты.

Основными документами должны быть:

оформленное решение о создании отдельного федерального органа, ответственного за координацию разрабатываемых стратегий и планов и положение о данном федеральном органе, которое должно определять перечень полномочий федерального органа;

федеральный закон о государственном стратегическом планировании в Российской Федерации, закрепляющий концептуальные основы и создание системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития РФ в современных рыночных условиях.

Формирование единой системы государственного стратегического планирования, предполагает законодательное закрепление таких принципов формирования системы государственного стратегического планирования России как:

унификацию процессов планирования на уровне федеральных округов (макрорегионов) и субъектов РФ по методологическим подходам, срокам (горизонтам) планирования, процедурам межуровневого и межрегионального согласования, использованию механизмов регионального развития;

формирование механизма взаимного согласования и корректировки документов системы стратегического и территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровня на конкретных территориях;

разработку системы мониторинга и оценки эффективности реализации документов стратегического и территориального планирования, что также должно осуществляться на единой методологической основе, соответствующей общей системе мониторинга и оценки эффективности Российской Федерации.

Таким образом, должны быть скоординированы, взаимосогласованы и взаимоувязаны следующие документы:

стратегии федеральных округов (макрорегионов) и стратегии развития субъектов Российской Федерации;

стратегии развития отдельных территорий с федеральными отраслевыми стратегиями;

стратегии развития субъектов Российской Федерации, прежде всего, регионов-соседей, между собой;

схемы территориального планирования субъектов РФ и муниципальных образований между собой и со схемой территориального планирования Российской Федерации;

схемы территориального планирования субъектов РФ и РФ с документами стратегического планирования субъектов РФ и федеральных округов (макрорегионов).

Закон о государственном стратегическом планировании в РФ должен содержать следующие составляющие:

Концептуальные основы государственного стратегического планирования;

полномочия РФ и субъектов РФ в сфере государственного стратегического планирования;

определения системы государственного стратегического планирования: перечень документов и перечень участников;

функции системы государственного стратегического планирования;

порядок разработки, координации (согласования) документов, а также контроль реализации.

Закон должен закрепить основные термины и определения, используемые в сфере государственного стратегического и регионального развития в современный период развития.

В реализацию закона должны быть разработаны и утверждены методические рекомендации о структуре, порядке разработки и согласовании отдельных документов планирования, конкретных индикаторах развития экономики и социальной сферы, отображаемых в конкретных документах.

Так, в частности, в рамках разработки подзаконных актов, должен быть разработан нормативный правовой акт правительства Российской Федерации, касающийся порядка разработки, согласования документов среднесрочного планирования субъектах Российской Федерации, а также координации указанных документов с прогнозом на среднесрочную перспективу. Данный нормативно-правовой акт должен регламентиро-

вать вопросы согласования с федеральными органами исполнительной власти мероприятий (объектов) программ экономического и социального развития субъектов РФ (далее – региональные программы), имеющих федеральное значение и предлагаемых к финансированию с использованием средств федерального бюджета.

Принятие закона о государственном стратегическом планировании в РФ и подзаконных актов должно обеспечить единство системы планирования и бюджетирования на среднесрочном и долгосрочном этапе, методологическое единство разрабатываемых документов, концептуальные основы, принципы организации, координации, контроля разработки документов и функционирования системы в целом, единство системы прогнозных, плановых и отчетных индикаторов развития.

Нормативно правовая база в вопросах государственного стратегического планирования должна работать в увязке с остальными нормативными и правовыми актами, регламентирующими процесс государственного стратегического планирования РФ.

Особо в законе о государственном стратегическом планировании в РФ должно быть определено, что документы стратегического характера на федеральном уровне не могут утверждаться без координации с бюджетом Российской Федерации. Стратегии, имеющие в своем содержании создание объектов капитального строительства, мероприятий экономического и социального характера должны в обязательном порядке сопровождаться расходными обязательствами федерального бюджета. В противном случае (без бюджетных обязательств) стратегии не могут быть приняты к рассмотрению и утверждению.

Аналогичный подход должен содержаться в документах стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации. Все мероприятия экономического и социального характера, планируемые органами власти субъекта РФ в рамках полномочий и за счет расходных обязательств бюджета субъекта Российской Федерации, отраженные в стратегиях во временном периоде до 5 лет должны найти отражение в бюджете субъекта Российской Федерации, и в проекции – в бюджете Российской Федерации, в том числе в виде учета в качестве субсидий и межбюджетных трансфертов.

Соответствующие поправки должны быть внесены в Бюджетный кодекс РФ в виде нормы о том, что документы стратегического характера на федеральном уровне (имеющие в своем содержании создание объектов капитального строительства, мероприятий экономического и социального характера) не могут быть утверждены без отражения расходных обязательств в бюджете Российской Федерации.

Необходимы поправки и действующие нормативно-правовые акты.

Так в действующий Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» необходимо внести дополнения в части:

обязательности разработки и порядка предоставления прогнозных и плановых документов, перечень которых представлен в законе;

обязательности разработки субъектами РФ программ экономического и социального развития субъектов РФ на среднесрочную перспективу. Программы экономического и социального развития субъектов РФ на среднесрочную перспективу в обязательном порядке должны содержать индикаторы на период 3–5 лет;

координации и контроля реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации;

формирования бюджета РФ РФ исключительно на основании прогнозов и программ социального экономического развития на среднесрочную перспективу (или приведение данной нормы в законе № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» в соответствии с Бюджетным Кодексом Российской Федерации, в том числе в части обязательности исполнения)³⁷⁰.

В связи с высокой динамикой и большой зависимостью современного развития лидирующих экономик мира от развития и внедрения новых технологий – ввести в перечень обязательных документов для разработки – долгосрочного прогноза научно-технического развития.

³⁷⁰ В соответствии с Бюджетным кодексом РФ («Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 169), составлению проектов бюджетов предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и отраслей экономики.

Составление бюджета («Бюджетный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 172) основывается на Бюджетном послании Президента Российской Федерации; прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год; основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год; прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год; плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год.

Выводы

В целях реализации системы государственного стратегического планирования разработаны и предложены концептуальные основы формирования системы стратегического планирования развития РФ.

Предлагаемая система государственного стратегического планирования должна носить прогнозно-плановый характер, где на основе долгосрочного прогноза (с инвариантными сценариями) формируется долгосрочная стратегия (с конкретными целями, с одним плановым сценарием), реализуемая через среднесрочные и краткосрочные планы. Государство, регионы РФ, муниципальные образования, отрасли экономики и крупные компании с государственным участием являются объектом планирования, в то время как для деятельности частных хозяйствующих субъектов предлагается прогноз.

Система стратегического планирования должна осуществляться на принципах конституционности, координации стратегических документов, системности, непрерывности, комплексности, целенаправленности, приоритетности, оптимальности, сбалансированности, пропорциональности, социальной ориентации, сочетания отраслевого и регионального аспектов планирования.

На федеральном уровне должны разрабатываться: Концепция (стратегия) долгосрочного социально-экономического развития РФ; долгосрочные отраслевые документы стратегического планирования; долгосрочные документы регионального планирования (стратегии федеральных округов); схемы территориального планирования РФ; программа социально-экономического развития РФ на среднесрочный период.

На региональном уровне должны разрабатываться следующие документы: стратегии социально-экономического развития субъектов РФ; схемы территориального планирования субъектов РФ; программы экономического и социального развития субъектов РФ на среднесрочный период; иные документы, соответствующие требованиям, установленным российским законодательством к документам стратегического планирования социально-экономического развития субъектов РФ.

Указанные документы должны разрабатываться на основе принимаемых на федеральном уровне Концепции (стратегии) долгосрочного социально-экономического развития страны, стратегий социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов), стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы.

Документы, разрабатываемые на региональном уровне должны учитываться при подготовке документов стратегического и территориального планирования, как на федеральном, так и на муниципальном уровнях.

В части согласования индикаторов, определенных в документах регионального и отраслевого планирования, необходимо, чтобы стратегии отраслей и социальной сферы содержали региональный раздел с индикаторами в региональном разрезе. Также необходимо, чтобы индикаторы развития территории, отражаемые в региональных стратегиях, соответствовали индикаторам развития отрасли на данной территории (в отраслевых стратегиях).

Наличие регионального среза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий, что обеспечит согласование стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы с документами стратегического планирования регионального развития.

Формирование системы государственного стратегического планирования предполагает законодательное закрепление механизма взаимного согласования и корректировки документов системы стратегического и территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровня; процедуры межуровневого и межрегионального согласования; системы мониторинга и оценки эффективности реализации документов стратегического и территориального планирования; единой концептуальной и методологической основы процессов планирования на уровне федеральных округов (макрорегионов) и субъектов РФ.

Принятие закона о государственном стратегическом планировании в РФ и подзаконных актов должно обеспечить единство системы планирования и бюджетирования на среднесрочном и долгосрочном этапе, концептуальное и методологическое единство разрабатываемых документов, принципы организации, координации, контроля разработки документов и функционирования системы в целом, единство системы прогнозных, плановых и отчетных индикаторов развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

1. Испанская Конституция / Одобрена генеральными кортесами на пленарных заседаниях конгресса депутатов и сената 31 октября 1978 года, утверждена испанским народом на референдуме 6 декабря 1978 года, подписана е.в. королем перед генеральными кортесами 27 декабря 1978 года. «Boletin Oficial del Estado», № 311, от 29 декабря 1978 года.
2. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года.
3. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 года.
4. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 года.
5. Конституция Турецкой Республики. Введена в действие 7 ноября 1982 года.
6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года.
7. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года.
8. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года.
9. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года.
10. Закон «О бюджетной системе Республики Азербайджан» от 02.07.2002 г.
11. «Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики (2009–2013 годы)». Утверждена указом Президента Республики Азербайджан 14 апреля 2009 г.
12. «Национальная стратегия развития Республики Молдова». Закон № 295 от 21.12.2007 (об утверждении Национальной стратегии развития на 2008–2011 годы).
13. Постановление Национального статистического комитета Республики Беларусь от 31 мая 2011 г. № 99. «Об утверждении Методики по формированию и расчету баланса трудовых ресурсов».
14. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан (РК) от 30.06.2010 г. № 135 «Об утверждении Методических инструкций по реализации стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов».
15. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан № 101 от 01.07.2010 г «Об утверждении Методических инструкций по разработке Стратег. плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, гос. программ, программ развития территорий и стратег. планов гос. органов».
16. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан №100 от 1 июля 2010 г «Методические инструкции по проведению мониторинга стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления оперативной отчетности»
17. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки, содержания и оценки меморандумов» №160 от 23.08.2010 г.
18. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки, реализации, мониторинга и контроля операционного плана» №166 от 31.08.2010 г.
19. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Методической инструкции по проведению мониторинга отраслевой программы и порядка составления оперативной отчетности» №168 от 01.09.2010 г.

20. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан от 01.10.2010 г. № 199 «Об утверждении Методических инструкций по проведению оценки стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления отчета по оценке».
21. «Программа стабилизации и возрождения экономики Республики Молдова на 2009–2011 годы». Постановление Правительства Республики Молдова № 790 от 1 декабря 2009 г.
22. «Стратегия национальной безопасности Республики Армения». Одобрена на заседании Совета национальной безопасности при Президенте Республики Армения 26 января 2007 г.
23. «Стратегическая программа технологической модернизации управления». Одобрена Решением правительства Республики Молдова № 710 от 20 сентября 2011 г.
24. Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан».
25. Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 г.
26. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
27. Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.
28. Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.
29. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
30. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
31. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
32. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

33. Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
34. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».
35. Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях».
36. «О Концепции перехода РФ к устойчивому развитию». Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 года № 440.
37. «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе». Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849.
38. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.
39. «О Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р
40. «Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322.
41. «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536
42. «План действий Правительства РФ по реализации в 2002 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» Распоряжение Правительства РФ от 20.08.2002 № 1148-р и Распоряжением Правительства РФ от 16.03.2002 № 314-р.
43. «Плана действий Правительства РФ по реализации в 2004 году положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 03.01.2004 № 1-р.
44. «План действий Правительства РФ по реализации в 2007 году основных положений Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 29.01.2007 № 88-р.
45. «План действий Правительства РФ по реализации в 2008 году основных положений Программы социально-экономического

- развития РФ на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)». Распоряжение Правительства РФ от 13.03.2008 № 316-р.
46. «Положение о Совете Безопасности Российской Федерации», утверждено Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590.
 47. «Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» утверждена распоряжением Правительства РФ от 10.07.2001 № 910-р.
 48. «Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)» утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р.
 49. Генеральная схема расселения на территории РФ (основные положения). Одобрена Правительством РФ (Протокол от 15 декабря 1994 г. № 31)
 50. Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322).
 51. Постановление Правительства РФ от 05.04.1999 № 370 «О разработке и согласовании Генеральной схемы расселения на территории РФ и Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации».
 52. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации».
 53. Распоряжение Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р и Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 17 июня 2002 г. № 170 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ».
 54. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».
 55. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
 56. «Водная стратегия РФ до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 года № 1235-р.

57. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
58. «Стратегии развития информационного общества Российской Федерации». Утверждена указом Президента РФ 7 февраля 2008 года № Пр-212.
59. «Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. № 1540-р.
60. «Стратегия развития железнодорожного транспорта в РФ до 2030 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ № 877-р от 17.06.2008.
61. «Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 года». Утверждена Министерством промышленности и торговли РФ 18 марта 2009 года № 150.
62. «Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 года № 2205-р.
63. «Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 года» Утверждена Министерством промышленности и энергетики РФ от 14 марта 2008 года № 119.
64. «Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года». Утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 13.01.2009 № 1-пр.
65. «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р.
66. «Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р.
67. «Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» Утверждена распоряжением Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р.

68. «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р.
69. «Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р.
70. «Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1757-р.
71. «Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 5 сентября 2011 г. №1538-р.
72. «Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 года №1734-р.
73. «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ № 1234-р от 28 августа 2003 г.
74. «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 года № 1715-р.
75. Приложение к Постановлению Правительства Калужской области от 22 апреля 2005 г. № 109 «Концепция системы индикативного государственного планирования в Калужской области», раздел: «Основные термины и определения».
76. Государственный Совет Российской Федерации. «О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов». // (официальные документы) — июнь 2006 года.

БИБЛИОГРАФИЯ

Книги, монографии

1. «Автоматизированная система плановых расчетов» / под ред. Н.П. Лебединского. — М., 1980.
2. Индикативное планирование: теория и пути совершенствования / Л.Г. Демидова, С.М. Климов, Г.З. Щербаковский, Н.Г. Ананов. — СПб.: Знание, 2000.
3. Индикативное планирование и проведение региональной политики / под редакцией А.Б. Левинталя. — М.: Финансы и статистика, 2007.
4. Межотраслевой баланс экономического района. Методика составления / под ред. Л.С. Минца. — М.: Наука, 1967.
5. Методы планирования межотраслевых пропорций / под ред. А.Н. Ефимова, Л.Я. Берри. — М., 1964.
6. Научно-методические основы комплексного планирования экономического и социального развития региона (область, район, город) / ЦЭНИИ. — М., 1980.
7. Планирование народного хозяйства СССР. 2-е изд. / под ред. Л.Я. Берри. — М., 1973.
8. Проблемы методологии комплексного социально-экономического планирования / под ред. Н.П. Федоренко. — М., 1983.

9. Социальные проблемы в перспективном планировании / под ред. В.Н. Кириченко. – М., 1982.
10. Теоретические вопросы программно-целевого планирования / ЦЭМИ АН СССР. – М., 1976.
11. Экономико-математические методы / под ред. Вайнштейна А.Л. – Т. 1 (1963), Т. 2 (1965), Т. 3 (1966).
12. Экономическое планирование в СССР. – М., 1967.
13. Абрамов А.Л., Меламед И.И., Смирнова О.О. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период 2025 года. – Владивосток: изд-во Дальневосточного федерального университета, 2010.
14. Анчишкин А.И. Наука – техника – экономика. – М.: Экономика, 1986.
15. Бор М.З. Очерки по методологии и методике планирования. – М., 1964.
16. Вознесенский Н.А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. – 1948.
17. Ефимов А.Н. Проблемы обоснования государственного плана. – М., 1980.
18. Каценеленбойген А.И., Овсиенко Ю.В., Фаерман Е.Ю. Методологические вопросы оптимального планирования социалистической экономики. – 1966.
19. Коссов В.В. Межотраслевые модели. – 1973.
20. Котилко В.В. Экономическая безопасность регионов России // Экономическая безопасность: теория и практика: учеб. – М.: Классика-плюс, 1999.
21. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. – М., 2008.
22. Курский А.Д. Планирование народного хозяйства СССР. – 1955.
23. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2003.
24. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. – М., 1978.
25. Островитянов К.Д. Избранные произведения. Т. 2. Вопросы политической экономии социализма. – М., 1973.

26. Смирнова О.О. Стратегическое государственное планирование в России. – М.: изд-во МНЭПУ, 2010.
27. Смирнова О.О. Роль финансовых инструментов в стратегическом развитии государства. – М.: изд-во МНЭПУ, 2011.
28. Смирнова О.О. Современный взгляд на историю формирования в России методологии и инструментария государственного стратегического планирования // Социально-экономическое развитие территорий и хозяйственных комплексов в России и за рубежом / под научн.ред. д.э.н., доц. С.В. Галачиева. – М.: изд-во «Перо», 2012.
29. Смирнова О.О. Концептуальные основы формирования системы стратегического планирования регионального развития Российской Федерации: дис. ... доктора экономических наук. – М., 2013.
30. Сорокин Г.М. Планирование народного хозяйства СССР. – М., 1961.
31. Сталин И.В. Экономические проблемы социализма в СССР. – М., 1952.
32. Струмилин С.Г. На плановом фронте. – 1958.
33. Федоренко Н.П. Вопросы оптимального функционирования экономики. – 1980.
34. Штульберг Б.М. Планирование экономического и социального развития области. – М., 1983.

Печатная периодика

35. Адамеску А.А. Особенности методики разработки первой Генеральной схемы размещения производительных сил // Регионология. – 2008. – № 2.
36. Базлуцкая Л.В., Смирнова О.О. О вопросах законодательного обеспечения планирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // Промышленная политика в Российской Федерации. – 2007. – № 9.
37. Байбаков Н. Современной России нужна система планирования // Независимая газета. – 22 февраля 2001 г.
38. Береснев В.Л. Модели индикативного планирования развития ресурсных регионов / В.Л.Береснев, С.М.Лавлинский, С.А.Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 4. – С. 15–32.

39. Бор М.З. Некоторые методологические проблемы разработки планового баланса народного хозяйства // Вопросы экономики. – 1958. – № 1.
40. Гуриева Л. Стратегия устойчивого развития региона // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – № 2. – С. 46–57.
41. Дмитриев М.Э. Инвестиционные стратегии российских регионов: новые вызовы и возможности // Экономическая политика. – 2006. – № 4. – С. 19–30.
42. Зарова Е.В. Сбалансированная система показателей развития региона: статистическое обоснование и эконометрическое моделирование / Е.В. Зарова, Р.А. Проживин // Вопросы статистики. – 2008. – № 8. – С. 59–66.
43. Ишаев В.И. Стратегическое планирование регионального экономического развития. – Владивосток: Дальнаука, 1998.
44. Клепач А.Н. Отраслевые стратегии будут обновлены с учетом принятия концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г. [интервью] // ПРАЙМ-ТАСС. – 26.03.2008.
45. Кремлев Н.Д. Народосбережение как основа стратегии развития региона (вопросы статистического учета качества жизни населения) // Вопросы статистики. – 2005. – № 6. – С. 25–31.
46. Круглов В.Н. Совершенствование методики оценки экономической безопасности региона / В.Н. Круглов, Д.В. Доценко // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 15. – С. 85–92.
47. Лексин В.Н. К методологии исследования и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 19–40.
48. Лурье А.Л. Абстрактная модель оптимального хозяйственного процесса и объективно обусловленные оценки // Экономика и математические методы. – 1966. – № 1.
49. Найденова Р.И. Обеспечение безопасности через устойчивое развитие экономики и социальной сферы регионов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2007. – № 9. – С. 19–23.
50. Путилин Б.Г. Национальная и международная безопасность // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 3.

51. Пчелинцев О.С. Некоторые вопросы теории оптимального планирования // Вопросы философии. – 1967. – № 6.
52. Силуанов А.Г., Назаров В.П. Взаимодействие федерального центра и регионов при проведении антикризисной политики: международный опыт // Вопросы экономики. – 2009. – № 9. – С. 110–118.
53. Смирнова О.О. Энергетика роста // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 145–157.
54. Смирнова О.О. Методическая вертикаль стратегического планирования. [Материалы конференции] // Общероссийский форум «Стратегическое планирование в городах и регионах России» 18–19 октября 2010 г. – СПб., 2010.
55. Смирнова О.О. Приоритеты Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года в свете основных направлений Доктрины продовольственной безопасности России [Материалы конференции] // III-й Российский Форум «Российским инновациям – российский капитал». – Ижевск, 1–3 июня 2010 года.
56. Смирнова О.О. О стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа [Доклад на заседании Координационного совета объединений РСПП Юга России] // Материалы заседания Координационного совета РСПП. – Сочи, 16 сентября 2010 года.
57. Смирнова О.О. Среднесрочное планирование и бюджетный процесс // Экономист. – 2012. – № 02. – С. 31–49.
58. Смирнова О.О. Проблема бюджета развития // Бюджет. – 2012. – № 4 (112). – С. 75–77.
59. Смирнова О.О. Актуальные проблемы практики государственного планирования на постсоветском пространстве // Белорусский экономический журнал. – 2012 г. – № 3.
60. Смирнова О.О. Стратегическое планирование небезопасно? // Бюджет. – 2012. – № 6 (114). – С. 60–62.
61. Сухотин Ю.В. О критерии оптимальности народнохозяйственного плана // Экономика и математические методы. – 1966. – № 2.

62. Узяков М.Н. Инструментарий макроструктурного регионального прогнозирования: методические подходы и результаты расчетов / М.Н. Узяков, Н.Н. Сапова, А.А. Херсонский // Проблемы прогнозирования. – 2010. – № 2. – С. 3–20.
63. Федоренко Н.П. Цены и оптимальное планирование // Коммунист. – 1966. – № 8.
64. Швецов А. Государственная региональная политика в новейших кризисных обстоятельствах: оценка и принципиальная рекомендация // Российский экономический журнал. – 2009. – № 7–8. – С. 65–87.
65. Шимов В.Н. Индикативное планирование: опыт развитых стран и задачи переходного периода // Мн. Белорусский экономический журнал. – 199. – № 1. – С. 4–14.
66. Smirnova O.O. The state strategic planning // The Strategies of Modern Science Development: Proceedings of the International Scientific – Practical Conference (Yelm, WA, USA, 29–30 March 2013). – Yelm, WA, USA: Science Book Publishing House, 2013.

Смирнова Ольга Олеговна

- доктор экономических наук;
- Советник, руководитель блока экономической политики Посольства Российской Федерации в Республике Белоруссия, Министерство иностранных дел Российской Федерации;
- Лауреат международной премии по экономике им. Н. Д. Кондратьева «За выдающийся вклад в развитие общественных наук» (2012 г.);
- автор 7 монографий, соавтор 5 коллективных монографий, автор более 120 публикаций;
- член Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. Комитет по предпринимательству в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства (с 2003 г.);
- член Коллегии Министерства регионального развития Российской Федерации (с 2009 г.); заместитель руководителя / исполняющий обязанности Руководителя Российской Делегации в Комитете старших должностных лиц СЕМАТ (конференция Министров, ответственных за региональное/пространственное планирование, Совета Европы, объединяющая 47 стран), в том числе в период председательствования Российской Федерации в СЕМАТ в 2007–2010 гг. (с 2008 г.);
- эксперт национальной части Делового Совета Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС) (с 2011 г.).

Для заметок

Научное издание

Ольга Олеговна Смирнова

**ОСНОВЫ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Подписано в печать 22.10.2013
Формат бумаги 60x90 1/16. Гарнитура «Ньютон7С, TextBookС»
Объем 19,25 усл. печ. л. Тираж 1000 экз.
Издательский дом «Наука»
Адрес: 111399 г. Москва, Федеративный проспект, дом 5 корпус 1, офис 31
Тел.: 8 (495)567-4100
e-mail: info@idnayka.ru