

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Р.А. Луговской, Т.Б. Цветкова

**ПЛАНИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РОССИИ**



Санкт-Петербург
2011

ББК 65.011
УДК 338.2 (470+571)

Р.А. Луговской, Т.Б. Цветкова.

Планирование и регулирование социально-экономического развития России. Монография, изд. РГГМУ, 2011. 110с.

ISBN 978-5-86813-310-7

Рецензенты: И.П. Фирова, д-р экон. наук, проф.; И.В. Капустина, канд. экон. наук, доц.

Рассмотрены вопросы теории и практики применения некоторых моделей планирования в постиндустриальных экономиках различных стран. Описаны формы реализации российской модели государственного регулирования экономического развития, представлена и проанализирована программа социально-экономического развития России и Санкт-Петербурга.

Расчитана на специалистов в области планирования и государственного регулирования, а также будет полезна аспирантам и студентам, интересующимся данной проблемой.

Lugovskoy, RA, Tsvetkova, T.B. Planning and management of socio-economic development of Russia. A monograph, RSHU Publishers, 2011. - 110pp.

The book considers problems in application of theory and practice of certain planning models in post-industrial economies of various countries. The forms of implementation of the Russian model of state regulation in economic development are described; the programme of socio-economic development of Russia and St. Petersburg is presented and analyzed.

The monograph is designed for experts in the sphere of planning and state regulation. It will be also useful for PhD and undergraduate students who are interested in the problem.

© Р.А. Луговской, Т.Б. Цветкова, 2011.

© Российский государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ), 2011

ISBN 978-5-86813-310-7

ВВЕДЕНИЕ

Отечественный и зарубежный опыт реформирования экономики показал, что успешное функционирование невозможно без разработки и использования адекватных моделей планирования, современных методов прогнозирования, программно-целевого регулирования, разработки научно обоснованных стандартов и нормативов. Именно сложные условия функционирования различных предприятий потребовали более широкого использования инструментов государственного регулирования.

Важным условием государственного регулирования сферы торговли является функционирование эффективной системы стратегического планирования. В большинстве развитых стран мира получило распространение индикативное планирование, которое является одним из наиболее современных способов регулирования экономических процессов, а также вовлечения самостоятельных субъектов рынка в разработку и реализацию эффективных программ развития. При этом, в рамках индикативного планирования государство определяет приоритетные цели развития сфер деятельности, создает условия и механизмы стимулирования профессиональной коммерческой деятельности, учитывающей интересы общества. В определенной степени индикативное планирование принимает форму консультирования, основными инструментами которого являются информирование, координирование и поддержка.

В отечественной и зарубежной экономической литературе уделяется большое внимание научно-методологическим и практическим вопросам индикативного планирования. Среди зарубежных авторов наиболее известных публикаций можно выделить: Смирича, Шэффула, Пола Хоукена, Макконнелла Кэмпбела, Ансоффа и других. Безусловно, российская модель индикативного планирования находится в стадии становления, а особенности модели обусловлены отсутствием традиций ведения цивилизованного бизнеса, необходимостью устранения просчетов переходного периода, современной экономической ситуацией, сложившейся в России в результате кризиса. Определенный опыт индикативного планирования на региональном уровне накоплен в Краснодарском крае, Бурятии, Татарстане, Самарской, Московской и других областях. Теория и практика индикативного планирования получили развитие в трудах известных российских экономистов: Петрова А.Н., Драганова В.Г., Филиппова В.А., Левинталя А.Б., Кузнецова В.В., Трофимовой А.И. и других. В большинстве из них подчеркивается необходимость

усиления социальной направленности регулирования экономики, предлагаются модели и инструментарий их реализации, соответствующие специфическим условиям России.

В книге авторами предложен и обобщен накопленный опыт подходов к сущности процесса планирования, в том числе процесса планирования социально-экономических систем в условиях современных рыночных отношений. Большое внимание уделено анализу индикативного метода планирования, зарубежных моделей планирования, а также анализу и практике планирования в России и регионах, в том числе на примере Санкт-Петербурга.

В первой главе монографии подробно рассмотрены существующие подходы к пониманию планирования, где мы попытались обобщить мнения различных авторов. Проведен анализ моделей индикативного планирования и их развитие в постиндустриальных экономиках.

Во второй главе рассмотрен опыт планирования системы социально-экономического развития как в Российской Федерации, так и в ряде регионов. Особое внимание уделено социально-экономическому развитию Санкт-Петербурга.

ГЛАВА 1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЕЙ ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1. Классификационные признаки планирования

В современных рыночных отношениях планирование экономической деятельности всех предприятий и фирм является важной предпосылкой свободного производства и предпринимательства, распределения и потребления ресурсов и товаров. В условиях ограниченности ресурсов планирование крайне необходимо для наиболее полного удовлетворения продуктами и услугами всех существующих потребителей, рыночные запросы которых по существу становятся будущими планами предприятий и фирм, а для этого необходимо осваивать теорию и методологию, изучать методы и способы обоснования планов, использовать знания для поиска и выбора необходимых средств и ограниченных ресурсов, обеспечивающих возможность осуществления намеченных целей и выполнять планы производственно-экономической деятельности.

Чтобы лучше понимать суть планирования, мы рассмотрим определения данного термина.

Планирование в общем смысле — *разработка планов экономического и социального развития, а также комплекса практических мер по их выполнению* (сборник толковых словарей, электронный словарь)¹.

Исходя из логического смысла, который должен отражать суть данного термина в целом, мы считаем, более правильным трактовать его следующим образом: *разработка проектов развития чего-либо, а также комплекса практических мер по их выполнению*.

Планирование как функция управления предприятием — *это умение предвидеть цели предприятия (фирмы), результаты ее деятельности и ресурсы, необходимые для достижения определенных целей* [33, с. 10].

Планирование представляет собой *вид управленческой деятельности, обеспечивающий концентрацию усилий организации на наиболее перспективных направлениях деятельности предприятия*.

Планирование — *это процесс практического воплощения стратегии*. Он заключается в принятии решений, которые позволяют обеспечить эффективное функционирование и развитие организации в будущем, уменьшить риски и неопределенность.

¹ <http://slovorus.ru>

С глобальной точки зрения, процесс планирования связан с:

- постановкой целей и задач;
- выработкой стратегии;
- распределением и перераспределением ресурсов;
- определением стандартов деятельности в предстоящем периоде.

С локальной точки зрения, планирование – это составление специальных документов – планов, которые определяют конкретные шаги по достижению поставленных целей.

План – слово, происходящее от латинского слова *planus* (ровный, плоский), откуда происходят английские *plane*, *plain*, немецкое *Plan* и т.д. Первоначально это понятие означало равнину, позже стало использоваться в геометрии, где стало обозначать плоскость, а также и проекции определенного предмета на эту плоскость. В связи с этим появились различные значения слова, в том числе «план» – проект чего-либо².

В планах отражаются:

- Прогнозы развития организации или системы в будущем.
- Промежуточные и конечные задачи и цели.
- Механизмы координации текущей деятельности.
- Приоритеты распределения ресурсов.
- Стратегия на случай чрезвычайных обстоятельств.

Планы можно классифицировать по следующим признакам.

1. По видам:

- Согласованные и ранжированные планы-цели – это набор качественных и количественных характеристик желаемого состояния объекта управления в будущем. Они составляются при:
 - длительном периоде планирования;
 - высокой степени неопределенности будущего.
- Планы для повторяющихся действий – предписывают сроки и порядок стандартных действий.
- Планы для неповторяющихся действий – решают специфические хозяйственные проблемы.

2. По срокам:

- Долгосрочное планирование охватывает от 5 и более лет.
- Среднесрочное планирование охватывает от 1 до 5 лет.
- Краткосрочное планирование охватывает период до 1 года.
- Оперативное планирование предусматривает разработку текущих планов работы на несколько недель и дней.

² <http://ru.wikipedia.org>

Между внутривладельческим планированием и государственным регулированием существует механизм экономического взаимодействия, основанный на свободных рыночных отношениях, равновесии спроса и предложения. В настоящее время все производители и предприниматели, исходя из рыночного спроса на товары, работы и услуги, рационального использования имеющихся экономических ресурсов, получения максимальной прибыли, повышения личных доходов и качества жизни работников, самостоятельно планируют свою предстоящую производственно-хозяйственную деятельность, определяют перспективы расширения производства продукции и развития предприятия. В зависимости от выбранной цели, применяемых методов, разрабатываемых показателей, уровня принимаемых решений и многих иных факторов принято различать несколько систем или видов, а также моделей планирования.

Существуют системы государственного или федерального регулирования, муниципальное или местное планирование, внутрипроизводственное или корпоративное проектирование, а также отраслевое, территориальное, республиканское и другие виды планирования. В отечественной планово-экономической литературе всегда было общепризнанным выделять два основных вида планирования: *технико-экономическое* и *оперативно-производственное* [23, с. 25]:

Технико-экономическое планирование предусматривает разработку целостной системы показателей развития техники и экономики предприятия в их единстве и взаимозависимости как по месту, так и по времени действия. В ходе этого этапа планирования обосновываются оптимальные объемы производства на основе учета взаимодействия спроса и предложения на продукцию и услуги, выбираются необходимые производственные ресурсы и устанавливаются рациональные нормы их использования, определяются конечные финансово-экономические показатели и т.п.

Оперативно-производственное планирование представляет собой последующее развитие и завершение технико-экономических планов предприятия. На данном этапе планирования устанавливаются текущие производственные задания отдельным цехам, участкам и рабочим местам, осуществляются различные организационно-управленческие воздействия с целью корректировки процесса производства и т.п.

На наш взгляд, все виды планирования на предприятии могут быть систематизированы по таким основным классификационным признакам, как содержание планов, уровень управления, применяемые модели и др. [41, с. 7-54; 23, с. 25-39; 40, с. 20-26; 25, с. 9]:

1. **По содержанию планов:** *технико-экономическое, оперативно-производственное, организационно-технологическое, социально-трудовое, снабженческо-сбытовое, финансово-инвестиционное, бизнес-планирование и пр.* – каждый из них предусматривает выбор своей системы плановых показателей, характеризующих виды конкретной деятельности, сроки выполнения работ, конечные и промежуточные результаты и пр.
2. **По уровню управления** в зависимости от числа линейных звеньев на предприятиях принято различать:
 - 2.1. *Фирменное, корпоративное, заводское и пр.* виды планов, относящиеся к высшему управленческому звену или в целом ко всей хозяйственной организации.
 - 2.2. *Цеховая система* – используется на среднем уровне управления.
 - 2.3. *Производственная система* – используется на нижнем уровне управления, которая может охватывать отдельные объекты планирования (участок, бригада, рабочее место и т.д.).
3. **По модели (методы обоснования) планирования:**
 - 3.1. *Рыночная модель* – состоит из предпринимательского планирования и договорного. Используется на частных предприятиях и основано на взаимодействии спроса, предложение и цен на производимые товары и услуги.
 - 3.1.1. *Предпринимательское планирование* – основу составляют внутрифирменные планы различной срочности, призванные решать оперативные, текущие и стратегические задачи. Сущность составляет разработка соответствующих показателей, отражающих содержание социально-экономических процессов. Показатели плана подразделяются на утверждаемые и расчетные, количественные и качественные, абсолютные и относительные. Натуральные и стоимостные. Утверждаемые показатели выступают в виде нормативов (образования фондов, платежей, денежных средств), лимитов (допустимых предельных величин, потребления ресурсов и др.) и объемов бюджетного финансирования.
 - 3.1.2. *Договорное планирование* – регулирует коммерческие отношения субъектов рынка, которые строятся на добровольной и взаимовыгодной основе между предприятиями, объединениями, банками, органами власти и управления. Реализуются договорные отношения в виде соглашений, контрактах, системы участия и пр. Например, может быть заключено соглашение между предпринимателем и госу-

дарством об использовании недр. Строительство Газпром-сити также можно отнести сюда, так как предоставляется участок земли, а государство на возмездной основе оказывает содействие.

3.2. *Индикативная модель (от франц. Indicatif – указательный)* – это по существу государственное регулирование цен и тарифов, действующих видов и ставок налогов, банковских процентных ставок за кредит, минимального уровня заработной платы и других макроэкономических показателей. Этот способ регулирования экономических процессов, вовлекает самостоятельные субъекты рынка на паритетных началах с государством в разработку и реализацию программ развития, определяет рекомендуемые цели развития и создает стимулы для коммерческих фирм, которые соглашаются действовать в соответствии с государственными рекомендациями. Например, государство может предоставить значительные субсидии предпринимателям, в т.ч. и налоговые. По своему содержанию, этот процесс схож с процессом консультирования, в котором основными функциями являются информирование, ориентация и стимулирование. Индикативные планы имеют рекомендательный характер и подсказывают предпринимателям, в каком направлении двигаться лучше всего.

3.3. *Директивная (административная или централизованная) модель* – такое планирование осуществляется посредством установления адресных заданий и распределения необходимых для их выполнения ресурсов среди исполнителей плана. Основными рычагами директивного планирования являются бюджетное финансирование, лимиты капитальных вложений, фонды материально-технических ресурсов, государственные заказы.

4. По классификации индикативного планирования:

4.1. *В зависимости от уровней управления:*

4.1.1. *Макроэкономический уровень* – совокупность процедур согласования в виде разрабатываемых госорганами хозяйственно-го управления прогнозов, бюджетных планов и программ.

4.1.2. *Региональный (территориальный) уровень* – в виде разрабатываемых властными структурами субъектов Федерации региональных прогнозов, программ и бюджетных планов.

4.1.3. *Мезоэкономический уровень* – в виде разрабатываемых метакорпорациями (межотраслевыми, межрегиональными и международными финансово-промышленными груп-

- пами) планов, прогнозов и программ развития отраслей и подотраслей, территориально-производственных комплексов и промышленных узлов.
- 4.1.4. *Микроэкономический уровень* – в виде стратегических планов развития предприятий как юридических лиц.
 - 4.1.5. *Наноэкономический уровень* – новый уровень, который отражает развитие отдельно взятого субъекта (например, запланировать включение в адресную программу жилье определенного человека).
 - 4.2. *В зависимости от эволюции форм индикативного планирования:*
 - 4.2.1. *Конъюнктурная форма* – улучшение экономической конъюнктуры путем комплексного использования бюджетно-финансовых, денежно-кредитных и прочих макрорегуляторов. Используется в ЕС для составления среднесрочных программ.
 - 4.2.2. *Структурная форма* – реализация государственной политики в регионах (отраслях, секторах) через согласование действий и интересов государстве и предприятий.
 - 4.2.3. *Стратегическая форма* – создание экономических союзов, глобализация рынка.
 - 4.3. *В зависимости от соотношения государственного регулирования экономики и рыночного саморегулирования:* преобладание государственного сектора экономики с допущением частного; общегосударственного планирования социально-экономического развития страны осуществляется в форме государственных программ; планирование через разработку обязательных заданий для госсектора и косвенных параметров для частного; планирование осуществляется через механизм информационного обеспечения и механизм координации действий и интересов государства и других субъектов экономики.
5. **По времени действия:**
- 5.1. *Краткосрочное (текущее, оперативное)* – в течение 1 планового года, квартала, месяца, недели.
 - 5.2. *Среднесрочное (годовое)* – от 1 до 5 лет.
 - 5.3. *Долгосрочное (перспективное)* – от 5 до 10 лет.
 - 5.4. *Стратегическое планирование* – формируется на основе долгосрочных программ. В пример можно привести существующую концепцию социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г.
6. **По сфере применения** внутрихозяйственное планирование бывает *межцеховое, внутрицеховое, бригадное и индивидуальное.*

-
7. **По стадиям разработки:** *предварительное и окончательное.*
 8. **По степени точности:** *укрупненное и уточненное.*
 9. **По типам целей:**
 - 9.1. *Оперативное* – выбор средств решения поставленных задач вышестоящим руководством.
 - 9.2. *Тактическое* – обоснование задач и средств для достижения ранее установленных целей, например, для завоевания лидерства на рынке на ближайшие 5 лет.
 - 9.3. *Стратегическое* – как правило, долгосрочное и подразумевает выбор и обоснование средств, задач и целей для достижения идеалов таких как экономический рост, непрерывное развитие человеческого потенциала и т.п.
 - 9.4. *Нормативное* – это открытый и обоснованный выбор средств, задач, целей и идеалов. В таком планировании решающую роль играет выбор идеала или миссии фирмы.
 10. **По форме планирования:**
 - 10.1. *Сверху вниз (централизованно)* – традиционное планирование, характерно для предприятий специализирующихся на производстве какой-то определенной продукции. При таком планировании. Как правило, используются среднесрочные планы.
 - 10.2. *Снизу вверх (децентрализованно)* – бюджетирование можно отнести именно сюда. Производственные планы иницируются подразделениями.
 - 10.3. *Интерактивно (во взаимодействии)* – сюда относится форма «планирования цифр», так как цели спускаются сверху, бюджет – снизу, затем находится компромисс, т.е. происходит взаимодействие руководства и отделов. После этого чаще всего вступает процесс традиционного планирования.
 11. **По виду временной ориентации (по типологии планов):** *реактивное* (учет прошлых ошибок и накопленного опыта), *инактивное* (настоящее, процесс выживания и стабильности производства), *преактивное* (постоянное развитие, эксперименты, модернизация, прогнозирование будущего) и *интерактивное* (проектирование желаемого будущего, учет прошлого, настоящего и будущего).
 12. **Три основных подхода «идейных основ» классической школы планирования (Р. Акофф выделил эти подходы в 1970 г.)**
 - 12.1. *Удовлетворенчество (формальное планирование)* планы устанавливаются достаточно высоко и пересматриваются толь-

ко при их невыполнении. Это направлено на достижение удовлетворительного уровня, но не обязательно на его превышение. Пути достижения не обязательно наилучшие. Получило наибольшее развитие и широко применяется в настоящее время.

12.2. *Оптимизаторство (рациональное планирование)* осуществление программы по выполнению плана происходит как можно лучше. Построение наилучших возможностей и программ происходит при помощи математических моделей. Применялось в 1970-1980 гг.

12.3. *Адаптивизация (адаптивное планирование)* построение системы, у которой эффективное поведение естественно и структурно оформлено. Применялось в 1970-1980 гг.

Всякое планирование как процесс практической деятельности включает обычно несколько этапов, или стадий, основное назначение которых на американских фирмах и на отечественных различается (табл. 1).

Таблица 1

Этапы технологии планирования

Этапы планирования на американских фирмах	Этапы планирования на отечественных фирмах
1. Формулирование состава предстоящих проблем, определение опасностей и вариантов развития фирмы	1. Составление планов, принятие решений о будущих целях организации и способах их достижения
2. Обоснование стратегий, целей, задач в предстоящем периоде и проектирование желаемого будущего	
3. Планирование основных средств достижения поставленных целей и задач, выбор или создание необходимых средств для приближения к желаемому будущему	2. Организация выполнения плановых решений, оценка реальных показателей деятельности предприятия
4. Определение потребности ресурсов и срок их поступления	3. Контроль и анализ конечных результатов, корректировка фактических показателей и совершенствование деятельности предприятия
5. Проектирование внедрение разработанных планов и контроль за их выполнением	

Правильный выбор вида, содержания и технологии внутрихозяйственного планирования на отечественных предприятиях имеет существенное значение не только для обоснования целей и планов, но и повышения эффективности производства и качества производимых товаров и услуг; выхода на мировой рынок.

В рыночной экономике государство и предприятие являются основными независимыми субъектами планово-регулируемой производственно-хозяйственной деятельности, поэтому очень важна именно выбранная модель планирования.

1.2. Методология государственного стратегического планирования

Стратегическое планирование – 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 приоритетов.

Теоретические основы стратегического планирования были заложены в России в 20-е гг. XX в. Исходной базой для этого служили, с одной стороны, положения марксизма о необходимости планомерного руководства хозяйственными системами, достигшими высокого уровня обобществления в целях обеспечения пропорционального развития экономики (см. например, работу В.И.Ленина «Об едином хозяйственном плане». – Полное собр. соч., т. 42); с другой стороны – убежденность российских ученых (В.И. Вернадского, Г.М. Кржижановского, Н.Д. Кондратьева, В.А. Базарова и других) в необходимости активной государственной политики по переводу полуразрушенной экономики страны на новейшую для того времени научно-техническую базу на основе электрификации страны. Соединение этих двух начал нашло выражение в принятии в 1920 г. первого в мире долгосрочного стратегического плана – плана ГОЭРЛО³.

Основы теории стратегического планирования в условиях регулируемой рыночной экономики разработаны Н.Д. Кондратьевым в ряде работ 1920-1928 гг. и нашли воплощение в разработанном под его руководством проекте перспективного плана развития сельского хозяйства России. Основные положения теории перспективного планирования Н.Д.Кондратьева сводятся к следующему.

Стратегическое планирование является важнейшей функцией и инструментом государственного регулирования экономики:

³ <http://strategy.newparadigm.ru>

«Когда мы говорим о планомерном развитии народного хозяйства, то понимаем такое развитие его, которое соответствует определенным задачам, поставленным руководящими органами экономической политики. Планомерное развитие народного хозяйства мы противопоставляем по этому стихийному, лишенному целевого руководства развитию его. Строго говоря, в истории нет и не было такого народного хозяйства, развитие которого совершалось бы без всякого воздействия со стороны органов экономической политики. Если взять народные хозяйства товарно-капиталистического строя, то и его развитие совершается под воздействием системы экономической политики, преследующей те или иные цели»⁴.

Этот вывод не был умозрительным заключением кабинетного ученого. Н.Д. Кондратьев практически участвовал в государственном регулировании экономики и перспективном планировании. Как помощник Керенского по вопросам сельского хозяйства, а затем как товарищ (заместитель) министра продовольствия Временного правительства (а после ареста министра он фактически возглавлял министерство до конца 1917 года). Этот опыт затем был обобщен им в книге «Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции» (1922).

В 1922 г. Н.Д. Кондратьев возглавил работу по подготовке перспективного плана развития сельского хозяйства России (а сельское хозяйство тогда было преобладающей частью российской экономики). В мае 1922 года на пленарном заседании Земплана он выступил с проектом инструкции «Основные положения по разработке плана восстановления и развития сельского хозяйства», утвержденной коллегией Наркомзема 12.07.1922 г. Под руководством Н.Д. Кондратьева был подготовлен проект плана развития сельского и лесного хозяйства («пятилетка Кондратьева»), который неоднократно обсуждали в Наркомземе и Госплане СССР и был отвергнут в 1928г. в связи с возобладанием тенденции к ускоренным темпам индустриализации и коллективизации, вызвавшим глубочайший аграрный кризис в стране.

Перспективный план является действенным инструментом государственного регулирования рыночной экономики — а именно такой была экономика переходного периода 20-х гг.

Н.Д. Кондратьев понимал иллюзорность попыток давать прямые плановые задания миллионам крестьянских хозяйств — независимых мелких товаропроизводителей или натуральных хозяйств. И тем не менее он считал возможным и необходимым оказывать воз-

⁴ Н.Д. Кондратьев. — Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.

действие на их развитие с помощью находящихся в руках государства экономических и правовых рычагов: «Производственная и иная хозяйственная деятельность непосредственно осуществляется миллионами отдельных крестьянских хозяйств. Хозяйства эти руководствуются своими собственными интересами. Руководствуясь ими, они приспособляются к окружающей естественной и общественно-хозяйственной обстановке. Деятельность этих хозяйств протекает более или менее стихийно»⁵. Органы государства и, в частности, Наркомзем своими мероприятиями в агроэкономической помощи, землеустройстве, мелиорации, организации кредита, снабжении семенами, орудиями производства могут изменить обстановку жизни и развития сельского хозяйств. «Тем самым они регулируют его развитие и вносят в фактическое стихийное развитие сельского хозяйства элементы планомерности»⁶. Таким образом, речь шла не о диктате государства по отношению к товаропроизводителям, а о воздействии на их интересы и деятельность путем использования инструментов государственной политики. Тем самым закладывались основы методологии индикативного планирования в условиях регулируемой рыночной экономики.

Неразрывная взаимосвязь стратегического плана и научного предвидения.

«План должен строиться на основе предвидения хода социально-экономических явлений действительности, выявления вероятных тенденций динамики хозяйства на будущее в рамках заданного периода, возможностей и средств воздействия государства на ход развития действительности в будущем, оценки эффекта этого воздействия. Отсюда вывод: «перспективы плана являются не только директивой, но и предвидением, опирающимся «на знание технологических и иных закономерностей в ходе действительности, которые были подмечены в прошлом», и прежде всего динамических закономерностей, так как только динамические закономерности могут указать путь и формы перехода событий со стадии настоящего к той или иной стадии будущего, только динамические закономерности как бы связывают настоящее и будущее»⁷. Отсюда вывод: «План не только предвидение, но и программа действий; план без всякого предвидения — ничто»⁸.

⁵ Н.Д. Кондратьев. — Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.

⁶ Там же с. 615

⁷ Н.Д. Кондратьев. Проблемы экономической динамики, с. 102-103

⁸ Там же, с. 102

Поэтому разработка перспективного плана государственными органами должна осуществляться на основе предвидения предпосылок и последствий программных стратегических решений учеными, чтобы учитывать закономерности социально-экономической статистики и динамики, циклический характер развития социальных систем, особенности проявления этих закономерностей в различных регионах страны. «При разработке генерального плана следует исходить из тенденций естественно-исторической эволюции хозяйства страны и каждого района, выяснить контуры его будущего желательного развития, исследовать «средства и направления регулирующей деятельности, при помощи которой можно было бы, опираясь на естественные прогрессивные тенденции развития сельского хозяйства, способствовать его возрождению и развитию в желательном направлении»⁹. Исходя из необходимости интенсификации и повышения товарности производства, следует уделить внимание развитию сельскохозяйственной кооперации, подъему рыночных и интенсивных культур и развитию более совершенных и устойчивых систем хозяйства.

Методология перспективного планирования должна исходить из научно обоснованных принципов и ограничений.

«Разработка генерального плана начинается с углубленного экономического анализа (в том числе и при помощи статистического метода) условий внутреннего и мирового рынков, условий, определяющих уровни и соотношение цен, условий, определяющих вероятную тенденцию рынка»¹⁰.

На основе полученных данных, выявленных проблем строится предположение о возможных тенденциях развития на длительную перспективу и определяются плановые перспективы – сбалансированная система обобщающих показателей, выражающих траекторию желательного направления народного хозяйства в перспективном периоде и служащих основой для разработки собственного перспективного плана.

При этом темпы и пропорции развития народного хозяйства получают количественное выражение, используется балансовый метод. Однако Н.Д. Кондратьев предупреждал против чрезмерной детализации расчетов на перспективу: «Наши претензии рисовать в точном количественном выражении будущее движение различных элементов хозяйства без достаточного внимания к срокам предвиде-

⁹ Н.Д. Кондратьев. – Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.

¹⁰ Н.Д. Кондратьев. Проблемы экономической динамики. С. 102-103

ния и к экономическому обоснованию перспектив сплошь и рядом абсолютно превосходить наши объективные возможности и приводят к совершенно иллюзорным, необоснованным и ошибочным построениям... Мы находимся под гипнозом цифр и арифметики..., мы еще недостаточно полно охватили в количественном выражении все элементы народного хозяйства, недостаточно увязываем их между собой, недостаточно пользуемся балансовым методом построения плановых перспектив»¹¹. Более детальные расчеты должны быть исключены из перспективных планов и предусматриваться в оперативных планах.

Количественное выражение перспектив должно «приниматься как основная ---, основная директива, требующая от практики максимальной творческой гибкости, в смысле учета конкретных условий работы и получения наибольших результатов»¹².

Н.Д. Кондратьев сформулировал основные условия эффективной организации плановой работы. К ним относятся:

- сочетание генерального (перспективного) плана с более детализированными (годовыми) планами;
- опора при построении перспективного плана по стране в целом на детально разработанные планы в регионах. «Центр ведет разработку генерального плана в общем государственном масштабе. По получению местных сводок в центре производится общая сводка их, затем работа центра и мест согласуется между собой и в результате центром вырабатывается общий генеральный план в общегосударственном и районном масштабах»¹³;
- демократический характер планирования опирается на инициативу и самодеятельность населения и товаропроизводителей: «При всем построении генерального плана необходимо принять, что основными движущими силами возрождения сельского хозяйства являются подъем и организация самой массы сельскохозяйственного населения, что пути развития производительных сил сельского хозяйства лежат в общей плоскости поднятия интенсивности его систем и развития его товарности»¹⁴;
- разработанный перспективный план может периодически корректироваться и уточняться с учетом меняющихся условий производства и рынка: «Задача построения плана неотделима от задачи его совершенствования, его углубления и уточнения.

¹¹ Там же с. 116-117

¹² Там же с. 131

¹³ Н.Д. Кондратьев. — Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.

¹⁴ Там же

Только при таком условии выдвигаемый план будет не мертвым, а живым и творческим делом»¹⁵;

- перспективное планирование требует высокой научной и профессиональной квалификации занимающихся этим кадров. «Составление перспективных планов ... должно быть делом лиц высоко квалификации и специальной научной и научно-практической подготовки, не может быть делом всякого»¹⁶.

Изложенные выше принципы и методы перспективного (стратегического) планирования были положены в основу проекта перспективного плана развития сельского и лесного хозяйств, который Н.Д. Кондратьев докладывал от имени Наркомзема РСФСР на пленарном заседании 4 июля 1925 г. Используемая при подготовке проекта плана методология была признана в использовании Госплана правильной. Однако затем в условиях отказа от него этот метод был отвергнут. Сейчас пришло время возрождения и развития предложенной Н.Д. Кондратьевым методологии стратегического планирования в условиях регулируемой рыночной экономики.

Первый в мире государственный стратегический план был разработан в 1920 г. в Советской России Государственной комиссии по электрификации России во главе с Г.М. Кржижановским и утвержден VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920г. Он был построен на основе научной методологии, включая два основных раздела (сводная программа развития и электрификация народного хозяйства на 10-15 лет и развитие производительных сил по 8-ми экономическим регионам.

План предусматривал увеличение промышленного производства в 1,85 раза, производства электроэнергии в 4,4 раза, продукции машиностроения. Капитальные вложения в размере 17 млрд. руб. золотом. Впервые был применен балансовый метод перспективного планирования, разработан баланс электрификации. Основные показатели плана были выполнены к 1930-1933 гг.

В 1926-1928 гг. работала комиссия Госплана СССР по составлению генерального плана развития народного хозяйства СССР на 1928-1940гг под руководством П.С. Осадчева и В.А. Базарова; но в 1928г. комиссию расформировали. Накануне Великой Отечественной войны под руководством Н.А. Вознесенского были разработаны основы долгосрочного плана на 1981-1985 г. разрабатывался одновременно с определением основных показателей на период до 1990г., а пятилетний план на 1987-1990 гг. — одновременно с разра-

¹⁵ Там же

¹⁶ Н.Д. Кондратьев. Проблемы экономической динамики. С. 133

боткой Основных направлений экономического и социального развития СССР на 15 лет – до 2000 г. Однако с 90-х гг. работа по стратегическому планированию в России была прекращена.

Основной формой стратегического планирования в СССР (а затем и во многих других странах стали пятилетние планы. Первый пятилетний план вступил в действие с IV квартала 1928г. в трех книгах (в четырех книгах) большой группой ученых и специалистов, реализовал идеи централизованного планирования на основе директив партии, основывался на балансовом методе и включал ряд новых методических положений (например, перспективное планирование цен). Однако в условиях коллективизации и развернувшегося аграрного кризиса и сверхиндустриализации основные показатели плана были волюнтаристски завышены и фактически не выполнены и было объявлено о досрочном выполнении первой пятилетки¹⁷.

Массовые репрессии, в том числе и плановых работников, стали одной из главных причин неполного выполнения ряда основных заданий второго пятилетнего плана и повлиял и на третий пятилетний план, прерванный войной.

Война с ее критическим напряжением ресурсов и большими потерями доказала жизнеспособность плановой системы хозяйства. Наиболее успешной оказалась первая послевоенная пятилетка. Значительный вклад в теорию и практику стратегического планирования внес председатель Госплана СССР академик Н.А. Вознесенский. Однако в дальнейшем эффективность плановых расчетов снижалась, хотя каждые пять лет публиковался толстый том методических указаний о разработке пятилетних планов, было восстановлено в правах долгосрочное прогнозирование (под руководством академиков А.Н. Ефимова, В.А. Котельникова).

С конца 90-х гг. разработка пятилетних планов в СССР, а затем в постсоветских странах была прекращена, что стало одним из факторов углубления экономического кризиса в 90-е гг.

Федеральным законом от 20.07.95 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации и Правительству России поручено разрабатывать на основе прогнозов раз в несколько лет Концепцию социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу и ежегодно – программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу. Однако эти положения Закона, как правило не выполняются.

¹⁷ <http://strategy.newparadigm.ru>

В декабре 1999г. председателем Правительства РФ было признано необходимым разработать проект стратегического плана развития России на период до 2010г; для этого был создан Центр стратегических разработок. Однако это поручение не было выполнено.

В послевоенный период практика стратегического планирования получила широкое распространение в мире. Пятилетние планы составляются в Индии, Китае, Южной Корее, Японии, во Франции, Германии, бывших странах-членах СЭВ. При этом широко использовался советский опыт. Но в странах с регулирующей рыночной экономикой показатели пятилетних планов носили в основном индикативный характер.

Правительством принимаются стратегические документы на перспективу по отдельным отраслям и народнохозяйственному комплексу (энергетическая стратегия, программа развития атомной энергетики на долгосрочную перспективу, программы производства сооружений и т.п.). Однако эти программы не увязаны между собой и не включены в общие перспективные балансы ресурсов.

Президент РФ в своих выступлениях неоднократно отмечал необходимость долгосрочных стратегических планов. Международный институт Питирима Сорокина-Николая Кондратьева. Кафедра теории и практики государственного регулирования рыночной экономики Российской академии государственной службы при Президенте РФ и Институт экономических стратегий подготовили и представили на обсуждение Концепцию федерального закона «О Долгосрочном программировании, стратегическом планировании и национальном программировании» (публикуется на сайте www.strategy.newparadigm.ru), а также опубликовали учебник «Прогнозирование и стратегическое планирование».

Сформулируем вкратце (рис. 1) основные положения современной методологии стратегического планирования.

1. Миссия стратегического планирования. Целью государственного стратегического планирования, его миссия – выбрать систему стратегических приоритетов социально-экономического, инновационно-технологического, экологического и территориального развития (региона), которая обеспечит оптимальную траекторию динамики на перспективу с учетом реальных условий и ограничений (внутренних и внешних), и определить набор средств, путей, ресурсов движения по этой траектории в долгосрочной (среднесрочной перспективе).

В этом определении нужно обратить внимание на следующие моменты:

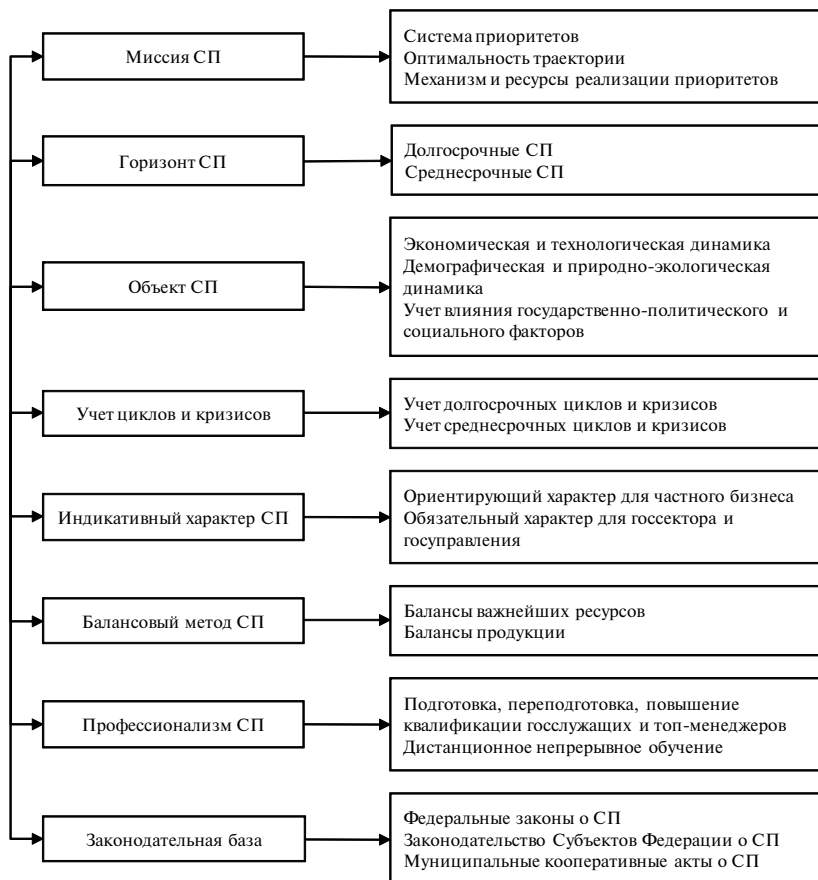


Рис. 1. Методология государственного стратегического планирования (СП)¹⁸

- взаимно увязанная система приоритетов, а не случайный набор предпочтений, когда некоторые из них противоречат друг другу;
- комплексный учет всех внешних и внутренних факторов и ограничений перспективного периода, реального подхода;
- оптимальность траектории будущего движения, чтобы избежать как приземления целей, так и желания выдать желаемое за действительное;

¹⁸ <http://strategy.newparadigm.ru/index.htm>

- сбалансированность реализации системы приоритетов, обеспеченность трудовыми, интеллектуальными, природными, материальными, финансовыми ресурсами; при этом не следует стремиться к полному охвату всех ресурсов, понимая что, кроме сектора стратегического прорыва, есть значительное пространство нормального эволюционного развития экономики.
2. Горизонт стратегического плана. Перспектива, 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. Оптимальным является с этой точки зрения долгосрочный стратегический план в 20-30 лет. В то же время, очевидно, что достижения долгосрочных целей требует определенных, более коротких этапов, имеющих свои особенности (например, на разных фазах экономических циклов). Поэтому долгосрочный стратегический план сочетается со среднесрочным (на 5-10 лет), что позволяет периодически отодвигать горизонт и в случае необходимости корректировать набор приоритетов и обобщающие показатели. Следовательно, стратегическое планирование, как и при своем возникновении в России (в СССР), должно носить двухступенчатый характер, сочетая более общую долгосрочную перспективу с более детализированной среднесрочной. В таком смысле стратегическое планирование является непрерывным и волнообразным, как непрерывна и волнообразна сама жизнь. Отказ от дальнего ведения, долгосрочных целей и приоритетов ведет к стратегической слепоте, к суетливому действию властей методом «проб и ошибок», к цели стратегических ошибок, за которые расплачиваются страна и население.
 3. Объект стратегического планирования. Обычно объектом государственных стратегических планов считается развитие экономики. Его основные параметры: темпы роста ВВП, инфляция, инвестиции и т.д. Однако и здесь, как и в прогнозировании, нужен цивилизационный подход, учет взаимосвязи и взаимодействия всех элементов структуры цивилизации, элементов ее генотипа. Траектория экономической динамики зависит прежде всего от первичных факторов и ограничений – демографических (изменений численности и структуры населения, уровня его здоровья и образования, безработицы и миграции) и природно-экологических (обеспеченность развития и жизнедеятельности основными вида-

ми природных ресурсов, уровня загрязнения окружающей среды и иных экологических ограничений); к тому же сама экономика является не самоцелью, а лишь средством обеспечения уровня, качества жизни и безопасности населения; в этом состоит и высшая, конечная цель существования и функционирования государства. Экономическая динамика непосредственно определяется технологической динамикой, инновационно-технологическим обновлением ресурсов и приоритетов производства в процессе смены поколений техники и технологических укладов. Сама экономика как объект стратегической динамики многоаспектна, ее нельзя свести только к изменению ВВП, следует учитывать множество других обобщающих показателей и процессов: темпы изменения уровней и соотношения цен и инфляции, динамику и диспропорцию реальных доходов разных групп населения, объем и направленность цивилизаций, институциональные преобразования, функционирование финансово-кредитного механизма, внешнеэкономические связи и т.д. Кроме того, нужно принимать во внимание, какое влияние на экономическую динамику окажет государственно-политический фактор и фактор духовного воспроизводства (развитие науки, образования, культуры, этику и идеологию). Следовательно, стратегический план должен охватывать всю структуру цивилизации: демографические и природно-экологические, технологические и экономические, государственно-политические и социокультурные факторы. Однако степень и формы воздействия на каждый из этих групп факторов неодинаковый, - если одни из них являются объектом непосредственного воздействия государства, то на другие (демографические, государственно-экономические, социокультурные группы факторов) можно оказывать лишь косвенное влияние, учитывая в то же время их обратное воздействие на экономику¹⁹.

4. Учет циклов и кризисов. Долгосрочный горизонт стратегического планирования требует учета неизбежных колебаний экономической, цикличной и иной динамики по фазам циклов как среднесрочных (в среднем десятилетний), так и долгосрочных, полувекových (Кондратьев). Необходимо заранее оценивать, когда придет время очередного кризиса, определять его диагноз, характер, последствия, ограничения, встраивать в систему стратегического планирования антикризисные программы. При этом следует учитывать как внутренние, так и внешние циклические колебания, которые могут не в полной мере совпадать по време-

¹⁹ <http://strategy.newparadigm.ru/index.htm>

ни и характеру. В условиях глобализации и открытости экономики могут возникать внезапно и приводить к крупным потрясениям и негативным последствиям. Нужно иметь наготове типовой набор средств и методов реакций на кризис, чтобы приводить их в действия как только кризис станет очевидным, корректируя в случае необходимости показатели и балансы среднесрочных и долгосрочных стратегических планов.

5. Индикативный характер стратегических планов. В силу перечисленных выше факторов, а также смешанного характера рыночной экономики следует избегать чрезмерной директивности обобщающих показателей (индикаторов) стратегических планов, их чрезмерной детализации. Индикаторы должны носить ориентирующий характер для самостоятельных товаропроизводителей, холдингов, регионов, муниципальных образований. Объектом 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, прикрывающей неэффективность и безответственность государственных чиновников и нанятых государством топ-менеджеров.
6. Балансовый метод. Чтобы стратегические планы были реальными и выполнимыми, а не плодом бурных фантазий и волюнтаристским устремлением, они должны опираться на систему перспективных балансов – 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 макромоделе. Каждый этап стратегического планирования должен сопровождаться и проверяться с помощью балансовых расчетов. Система модели должна быть готова и к тому, чтобы при неожиданных возможных проявлениях возмущений провести многошаговые расчеты их факторов и последствий и обосновать необходимые коррективы в индикаторы (показатели) и баланса стратегических планов²⁰.
7. Многоуровневый характер стратегических планов. Социально-экономическая система многомерна и многоуровневая, она членится по разным основаниям: по народнохозяйственным

²⁰ <http://strategy.newparadigm.ru/index.htm>

комплексам и отраслям, по регионам и муниципальным образованиям, по экономическим укладам, имеет обширные и быстро растущие связи с зарубежными странами, мировым рынком. Поэтому необходим механизм согласования стратегических планов разных субъектов на разных 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 бизнесменам.

8. Профессионализм стратегического планирования. Из перечисленных выше характерных черт стратегического планирования очевидно, что им должны заниматься профессионалы высокого класса. Непрофессионализм, отсутствие исполнителей и ЛПР (лиц, принимающих решения) стратегического мышления, научной подготовки и профессиональных навыков 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.
9. Законодательная база стратегического планирования. Стратегически-инновационная функция государства — важнейшая и сложнейшая, и она должны быть законодательно закреплена. До сих пор нет федерального закона о стратегическом планировании, а его элементы, представленные в Федеральном законе от 20.07.95 №115-ФЗ фактически не выполняются либо не выполняются в сроки высшими органами исполнительной власти. Нужен базовый федеральный закон, определяющий цели, структуру, порядок разработки. Рассмотрение и выполнение долгосрочных и среднесрочных стратегических планов, мониторинг за их выполнение и ответственность за невыполнение. Концепция такого закона разработана и представлена на общественное обсуждение (сайт www.strategy.newparadigm.ru)²¹.

Рассмотрим некоторые положения теории и методологии стратегического планирования, изложенные В.И. Кушлиным и Е.В. Поповой в учебнике «Прогнозирование и стратегическое планирование социально-экономического развития».

²¹ <http://strategy.newparadigm.ru/index.htm>

Принципы и формы стратегического планирования

Стратегическое планирование в общем случае представляет собой процесс определения целей организации (социально-хозяйственной структуры) и их изменений, а также ресурсов, необходимых для их достижения, и политики, направленной на приобретение и использование этих ресурсов²².

Приведенное определение сложилось как обобщение опыта стратегического планирования в крупных организациях (в корпорациях). Дальнейшее изложение приемов и принципов стратегического планирования несет на себе печать этого опыта, хотя и будет стремиться выйти на уровень их применимости к более масштабным и сложным структурам, таким, как национальные и региональные экономики. И главный вопрос применимости соответствующих принципов — в степени адекватности условий стратегического развития организаций (корпораций) и макросистем.

Можно выделить четыре главных компонента, которыми определяются содержание и особенности стратегического планирования и управления применительно к социально-хозяйственной системе: цели и средства их достижения, время (горизонт) решений и пространственная структура системы. Ключевым компонентом в стратегиях, понятно, являются цели системы (организации), которые, однако, мало что будут значить на практике, если они рассматриваются в отрыве от остальных трех компонентов.

Обычно выделяется генеральная цель развития организации (системы) — самое широкое по смыслу решение, принимаемое организацией (или правительством) в рамках стратегического планирования. Выбор генеральной цели означает определение или уточнение миссии организации (системы). Миссия обобщенно характеризует, что представляет собой организация, зачем последняя существует и каково ее единственное в своем роде место на пространстве развития. Для страны (региона) понятие миссии, конечно, не совсем подходящее, здесь лучше оперировать понятием генеральной цели.

Как только определена генеральная цель организации (системы), можно выбирать подцели и общие задачи. Они могут иметь количественную и качественную форму, но должны носить достаточно протяженный во времени (устойчивый) характер. Формулируемые на основе целей и подцелей задачи суть конкретные, привязанные к определенным срокам результаты, которых организация намерена добиться в ходе реализации своей стратегии. В этом ключе стратегия организации (системы) предстает как общее направление, на котором следует искать пути достижения целей.

²² <http://strategy.newparadigm.ru/index.htm>

Применительно к хозяйственной организации содержательным результатом стратегического планирования принято считать такого рода перемены в ее облике и функционировании:

- выход на новые уровни НИОКР и территорий;
- утверждение на рынке новых видов продукции;
- диверсификация портфеля продукции и услуг;
- слияния и приобретение фирм;
- реорганизация и перераспределение полномочий и ответственности внутри организации;
- сворачивание и ликвидация нерентабельных производств;
- проектирование и создание новых мощностей;
- организация учебы персонала;
- создание новых рынков.

Вполне очевидно, что для социально-хозяйственной системы (национальная экономика, регион и др.) спектр содержательных целевых характеристик стратегических программ должен быть иным, более широким по функциям и менее детализированным. Но общий смысл стратегического подхода к перспективам в рамках макросистем во многом близок к тому, что реализуется в ходе стратегического управления успешными корпорациями. Главное заключается в отходе от сугубо ситуативного реагирования на изменения среды и переходе к реагированию упреждающему, предусматривающему заблаговременное включение в действие новых факторов, способных в той или иной степени целенаправленно менять саму среду.

Стратегическое планирование на уровне социально-хозяйственной системы может быть успешным при условии взвешенного отношения к реальным возможностям и противоречиям принципов стратегического планирования и управления.

Во-первых, стратегическое управление — это не только и не просто заранее составленный план, это еще и тип (модель) поведения. Мир слишком сложен, поэтому детальное выстраивание стратегии применительно к социально-хозяйственной системе от первого шага до конца — бессмысленно, если не имеется в виду постоянная конкретизация стратегий и переложение части целевых ориентиров в форму индикативных планов и конкретных проектов. Стратегии следует разрабатывать постепенно, шаг за шагом, по мере того как происходит «обучение» органов (персонала) стратегического управления и отсекаются идеи, не оправдавшие себя.

Во-вторых, успех приходит в тех случаях, когда стратегия проектируется и направляется высшим руководством организации (применительно к национальной экономике — главой государства или

правительства). Поэтому один из ключевых принципов состоит в выполнении функций стратегического планирования самими высшими управляющими. Какой бы важной ни была роль профессиональных плановиков в процессе стратегического планирования, не они творцы стратегий, они в сущности — не более, чем помощники. Вместе с тем, реальная занятость высшего руководства обычно такова, что его роль как архитектора стратегий нередко сводится всего лишь к одобрению вариантов стратегий, а не к их «выстраиванию». К тому же, роли и интересы политических руководителей серьезно отличаются от ролей и интересов руководителей фирм: мотивация политических деятелей в значительной степени привязывается к выборным циклам. Поэтому субъекты ответственности за стратегию в масштабе социально-хозяйственных систем должны быть связаны с общественными интересами и демократическим контролем в историческом ключе. Создание механизмов ответственного участия в стратегическом процессе экспертов и планировщиков-профессионалов, с одной стороны, и высшего руководства, с другой, — одна из самых сложных проблем стратегического планирования на уровне макросистем.

В-третьих, стратегические процессы в социально-хозяйственных системах являются сложным сочетанием обеспечения готовности к масштабным переменам и факторов стабильности. В стратегически ориентированной системе высшему руководству надо уметь поддерживать равновесие и порядок, обеспечивать общую эффективность структуры и при этом одновременно необходимо быть новаторами, реформировать организационную структуру, адаптироваться, реагировать, обучаться. Поэтому в серьезных работах по стратегическому управлению стратегия подается как понятие, связанное не с переменами, а со стабильностью. Именно стремление к устойчивости и постоянству побуждает организации к разработке и реализации стратегий²³.

В-четвертых, затраты средств и времени на формирование стратегических планов должны быть достаточными, но не слишком большими. «Сама природа стратегических решений, позволяющая плановику не спешить с выбором, может способствовать, — замечают У.Кинг и Д. Клиланд, — оттяжке с принятием решения до получения дополнительной информации. А так как никакая информация не может считаться достаточной, существует опасность, что стратегические решения не будут приняты вообще»²⁴. Поэтому чрезмерная

²³ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер. с англ. СПб: Изд-во «Питер», 2000.

²⁴ Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика. М.: Прогресс, 1982.

увлеченность научно-интеллектуальными проработками стратегий и обоснованиями планов может создать «паралич управления» по причине самой склонности к аналитике.

В-пятых, стратегические планы развития социально-хозяйственных систем должны быть в большей мере качественными, чем количественными, проработками. Их невозможно представить в виде жесткого набора показателей или перечня мероприятий. Вполне допустима а, возможно, будет даже предпочтительной в случае разработки долгосрочных национальных стратегий сценарная форма планирования. Разработка сценариев будущего, как показывает практика, облегчает структуризацию неясных тенденций и ситуаций и дает дополнительные шансы для принятия более обоснованных решений в условиях значительной неопределенности.

На наш взгляд, возможен и такой подход, когда роль главного стратегического документа страны возьмет на себя комплексная Концепция социально-экономического развития, если она будет конкретно проработана с позиций продвижения по ключевым целевым направлениям и будет рассматриваться, утверждаться и периодически пересматриваться совместно с главными национальными программами (проектами) перспективного характера. Повышенные требования при таком подходе, разумеется, должны быть предъявлены к разработке среднесрочных индикативных планов развития национальной экономики и к совокупности принимаемых вместе с ними федеральных и региональных целевых программ.

Разработка и периодические уточнения Концепции социально-экономического развития страны предусмотрены Федеральным законом РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. Однако на практике такая концепция не разрабатывается и не публикуется²⁵.

Введение в регулярную практику процедур разработки на основе долгосрочных прогнозов стратегических планов социально-экономического развития страны связано на современном этапе с преодолением предвзятостей, сложившихся среди значительной части российской «элиты» в трактовке вопросов совместимости «стратегических планов и программ» на макроуровне с рыночным характером экономической системы. Эти предвзятости, породившие примитивизацию постулатов, взятых в качестве методологической базы рыночных реформ, в какой-то степени в ретроспективном ключе могут быть объяснены (и оправданы) скоротечностью тогда событий и издержками острой политической борьбы, но

²⁵ <http://strategy.newparadigm.ru>

дальнейшее упорствование в данном вопросе не может быть допущено, какие бы изощренные доводы из области теорий «разгосударствления» и т.п. не приводились приверженцами «чистого рынка».

1.3 Модели индикативного планирования и их развитие в постиндустриальных экономиках

В условиях современной экономики особое значение приобретает проблема формирования отечественной модели индикативного планирования, ее методологического, методического и информационного обеспечения. В мировой практике большинство теоретических и методических положений индикативного планирования остаются дискуссионными и недостаточно разработанными.

Под индикативным планированием следует понимать *планирование, оперирующее показателями-индикаторами: индексами изменения экономических величин, структурными соотношениями, динамикой дисконтирования, подвижностью учетных ставок и др*²⁶.

Индикативное планирование, рассматриваемое как совокупность процедур согласования процессов воспроизводства, реализуется на разных уровнях управления:

- на макроэкономическом уровне — в виде разрабатываемых государственными органами хозяйственного управления прогнозов, бюджетных планов и программ;
- на региональном или территориальном уровне — в виде разрабатываемых властными структурами субъектов Федерации региональных прогнозов, программ и бюджетных планов;
- на мезоэкономическом уровне — в виде разрабатываемых метакорпорациями (межотраслевыми, межрегиональными и международными финансово-промышленными группами) планов, прогнозов и программ развития отраслей и подотраслей, территориально-производственных комплексов и промышленных узлов;
- на микроэкономическом уровне — в виде стратегических планов развития предприятий как юридических лиц.

Индикативное планирование на микроэкономическом уровне — это *процесс формирования системы параметров (индикаторов), определяющих состояние хозяйствующего субъекта и мер воздействия на него*²⁷.

Разработка индикативного плана должна начинаться с формулирования целей развития субъекта на перспективу и оценки имеющихся ресурсов, которые могут быть задействованы для реализации этих целей.

²⁶ www.cis2000.ru

²⁷ www.cis2000.ru

Индикативное планирование, получившее значительное развитие в ряде промышленно развитых стран, таких как Франция, Германия, Япония, в послевоенный период, доказало свою достаточно высокую эффективность в качестве одного из средств государственного регулирования рыночной экономики.

В этой связи особый научный и практический интерес представляет изучение опыта этих стран по формированию и использованию индикативных планов и его оценка с точки зрения возможности адаптации к российским условиям [40, с. 77]. Рассмотрим модели некоторых стран.

Французская модель индикативного планирования

Основателем индикативного планирования во Франции является Ж. Моне. В конце 1940-х гг. во Франции была разработана и начала реализоваться достаточно уникальная «демократическая система планирования». В 1946 г. был организован Генеральный комиссариат по планированию, под эгидой которого стали разрабатывать общенациональные планы социально-экономического развития в рамках среднесрочной перспективы (5 лет), которые явились инструментами государственного регулирования как экономики в целом, так и отдельных ее отраслей [25, с. 13].

Начиная с первого 5-летнего плана Франции (1947-1952 гг.) планирование совершенствовалось.

Некоторые изменения во французской экономической философии произошли в конце 1980-х гг., что нашло выражение преимущественно в большей восприимчивости к неолиберальным идеям. Тем не менее, роль государства в управлении французской экономикой продолжает оставаться значительной. Во Франции утвердилось планирование «снизу», которое основывается на принципах консультирования и согласования и предполагает участие на равноправных началах представителей различных «групповых интересов». Французские экономисты рассматривают индикативное планирование в качестве механизма координации действий и интересов государства и других субъектов экономики. В рамках французской системы индикативного планирования правительство воздействует на экономическое развитие скорее посредством координации и обеспечения информацией, чем путем принятия решений и выдачи указаний.

Согласно принятой концепции, план разрабатывается в результате многоступенчатых итераций и в его осуществлении должны быть заинтересованы все участники. Однако показатели плана не являются обязательными, а выступают главным образом в качестве индикаторов, т.е. носителей информации об ожидаемой экономической конъюн-

ктуре. Таким образом, индикативный план во Франции предполагает разработку хозяйственного механизма, который призван обеспечивать достижение предусмотренных планом экономических индикаторов.

В планах содержатся общие ориентиры желаемого социально-экономического развития. Индикативный план включает формулировки среднесрочных целей развития экономики Франции, прогнозные алгоритмы преобразования структурных пропорций. Ключевые разделы плана касаются тенденций экономического роста, инвестиций, финансовых потоков, сбалансированности национальной экономики, инфляции и конкуренции. В большинстве случаев стратегические задачи развития национальной экономики находят отражение в конкретных плановых заданиях, но последние носят второстепенный характер. Главное же содержание плана составляет определение «актов государственного вмешательства», которые охватывают [40, с. 79, 25, с. 17-18]:

- 1) основные задачи государства в области экономического развития на плановый период;
- 2) детализацию этих задач применительно к инвестированию и перераспределению государственных доходов с указанием источников финансирования капитальных вложений (предоставление бюджетных субвенций, государственное кредитование, льготное финансирование и т.д.).

Отличительной чертой французских индикативных планов является их четкая ориентация на инвестиционный процесс.

Разработка индикативного плана во Франции осуществляется в три основных этапа (рис. 2).

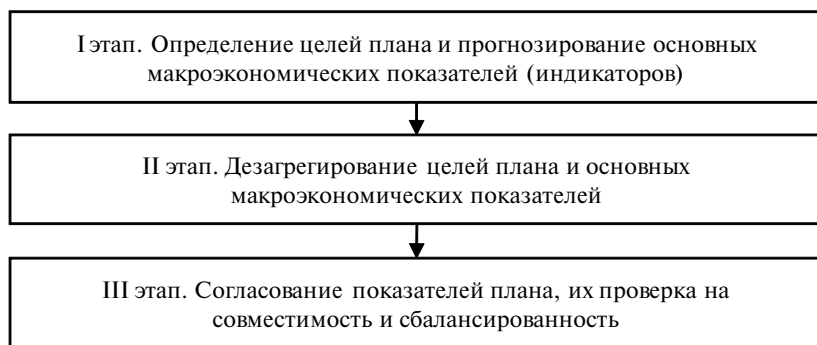


Рис. 2. Три основных этапа разработки индикативного плана во Франции и их характеристики

На первом этапе формирования индикативного плана подготавливаются два прогноза: прогноз развития производства и прогноз обеспечения национальной безопасности. *Первый прогноз* выявляет основные направления экономического развития страны, которые будут гарантировать рост производства национального продукта в достаточно значительном временном периоде (10 лет), и устанавливает прогнозные индикаторы совокупного спроса. *Второй прогноз* содержит индикаторы на завершающий год разработки индикативного плана. Кроме того, в рамках данного прогноза определяются темпы роста основных экономических показателей и одновременно осуществляется их проверка на совместимость.

Каждый из названных выше прогнозов разрабатывается по классической схеме. Показатели производства продукции и внутренних расходов прогнозируются экзогенно, после чего определяются условия достижения равновесия. Затем составляется сводная экономическая таблица, в которой принято выделять три укрупненных отрасли экономики (сырьевые производства и сельское хозяйство, промышленность и услуги) и три укрупненные категории конечных потребителей продукции (государственное потребление, капитальные вложения в социальную сферу и внешняя торговля). Кроме того, в сводной экономической таблице отражается оценка трудовых ресурсов и капитала.

На завершающей фазе первого этапа разработки индикативного плана используется инструментарий системы национального счетоводства (с выделением пяти категорий экономических субъектов, двух категорий операций и трех категорий счетов).

На втором этапе формирования индикативного плана осуществляется дезагрегация плановых показателей, рассчитанных на предыдущем этапе. Она проводится поэтапно и по нескольким направлениям. Первоначально сводная экономическая таблица детализируется в разрезе 16 «чистых» отраслей и 35 регионов. Затем проводится дезагрегация по 14 категориям экономических субъектов и 10 финансовым операциям.

На третьем этапе разработки плана в работу включаются многочисленные эксперты «комиссий по модернизации», создаваемых Комитетом по планированию и обычно включающих представителей отраслевых ведомств, предпринимателей и профсоюзов. Как правило, в комиссии входит около 5000 экспертов. Располагая исчерпывающей отраслевой информацией, комиссия осуществляет дальнейшую детализацию параметров плана.

Однако главное назначение комиссии состоит в тестировании плановых параметров на совместимость, ресурсную сбалансирован-

ность и соответствие макроэкономическим целям. Ключевая задача заключается не столько в обработке статистических показателей, сколько в том, чтобы дать такие ориентиры для менеджеров государственных и частных предприятий, которые, с одной стороны, соответствовали бы их интересам, а с другой – способствовали бы достижению основных индикаторов национального плана [40, стр. 81, 25, стр. 18-20].

В методолого-инструментальном отношении французская система индикативного планирования базируется на агрегированных динамических моделях долгосрочного прогнозирования, а также на реализации статической концепции национальных счетов. Последняя является основой для проведения плановых расчетов и построения самого плана. На всех этапах проведения плановых расчетов и формирования плана национальные счета представляют собой общие рамки, обеспечивающие взаимную увязку плановых показателей. Любой показатель плана либо непосредственно отражается в системе национальных счетов, либо в определенной мере с ней связан. Разработка любого показателя осуществляется на основе системы связей, которые отражаются национальными счетами; на балансовых отношениях национальных счетов проверяется приемлемость плановых проектировок и их согласованность со всеми другими экономическими показателями. Причем определенному уровню агрегирования плановых показателей соответствует определенная степень детализации национальных счетов.

Таким образом, процесс разработки индикативного плана во Франции представляет собой последовательную серию все более содержательных цифровых прогнозов состояния экономики на конец планируемого периода. Эти прогнозы следуют один за другим по мере прохождения отдельных этапов работы над планом и проведения необходимых консультаций.

В процессе разработки индикативного плана во Франции используется целый комплекс экономико-математических моделей, непосредственно связанных с системой национальных счетов. Более того, во Франции применяется формализованная система проведения плановых расчетов, основывающихся на данных национальных счетов.

В процессе разработки индикативного плана во Франции используется ряд моделей и процедурных алгоритмов:

- 1) макромоделли перспективного прогнозирования и среднесрочного планирования в разрезе нескольких десятков отраслей (с выделением материально-вещественного и стоимостного аспектов);

- 2) модификация моделей первого типа, которые получаются на основе использования межотраслевых балансов и системы национальных счетов;
- 3) одноуровневые динамические модели экономического роста, относящиеся преимущественно к классу моделей оптимального программирования.

Однако во Франции математическая формализация процесса разработки плана в настоящее время не является доминирующим методологическим приемом. Формализованные методы применяются лишь в том случае, когда имеется достаточная уверенность в том, что формализованная картина соответствует реальной действительности или когда не имеется более надежного способа получения плановых показателей.

Таким образом, во Франции индикативный план является активным средством государственного регулирования экономики, поскольку с его помощью государство не только прогнозирует тенденции и показатели развития национальной экономики, но и оказывает на них активное влияние.

Разработкой индикативного плана во Франции занимается довольно компактный по штату (около 150 человек) и укомплектованный плановиками-профессионалами Комитет по планированию, который состоит из вертикальных (отраслевых) и горизонтальных (финансовое, экономическое и региональное) подразделений и взаимодействует с другими правительственными ведомствами, в том числе с Министерством финансов и Комитетом по статистике.

Индикативный план принимается и утверждается парламентом Франции.

Эффективность системы индикативного планирования во Франции принято оценивать двумя основными способами [25, с. 19]:

- 1) сравнивая плановые показатели с фактически достигнутым уровнем;
- 2) проводя международные сопоставления, при которых в качестве базы сравнения выбираются во многом схожие национальные экономики, где планирование отсутствует.

С конца 80-х гг. под воздействием ЭЭС французская система государственного планирования отказывается от индикативного прогнозирования. В основу планирования кладется набор крупных мероприятий, которые предполагается осуществить в рамках принимаемого плана. С 1995 г. государство пытается возродить планирования из-за возникающих проблем во французском обществе. Ге-

неральный комиссариат по планированию по инициативе «левого» правительства продолжает активную деятельность с использованием богатого наработанного опыта, но происходит трансформация индикативно-плановых и прогнозных функций в государственной политике Франции в направлении анализа и предсказания среднесрочной и долгосрочной эволюции промышленной среды. Происходит денационализация крупных промышленных компаний. Эффективно, необходимость вмешательства государства сохраняется [25, стр. 16].

Во Франции, конъюнктуру «делают» около 100 фирм, их оборот приближается к половине стоимости ВВП страны, а количество занятых составляет 47% всех занятых во французской промышленности. Таким образом, Франции не хватает, скорее, средних предприятий, чем крупных. Удельный вес 200 крупнейших предприятий Франции по многим показателям удвоился с 1975 г. по 1995 г. По мнению ученого Марселя Балеста, такая эволюция является результатом действия двух групп факторов. Первую из них составляет динамизм частного сектора, быстро адаптирующегося к меняющимся условиям рынка. А во вторую входит стимулирующая деятельность государства [32, с. 56-57].

Причины того, что к концу 90-х гг. индикативное планирование ослабило свои практические управленческие позиции, думается, связаны, с тем, что в современном развитом государстве в условиях технико-технологического прогресса экономические процессы стали более комплексными, а микроэкономика усложняется настолько, сто перестает быть «прозрачной» для централизованного управления.

Тем не менее, французская модель планирования заслуживает положительной оценки, до 1995 г. происходил рост экономических показателей от 1,5 до 5% в год. В результате Франция сегодня в числе ведущих держав [25, с. 20].

Региональное планирование ЕС

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ, ЕС (European Union, EU) – объединение европейских государств, участвующих в процессе европейской интеграции. Предшественниками ЕС были: 1951-1957 – Европейское сообщество угля и стали (ЕОУС); 1957-1967 – Европейское экономическое сообщество (ЕЭС); 1967-1992 – Европейские сообщества (ЕЭС, Евратом, ЕОУС); с ноября 1993 – Европейский Союз. Название «Европейские Сообщества» часто употребляется применительно ко всем этапам развития ЕС.

ЕС включает 25 стран: Бельгию, Италию, Люксембург, Нидерланды, Германию, Францию, Данию, Ирландию, Великобританию, Грецию, Испанию, Португалию, Австрию, Финляндию, Швецию, Польшу, Чехию, Венгрию, Словакию, Литву, Латвию, Эстонию, Словению, Кипр (кроме северной части острова), Мальту²⁸.

ЕС с 1957 г. провозгласила в качестве основной цели «объединение национальных экономик и обеспечение их гармоничного развития при сокращении разрыва в уровнях развития между отдельными территориями», т.к. социально-экономическое развитие регионов стран – членов ЕС значительно различалось [21, с. 34–35].

За последние годы в структурной политике ЕС акценты переместились с национального уровня стран-членов союза на наднациональный уровень. Главным органом ЕС является Комиссия европейских сообществ (КЕС) – «правительство» ЕС. Генеральная дирекция – основной орган ЕС, решающий вопросы региональной политики, который состоит из 4-х структурных фондов: основной: Европейский фонд регионального развития (ЕФРР) и три других – Европейский социальный фонд (ЕСФ), Европейский фонд руководства и гарантий для сельского хозяйства (ЕФРГСХ), Финансовый инструмент руководства рыбным хозяйством (ФИРРХ). Каждый из этих фондов призван решать определенные задачи и действовать в своей отрасли экономики [21, с. 36].

Для помощи странам-членам ЕС необходимы немалые средства. Изначально бюджет формировался за счет взносов государств-членов, однако решением Совета ЕЭС от 21 апреля 1970 г. были созданы собственные финансовые ресурсы ЕС. Они складываются из:

- 1) таможенных пошлин на импорт; отчислений государств-членов в размере 0,75% от собираемого налога на добавленную стоимость (НДС);
- 2) отчислений государств-членов, устанавливаемых в соответствии с величиной их ВВП.

В целях соблюдения жесткой бюджетной дисциплины предельная величина общего бюджета ЕС на период с 2000 по 2006 гг. была установлена на уровне 1,27% от совокупного ВВП государств-членов²⁹.

Деятельность структурных фондов основывается на 3-х важнейших принципах:

1. *Принцип партнерства* КЕС, национальным правительством и региональными и местными властями.

²⁸ <http://www.krugosvet.ru/articles/103/1010375/1010375a1.htm>

²⁹ <http://www.krugosvet.ru>

2. *Принцип субсидиарности* – функции передаются на тот низший уровень, на котором они в лучшей степени могут быть выполнены.
3. *Принцип дополняемости* – ЕС лишь финансово помогает, а не заменяет национальные капиталовложения.

Программы совместного развития, являясь основной формой проведения региональной политики ЕС, базируются на 6-ти основных целях структурной политики ЕС, которые направлены на поддержку и развитие определенных регионов: структурно отсталых (цель 1); промышленных депрессивных (цель 2); решение отдельных региональных проблем: безработица, трудоустройство молодежи и пр. (цель 3); помощь работникам в адаптации к новой системе промышленного производства (цель 4); активизация структурных преобразований в сельском хозяйстве и рыбном промысле (цель 5а); сельских (цель 5б); северных с низкой плотностью населения (цель 6) [21, с. 37].

Процесс составления и разработки программ совместного развития проходит по достаточно сложной схеме, но в целом можно выделить 4 этапа:

1. Составление программ-проектов.
2. Непосредственная разработка программ совместного развития.
3. Реализация программы.
4. Мониторинг и контроль за реализацией программы.

Следует отметить, что КЕС имеет право контролировать расходование средств субсидий.

Кроме программ структурного фонда существуют и инициативные программы ЕС, предназначенные для решения региональных проблем, наиболее значимых на европейском уровне, которые не были отражены должным образом в основных программах регионального развития стран-членов ЕС [21, с. 39]. Среди этих инициатив можно выделить:

Interreg – развитие приграничных регионов двух и более соседних стран;

Rescar – возрождение кризисных территорий угледобывающей промышленности.

Японская модель индикативного планирования

Японские специалисты считают, что основное достоинство индикативного планирования не в высоком уровне его предсказательной силы, а в самом процессе его разработки, когда частные предприниматели, крупные корпорации, общественные организации могут пользоваться той же информацией, что и правительство, отражать свои интересы в правительственных программах, вдохнов-

ляться позитивными ожиданиями по ключевым макроэкономическим индикаторам на перспективу [25, с. 11].

В середине 1950-х гг. японские специалисты положили начало общегосударственному планированию. С 1956 г. и по настоящее время в Японии разработаны 12 общегосударственных программ социально-экономического развития страны. С начала 1960-х гг. в дополнение к Общенациональному плану социально-экономического развития страны разрабатываются так называемые комплексные планы национального развития [40, с. 83-86].

Общенациональные экономические планы, как и все региональные планы Японии, являются индикативными и базируются на принципах рыночной экономики. Индикативное планирование представляет собой периодически разрабатываемые общегосударственные планы социально-экономического развития страны. Основной функцией японского индикативного планирования является ориентирование предприятий частного сектора экономики на реализацию государственной экономической политики. В соответствии с этим общегосударственные планы социально-экономического развития не являются законами, а представляют собой государственные программы, ориентирующие и мобилизующие отдельные звенья экономической структуры на выполнение этих программ в общенациональных интересах, т.е. функция такого индикативного планирования — информационно-ориентирующая и одновременно мотивационная. Целью таких индикативных планов является формулирование основных направлений развития страны (региона) в будущем для того, чтобы [21, с. 66; 40, с. 83-86]:

- 1) ориентировать частный сектор;
- 2) создать основу для правительственного контроля за экономическим развитием;
- 3) обозначить сферы хозяйства, требующие более активного хозяйственного вмешательства.

Основное финансовое бремя реализации региональных планов и программ лежит на центральном правительстве, но доля местных постоянно увеличивается по мере реализации планов и программ.

Региональное планирование в Японии осуществляется на трех уровнях: национальном, региональном (10 экономических районов), местном (47 префектур и муниципалитеты) [21, с. 63].

В разработке этих планов в той или иной мере принимают участие все правительственные учреждения, имеющие отношение к экономике, а к обоснованию и разработке планов привлекаются

многие научно-исследовательские организации и широкий круг опытных специалистов и экспертов. При Управлении экономического планирования формально создан Экономический совет с совещательной функцией, фактически подчиняющийся премьер-министру Японии и непосредственно разрабатывающий общегосударственные планы социально-экономического развития. Формируется этот совет на два года из представителей крупного бизнеса, академических кругов, исследовательских организаций, профсоюзов и т.д., т.е. носит достаточно демократичный характер. Кроме того, в процессе формирования каждого отдельного плана в помощь экономическому совету создается ряд комитетов, в состав которых включаются представители различных слоев общества. К сожалению, большинство членов Экономического совета являются представителями крупного бизнеса, что накладывает свой отпечаток при обсуждении и принятии окончательного решения по приоритетам плана [40, с. 85].

Центральный орган государственной власти утверждал план развития всех 10 экономических районов. В частности для развития префектур Хоккайдо и Окинава еще в 1950 г. были созданы Агентства по развитию этих префектур, которые составляли планы всестороннего развития. Эти планы включали в себя цели, задачи, способы их реализации, плановые экономические показатели, источники финансирования развития префектур в целом и конкретных мероприятий в отдельных отраслях хозяйства. Кроме того, на национальном и региональном уровнях разрабатывались планы развития экономических районов проблемных регионов. Наконец, все 47 префектур и муниципальные образования составляли свои схожие с центральными планы, но в отличие от последних, были более детальными и в большей степени отражали специфику районов [21, с. 64-67].

В отличие от общенациональных планов, в которых вопросы регионального развития и территориального размещения хозяйства рассматривались в числе других, планы комплексного развития полностью посвящены решению проблем регионального свойства и были рассчитаны на более долгосрочный период, как правило на 10 лет, последний – «Великое формирование территории страны XXI века» рассчитан с 2010 до 2015 гг. [21, с. 59, 107, 192].

Необходимо отметить, что, по существу, общегосударственные планы социально-экономического развития страны являются своеобразной конкуренцией долгосрочных государственных программ.

Важнейшей отличительной особенностью индикативного пла-

нирования в Японии можно считать его гибкость, что обуславливается необходимостью разработки новых плановых ориентиров, соответствующих изменяющимся внутренним и внешним условиям развития страны.

Следует заметить, что практика планирования в Японии свидетельствует о том, что подавляющее большинство японских компаний (преимущественно крупных) способствуют реализации общегосударственного плана, а многие из них планируют свою деятельность исходя из его показателей и ориентиров.

Таким образом, современная японская экономика, функционирующая на принципах рыночного хозяйства, представляет собой смешанную, «планово-рыночную», или «рыночно-организованную» модель. Важнейшим ее элементом является общегосударственное планирование социально-экономического развития страны.

Необходимо заметить, что большинство исследователей отмечают достаточную жесткость регулирующей и контролирующей функций японского государства. Более того, реальная роль государства в экономике Японии выходит за пределы как формальных показателей, так и юридических рамок, устанавливаемых законодательством. Во многом такая позиция японского государства обуславливается особыми социопсихологическими установками японской нации, такими как коллективизм с ориентацией на коллективные ценности и стремление к выработке консенсуса на основе уважения и учета мнений всех заинтересованных сторон.

В этой связи государство в Японии выполняет две основные функции [40, с. 86]:

- 1) традиционно воспринимается общественным сознанием в качестве носителя и гранта общенациональных интересов;
- 2) выступает как своеобразный посредник в процессе выработки и достижения консенсуса в обществе, которое состоит из большого числа изолированных и конкурирующих между собой групп;
- 3) выполняет роль национального лидера, за которым общественное сознание закрепило особый статус, дающий ему право действовать на основе приказов.

Коллективизм как важнейшая социопсихологическая установка японской нации предусматривает как ориентацию на достижение групповых целей, так и «эгалитарное» сознание, т.е. представление о том, что все члены группы равны и обладают одинаковыми правами и обязанностями. Это порождает, в свою очередь, такую национальную черту, как готовность сообща разделить риск, финансовые потери и т.п. Вместе с тем такой консенсус не обеспечивается ав-

томатически. Процессом достижения такого консенсуса руководит государство, призванное исправлять «провалы» и «недостатки» рыночного механизма, применяя для этих целей такой сложный инструмент государственного регулирования, как административное руководство (неформальное принуждение).

Уделяя должное внимание рыночному саморегулированию, государственное руководство Японии в то же время считает, что рыночные отношения не могут в полной мере обеспечить реализацию общенациональных интересов. В этой связи японское правительство с первых послевоенных лет последовательно проводит политику «структурирования» экономического роста. Содержание этой политики заключается в разработке программы мероприятий по направлению действий частных предприятий в русло развития, определяемое государственной промышленной политикой. С этой целью японское правительство сформировало и поддерживает определенную систему взаимодействий и взаимоотношений между государством и бизнесом. В результате этого к настоящему времени уже сложилась типично японская модель принятия решений, которая основывается на переговорах и компромиссах как средствах достижения консенсуса [40, с. 87].

Использование преимущественно неформальных методов государственного регулирования (таких как переговоры и компромиссы) потребовало непрерывного обмена мнениями между правительством и бизнесом. Причем определенная часть такого сотрудничества осуществляется через сеть соответствующих организаций, обеспечивающих посредничество между государством и частными фирмами. Вместе с тем помимо институционального взаимодействия значительную роль в Японии играют неформальные связи между государством и бизнесом.

Ряд специалистов считают, что в Японии достигается достаточно оптимальный баланс между решениями, основывающимися на рыночных сигналах, и решениями, учитывающими более широкий круг проблем (обеспечение национальной безопасности, поддержание социально-политической стабильности, сохранение окружающей природной среды и т.п.).

Однако следует отметить, что японский опыт реализации индикативных планов является настолько специфичным, что его механическое использование вряд ли представляется возможным в других странах. Вместе с тем, для любой страны, особенно для России, может быть полезен японский опыт в сфере анализа и оценки возможных социальных последствий принимаемых экономических решений.

Китайская модель индикативного планирования

Еще 10 лет назад в экспорте Китая преобладал дешевый ширпотреб, сегодня основу экономики социалистического Китая составляют самые современные производства - от автомобилестроения до электроники и биотехнологии. Благодаря аграрной реформе, коллективным хозяйствам и семейному подряду, в этой стране сумели накормить население и торгуют продовольствием по всему миру. В 2006 г. инвесторы вложили в китайскую экономику более 50 млрд. долл. Китай становится мастерской мира. Объем его внешней торговли достиг 850 млрд.долл.

В Коммунистической партии Китая (КПК) выросла новая плеяда кадров, которая справилась с принципиально новой задачей партийного управления рыночной экономикой. В Уставе КПК, принятом на XVI съезде, определена опора партии на социальные группы (рабочих, крестьянство и передовые элементы других социальных слоев), включая национальных предпринимателей. Поощряются люди, которые относятся к зажиточным слоям населения [26, с. 139-142].

Индикативное планирование Китая представляет собой макроэкономическое планирование при самостоятельности предприятий и доминировании государственного сектора в экономике.

Современная система планового управления в Китае строится в соответствии с принципом осуществления многоуровневого управления при едином общегосударственном плане и на базе использования двух форм (прямого и косвенного планирования) с учетом различий в формах собственности. Основные проблемы экономической деятельности, которые носят всеобщий характер и касаются всего народного хозяйства Китая, непосредственно разрешаются государством. К их числу принято относить следующие [40, с. 89]:

- направления, цели и темпы экономического и социального развития;
- производство важнейших видов продукции промышленности и сельского хозяйства;
- основные пропорции, размеры капитальных вложений и их распределение;
- строительство наиболее важных производственных объектов;
- размещение производительных сил;
- повышение материального и духовного благосостояния народа;
- государственный бюджет, приход и расход кредитных средств, эмиссия денег;
- баланс валютных доходов и использование иностранного капитала;

- закупка, распределение и поставка ряда стратегических товаров и материальных ресурсов;
- внешнеторговый товарооборот, стоимость импорта и экспорта важнейших товаров;
- направления научных исследований и внедрение достижений НТП;
- развитие здравоохранения и других отраслей социальной сферы;
- главные направления экономической и технической политики;
- цены на основные товары.

Государство осуществляет комплексную сбалансированность общественного производства и общественных потребностей. Хозяйственная деятельность различных экономических укладов либо непосредственно отражается в народнохозяйственных планах, либо включается в государственный план в различных косвенных формах и находится под направляющим воздействием государственного плана, либо самостоятельно планируется низовыми плановыми органами в соответствии с общественными потребностями и изменениями на рынке в рамках, разрешенных государственным планом, и находится под его контролем.

Вместе с тем, по мнению китайских экономистов, существующая система планового управления экономикой нуждается в постоянном совершенствовании и корректировке. В современных условиях в качестве ближайших требований выдвигаются следующие [40, с. 89-90]:

- 1) в отношении экономической деятельности, которая затрагивает общие интересы всего народного хозяйства, необходимо усиливать централизованное руководство, придерживаясь принципа «вся страна - единое целое»;
- 2) государственные органы должны улучшить работу по комплексной сбалансированности национальной экономики;
- 3) предоставление различной степени плановой самостоятельности предприятиям;
- 4) хозяйственная деятельность предприятий, относящихся к различным экономическим укладам, должна либо непосредственно включаться в государственный план, либо находить отражение в государственном плане в различных косвенных формах, либо регулироваться в соответствии с изменениями на рынке.

На сегодняшний день в Китае общие задачи, касающиеся всего народного хозяйства, устанавливаются государством с составлением директивных планов, спускаемые предприятиям. Задачи, относительно важные для народного хозяйства, устанавливаются направляющими планами, которые разрабатываются народными правительствами

различных уровней или руководящими плановыми органами в зависимости от связей подчиненности. Планы используются для руководства определенным направлением развития экономики. В этом случае выполнение плана не является обязательным. Предприятие может в соответствии с потребностями рынка и фактическим положением дел на данном предприятии корректировать план, ставя в известность вышестоящие органы, которые обязаны обеспечить эту координацию. Государство осуществляет руководство в основном через экономическую политику, экономические рычаги и экономическое законодательство, дополняя их в случае надобности административными мерами для обеспечения выполнения плана. Задачи, не являющиеся общими для всего народного хозяйства, государством в планах не рассматриваются. Они самостоятельно решаются предприятием в рамках, определенных государственной политикой и законодательством, под руководством органов промышленно-торговой администрации в соответствии с потребностями общества и изменениями на рынке, а также с реальной ситуацией на данном предприятии.

Основу всего народного хозяйства составляют директивные и направляющие планы, причем ведущую роль играет производство на основе директивного плана, который является ведущей формой планового управления. Рыночное регулирование необходимо и полезно, но оно играет вспомогательную роль в системе планового управления. При этом изучается колебание спроса и предложения на рынке, и сознательно используются рыночные рычаги. Последнее является одним из важнейших направлений реформирования плановой системы.

В Китае индикативное планирование представляет собой единую целостную систему, которая состоит из планов различных уровней и разной продолжительности: долгосрочные (10-20 лет), среднесрочные (5 лет) и годовые планы. Долгосрочное и среднесрочное планирование имеет стратегическое значение и играет решающую роль в развитии экономики Китая. Стратегические концепции долгосрочного и среднесрочного планирования реализуются через годовые планы, превращаются в практические планы с четкими задачами, целостными показателями и конкретными мероприятиями. Одновременно годовые планы выполняют роль обратной связи.

В процессе разработки долгосрочных и среднесрочных планов в Китае применяются следующие методы [40, с. 92]:

- метод комплексного балансирования;
- монографический метод;
- метод непрерывного составления плана.

Исключительно важное значение придается в Китае разработке механизма реализации индикативных планов. С этой целью постоянно ведется поиск форм и методов макроэкономического государственного регулирования. Использование такого механизма обуславливается рядом факторов. Во-первых, необходимостью компенсировать изъяны и слабости механизма рыночного саморегулирования, который не является всесильным в решении многих жизненно важных вопросов, в частности, касающихся экологии, социальной справедливости, образования и всестороннего развития личности. Опора лишь на рыночные отношения может привести к негативным последствиям в этих сферах. Кроме того, опираясь на рыночный механизм, невозможно осуществлять справедливое распределение доходов. Несмотря на то, что рыночный обмен осуществляется по принципу эквивалентности, возможности у людей различны, и вследствие этого доходы их значительно различаются. Неограниченное действие рыночных механизмов неизбежно приводит к социальной поляризации общества, безработице и социальной напряженности.

Во-вторых, существует потребность в регулировании взаимоотношений между макро- и микроуровнями национальной экономики, центром и отдельными регионами. Экономическая деятельность каждого отдельно взятого предприятия, отрасли или региона осуществляется по принципу рассредоточения ответственности, самостоятельного хозяйствования и самокупаемости. Каждое предприятие, отрасль и регион преследуют свои конкретные интересы, вследствие чего их деятельность носит в определенной степени стихийный характер и ориентируется на достижение краткосрочного результата. Кроме того, предприятия находятся в отношениях конкуренции, а между государством и предприятиями существуют противоречия интересов целого и частного.

Национальная экономика представляет собой многоуровневый и многоцелевой организм, в котором различные отрасли, регионы и предприятия имеют свои специфические особенности функционирования и развития. В таком случае, опираясь лишь на рыночные отношения, невозможно направить их развитие к общей цели.

В-третьих, в экономике переходного типа существует потребность в усилении макроэкономического контроля.

Вместе с тем, макрорегулирование и планирование отнюдь не означает всестороннего вмешательства государства в экономику, а представляет собой упорядочение и контроль, направленные на достижение общей цели развития национальной экономики и за-

трагивающие наиболее важные сферы макроэкономики. Цели макрорегулирования в Китае можно условно разделить на три основные группы [40, с. 94]:

- а) обеспечение экономического роста;
- б) поддержание экономической стабильности;
- в) обеспечение экономической справедливости.

К настоящему времени содержание макроэкономического регулирования в Китае охватывает следующие основные аспекты:

1. Поддержание рациональных темпов роста экономики.
2. Установление разумного коэффициента накопления (капиталовложений) и поддержание масштабов строительства. При сложившейся ситуации масштабы строительства могут превысить реальные возможности, что, в свою очередь, неизбежно приведет к экономическим проблемам и снижению эффективности капиталовложений.
3. Разумное предложение валюты и обеспечение приемлемого уровня цен.
4. Контроль над финансовыми поступлениями и расходами. Необходимо отметить, что в последние годы в Китае практически преодолена тенденция превышения темпов роста расходов над поступлениями.
5. Регулирование размеров и структуры экспорта и импорта. С начала проведения экономических реформ в Китае влияние масштаба и структуры внешней торговли на экономику продолжает возрастать.

Региональное планирование в США

Интересным представляется опыт США, как основных конкурентов Советского Союза, а ныне и России. Конечно, различия в территориальных аспектах, исторических, политических и т.д. существенны, но на США всегда обращает внимание и Европа, и Россия.

Начало масштабного и цельного регионального планирования в США можно отнести к Великой экономической депрессии 30-х гг., когда усугубились уже существовавшие проблемы экономического развития многих регионов и появились новые. Правительство Ф. Рузвельта приступило к проведению антикризисных мероприятий, получивших название «Новый курс», одним из основных направлений которого стала реализация ряда проектов общественных работ. В это время Конгрессом США принимаются антикризисные законы, создаются специальные советы и комиссии, планирующих развитие крупных экономических районов [21, с. 25].

Разрабатываемые комплексные программы для развития проблемных территорий рассчитывались на десятилетия. Суть программ заключалась в следующем, в 1965 г. в США был принят закон «Об общественных работах и экономическом развитии», на основании которого были составлены комплексные программы развития регионов, отвечающих конкретным критериям, главными из которых были высокие уровни безработицы и низкие доходы. Выделялись проблемные регионы: слаборазвитые и промышленно депрессивные. Основной целью программ было формирование в 5 выделенных проблемных регионах ряда общественных сооружений, которые смогут стимулировать частный капитал и способствовать увеличению занятости. Для этого создавалась специальная региональная комиссия (государственная корпорация и т.п.), имеющая междуштатное положение, приблизительно из 50-ти человек (как было в регионе Аппалачей, ранее штат комиссии был около 130 человек и сокращен по инициативе президента в 1960-х гг. в связи со значительными расходами), отвечающая за определенный проблемный регион. В нее входили представитель президента – федеральный сопредседатель с правом вето и ежегодно избираемый сопредседатель губернаторов штатов, а также могли входить и другие представители власти. Происходили регулярные встречи губернаторов, сопредседателей и председателя комиссии, где утверждались планы и вносились изменения. Как правило, такие встречи происходили раз в полгода. Комиссия (корпорация) могла устанавливать уровень заработной платы и оказывать входившим в регион штатам финансовую помощь, а также покупать в них необходимые объекты. Государство устанавливало цели программ, корректировало их, финансировало и контролировало использование выделенных средств. Затем, по мере роста доходов принимался закон о переходе на самофинансирование [32, с. 25-29].

По структуре программы регионального развития соответствовали классическому определению комплексной программы регионального развития и имели ярко выраженный индикативный характер. Федеральное правительство особо уделяло внимание программам развития долины р. Теннесси и региона Аппалачей по объективным причинам.

В долине р. Теннесси (12 штатов) душевой доход в начале 30-х гг. XX в. был в 2,5 раза ниже среднего по стране. Так, для претворения в жизнь целей и задач Администрации долины р. Теннесси была создана государственная корпорация. Основной целью ставилось строительство гидротехнических сооружений, рас-

пространяющих свое влияние на весь водосборный бассейн реки Теннесси. Помимо этого программа ставила и другие задачи: выработка и распределение электроэнергии, развитие судоходства, борьба с наводнениями, развитие сельских районов, в том числе их электрификация, улучшение окружающей среды, рациональное землепользование, освоение рекреационных ресурсов, развитие населенных пунктов региона. По мере реализации в программу включались и новые мероприятия: городское планирование, строительство некоторых объектов транспортной и социальной инфраструктуры. По итогам принятых мер, долина из аграрной превратилась в индустриальную [32, с. 27].

К началу 60-х гг. XX в. в регионе Аппалачи сложилась тяжелая социально-экономическая ситуация. Росла безработица, в частности, в связи с автоматизацией ведущей в регионе угольной промышленности. В 1960 г. процент живущих ниже уровня бедности был выше на 10 %, чем в среднем по стране. Люди уезжали. Для исправления ситуации была создана региональная комиссия. Вся территория Аппалачи была разбита на 69 специальных зон развития, которые объединяли по несколько графств. Для управления каждой зоной были созданы некоммерческие агентства, советы директоров которых формировались из местных представителей. По каждой из зон разрабатывались планы и были определены приоритеты при реализации программы: строительство автодорог, клиник, больниц, недорогого жилья, развития инфраструктуры, совершенствования образования. Значительное внимание было уделено развитию малого и среднего бизнеса [32, с. 28].

Результаты предпринятых Правительством США действий себя оправдали, появились рабочие места, снизилась безработица до среднего уровня по стране, увеличились доходы населения.

Обобщая все изложенное выше, *индикативное планирование можно определить* как механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой, который сочетает ее государственное регулирование с рыночным и нерыночным саморегулированием и основывается на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития. Оно предполагает определение общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры на всех уровнях управления национальной экономикой.

Надо различать сходные, но не тождественные понятия «индикативное планирование» и «инструменты государственного регу-

лирования экономики». Такие инструменты государственного регулирования, как прогнозирование, бюджетирование, программирование и контрактация, хотя существенно связаны с индикативным планированием, но не тождественны ему ни по отдельности, ни в совокупности. Это связано, прежде всего, с тем, что специфика индикативного планирования предполагает процедуры (непосредственные, а не через политико-государственные институты, как в государственном регулировании) согласования и координации действий и интересов государства и бизнеса, хотя в обоих случаях в основе согласования лежит экономический интерес.

Конкретная институциональная модель, выбираемая для разработки и реализации региональной политики, зависит от множества факторов: у разных стран разные проблемы, территории, культура, методы государственного вмешательства в экономику и многое другое. Например, в унитарных государствах, таких как Греция, Португалия, Италия, региональная политика — институционально обособленное направление деятельности центральных органов власти. В федеративных государствах (США, Франция, Германия, Австрия, Бельгия и т.д.) значительные права в области общегосударственной политики имеют субъекты Федерации [32, с. 61].

При всем многообразии форм и методов государственного регулирования территориального развития в зарубежных странах, учитывающих и национальную специфику, мы можем выделить ряд общих последовательных шагов, свойств и принципов, правильное применение которых приводило к положительным результатам:

1. Выделение региона/ов (областей) с имеющимися проблемами и постановкой целей.
2. Создание специального органа по решению проблем региона/ов (областей) с функциями принятия основных решений в области региональной политики, а также реализацией проекта, финансированием, координацией и контролем. Специальный орган разрабатывает и координирует политику, а не проводит ее, так как часто именно сами регионы наилучшим образом используют представившиеся возможности в рамках принятых решений уполномоченным органом. Необходимо отметить, что возможно разделение выделенного региона на части в зависимости от развитости частей и создание специальных комиссий и агентств, которые будут отвечать за их развитие и корректировать программу.
3. Обоснованное определение приоритетов регионального развития, обеспечивающих достижение поставленных целей.
4. Построение организационного механизма достижения постав-

ленных целей, который бы обеспечивал эффективную реализацию программы. При этом индикативное планирование должно быть научно обосновано, подход должен быть комплексным с увязкой интересов различных социальных групп и секторов экономики.

5. Четкое установление взаимоотношений между федеральными и региональными властями по реализации и согласованию проводимых мероприятий.
6. Желательна взаимосвязь разрабатываемой программы с внешнеэкономической политикой страны.

Инструменты реализации региональной политики на государственном уровне можно разделить на группы:

- I. *Административно-управленческие* (например придание особого статуса северным территориям Канады как ресурсной зоне общегосударственного значения и выделение их из традиционной сетки административно-территориального устройства);
- II. *Законодательно-нормативные* – сдерживающие (например, во Франции в отношении Парижа и его пригородов или в Германии – запрет строительства гипермаркетов в центрах города, только на окраинах).
- III. *Экономико-трудоустройство* (например, в Италии через размещение предприятий государственного сектора осуществлялось воздействие на региональные рынки труда, возможны предпочтительные государственные закупки из определенных районов).
- IV. *Финансовые* (создание стимулов и дотаций компаниям для их развития на определенные суммы инвестиций, кредиты на развитие, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и пр.).
- V. *Создание инфраструктур* (включая механизмы концессии в области транспорта, которые используются, например, в Скандинавских странах).
- VI. *Социальные* – «мягкие» меры стимулирования развития (создание благоприятной бизнес-среды, поддержка информационной бизнес-среды, улучшение экологической обстановки, поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, науки и пр.).

Таким образом, региональная политика на основе индикативного планирования достаточно эффективна и заключается в использовании имеющихся инструментов для минимально необходимого вмешательства государства в жизнедеятельность региона и направление деятельности на достижение определенных целей и показателей.

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, соответствующих государственной социально-экономической политике, и установления мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов.

Опыт ряда стран свидетельствует, что индикативное планирование (ИП) в условиях рыночной экономики оперирует прежде всего параметрами макроэкономического ряда. ИП рассматривается как основной компонент в системе государственного регулирования экономики, и его использование предполагает рациональное сочетание механизмов рыночного саморегулирования и централизованно-указующего регулирования.

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 российской 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 плана³⁰:

- 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 интересов 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 ИП, отличающиеся по времени появления и степени зре-

³⁰ <http://strategy.newparadigm.ru>

лости механизмов планирования: конъюнктурная, структурная и стратегическая³¹.

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 отношении 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 ИП является значительное расширение временного горизонта индикативных планов и максимальная их интеграция с долгосрочной общенациональной экономической политикой. Важнейшая функция ИП – 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 ИП на экономическое развитие, скорее, посредством координации и обеспечения информацией, чем путем принятия пря-

³¹ Индикативное планирование: теория и пути совершенствования/ Монография. СПб: Знание, 2000.

мых 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*.

Индикативный план предусматривает разные степени воздействия со стороны государства на частные предприятия и на предприятия государственного сектора. Этот порядок при всей неотработанности пока механизма прогнозирования и планирования существует и в России. Например, согласно Федеральному закону РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. правительство Российской Федерации одновременно с представлением проекта федерального бюджета должно особо представлять Государственной Думе намечаемые проектировки развития государственного сектора экономики. Теперь это реализуется путем представления плана развития государственного и муниципального секторов экономики³².

Однако было бы неправильным превращать индикативный план применительно к государственному сектору в аналог централизованного государственного плана, составлявшегося 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.

По временной протяженности индикативные планы разделяются на среднесрочные (на период 3–6 лет) и краткосрочные (годовые). Взаимосвязь между ними понятна: годовые планы являются конкретизацией среднесрочных индикативных проработок, и они отличаются большей детализацией параметров, а также меньшим разбросом интервально устанавливаемых индикаторов. В условиях усиления глобальных взаимосвязей в мире возникает потребность

³² <http://strategy.newparadigm.ru>

в прогнозах и планах большего горизонта. Поэтому именно среднесрочные (а не годовые) индикативные планы становятся основной, системообразующей точкой реализации стратегических планов. В едином режиме со среднесрочными индикативными планами должны разрабатываться и уточняться наборы федеральных целевых программ, а также региональные индикативные планы и целевые программы. Все эти проектировки должны осуществляться в режиме постоянного взаимодействия с корпорациями, предприятиями.

Разработка индикативных планов не может вестись изолированно от процессов **бюджетирования**. Известно, что в России федеральные бюджеты, как и бюджеты субъектов федерации, до сих пор в основном разрабатывались в режиме годичного цикла. В этих условиях все программы и планы с государственным участием получали ресурсное обеспечение в привязке к технологиям принятия годовых бюджетов, что во многом обесценивало среднесрочные программы и планы. В большинстве стран мира ныне бюджетные разработки делаются в расчете на двух-, трехлетние взаимопереходящие циклы. Причем принято разделять бюджет на две части — на оперативную и капитально-инвестиционную, что делается ради обеспечения приоритетности и стабильности долговременных инвестиционных расходов. В России также наметились в организации бюджетного процесса перемены. Согласно принятому Правительством РФ 15 апреля 2004 г. решению бюджет на каждый очередной финансовый год должен быть составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа. Это, с одной стороны, призвано обеспечивать преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения. С 2008 г. вводится практика трехлетнего бюджетного планирования.

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. И в этой связи на приводимой далее схеме (рис. 3) взаимосвязей индикативных пла-

нов с другими компонентами механизма стратегического развития промышленная политика изображена как политика **инновационно-промышленная**.

Активная промышленная (инновационно-промышленная) политика означает высокую готовность общества к восприятию новых технологических возможностей и обеспечение всякий раз наиболее точных и социально приемлемых решений относительно приоритетов на будущее. Национальные проекты и программы становятся одновременно и обоснованными в социально-экономическом смысле, и насыщенными наиболее прогрессивными научно-технологическими решениями.

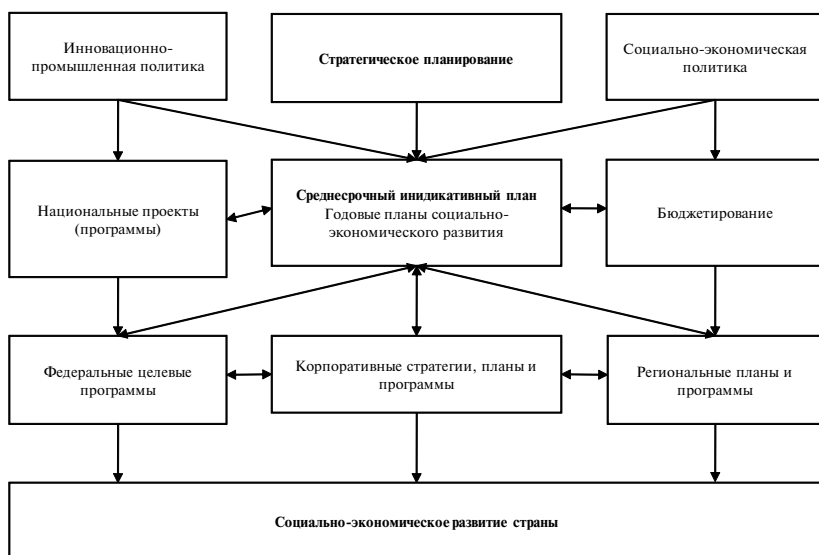


Рис.3. Взаимосвязи индикативных планов с другими компонентами механизма стратегического развития страны³³

Соответственно, повышается социальная обоснованность и научно-технологический уровень конкретных целевых программ.

Среднесрочные индикативные планы благодаря их оплодотворению идеями социально-экономической и инновационно-промышленной политики превращаются в мощный фактор повышения наукоемкости всего процесса социально-экономического развития. А это становится устойчивой базой структурных сдви-

³³ <http://strategy.newparadigm.ru>

гов, обеспечивающих нарастание в каждом цикле общественного воспроизводства доли добавленной стоимости в объеме совокупного продукта.

Непосредственное воплощение национальной долговременной стратегии и индикативных планов в делах по социально-экономическому развитию страны происходит (как показано на рис. 3) через действие корпораций (предприятий), через федеральные целевые программы, а также через региональные индикативные планы и целевые программы. Причем и корпорации (предприятия), и региональные структуры являются при изложенном подходе также активными участниками самого творческого формирования индикативных планов федерального уровня.

Успех индикативного планирования и систем программирования социально-экономического развития в решающей степени определяется способностью правительств интегрировать стратегические подходы отдельных экономических агентов вокруг общенациональных целей и интересов.

Государственное планирование — это не только макроэкономический прогноз и не просто совокупность мер промышленной и региональной политики, а прежде всего процесс общественного обсуждения условий нового выбора для экономики и общества в целом, это процесс достижения согласия по поводу перспектив между фирмами, гражданами и правительственными инстанциями.

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 и противоречиями, испытывая противодействие со стороны большого числа политиков и некоторых научно-теоретических школ, которые весьма своеобразно трактуют принципы либерально-рыночного хозяйствования. Реальная общемировая практика игнорируется противниками индикативного планирования, и в отношении индикативного планирования создаются нередко красочные мифы, не имеющие ничего общего с действительностью. Представляется полезным остановиться на наиболее важных из них.

1.4 Базовые основы национального программирования

Национальные приоритеты, выбранные на основе долгосрочного макропрогноза и системно представленные в стратегическом плане, находят реализацию в **национальных программах и проектах**, которые являются конкретным воплощением стратегически-инновационной функции государства в рыночной экономике.

Научные основы национального программирования

Государственное регулирование социально-политической динамики находит свое выражение в **национальном программировании** в четырех основных видах:

- **национальная антикризисная программа**, позволяющая мобилизовать ресурсы страны для прохождения кризисной фазы в более короткие сроки и с меньшими потерями; такая программа носит обширный характер, но ограничена во времени;
- **национальные программы**, концентрирующие ресурсы государства и общества на одном или нескольких узловых направлениях инновационного прорыва;
- **национальные проекты**, имеющие более ограниченную сферу действия, чем национальные программы, и выступающие самостоятельно или как элементы программ;
- **целевые программы** федерального, регионального или корпоративного уровня, обеспечивающие решение конкретных проблем в той или иной сфере.

Исторический опыт и перспективы национального программирования

Разработка и реализация государством крупных национальных программ и проектов имеет длительную историю. По сути дела, они известны около пяти тысячелетий, с возникновения первого поколения цивилизаций и государств, одной из важнейших функций которых была концентрация ресурсов для строительства укрепленных городов, дворцов, храмов, пирамид, ирригационных систем в долинах крупных рек. В XX в. эта форма участия государства в социально-экономическом развитии приобрела более системный характер. Примером здесь стала Россия. В начале века была реализована программа переселения в Сибирь миллионов крестьянских семей. В 1912 г. подготовлена программа создания единой сети речных транспортных путей в Европейской России, разработаны предложения по электрификации России. На основе этих предложений был разработан и в

декабре 1920 г. 8-м Всероссийском съездом Советов был принят План ГОЭРЛО, рассчитанный на 10-15 лет и предусматривавший перевод экономики на новейшую для того времени технологическую базу. По сути дела, это была первая научно обоснованная долгосрочная национальная программа. Для второго пятилетнего плана национальным проектом можно считать издание Урало-Кузнецкого комбината. После Великой Отечественной войны убедительным примером эффективности национального программирования стала программа создания ядерно-ракетного щита СССР, в который вошли ряд реализованных национальных проектов по созданию атомного и водородного оружия, средств их доставки (баллистических и средней дальности ракет), атомной энергетики и атомного машиностроения, освоении космического пространства. Именно национальное программирование стало тем инструментом, с помощью которого государство, восстановив в кратчайшие сроки экономику, сумело обеспечить военно-технический паритет с Западом, лидерство в ряде направлений освоения четвертого технологического уклада.

Национальное программирование получило широкое распространение в СССР в 70-80-е гг. в форме общегосударственных программ (продовольственная программа, программа мелиорации земель, программа развития транспорта, комплексная программа научно-технического, экономического и регионального развития). Программирование – целевое планирование получило научное обоснование в ряде монографий³⁴.

Реализация национальных программ и целевых программ облегчалась тем, что государство концентрировало в своих руках основную массу инвестиций, материальных и финансовых воспроизводственных ресурсов и распределяло их в соответствии со своими приоритетами и предпочтениями. Однако росла бюрократизация этого процесса. Увеличение числа государственных программ и целевых программ (а их число только в научно-технической сфере превысило в 10-й пятилетке 200), что приводило к распылению ресурсов, ослабляло контроль над реализацией программ, многие из которых выполнялись неудовлетворительно. В результате качество централизованно-планового управления экономикой падало, нарастало отставание в темпах экономического роста, падала конкурентоспособности экономики.

Во время нелиберальных реформ начала 90-х гг. национальное программирование было практически ликвидировано как не

³⁴ Ангишкин А.И. Наука-техника-экономика. 2-е изд. М.: Экономика. 1989

отвечающее стихийно-рыночному характеру развития экономики. Лишь с 1994-1995 гг. оно вновь начало восстанавливаться и в Федеральном законе от 20.07.95 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» в двух формах: федеральных целевых программ, утвержденных правительством (их перечень ежегодно публикуется в качестве приложения к федеральному бюджету) и программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, которую должно ежегодно утверждать и публиковать Правительство РФ (что оно не каждый год делает); последняя, скорее, ближе к индикативному плану, чем к национальной программе. Третья форма национального прогнозирования – принятие Правительством РФ стратегических документов по отдельным проблемам (например, энергетическая стратегия РФ на 20 лет, программа в области вооружений и др.). Однако научная обоснованность, качество и результативность всех перечисленных программных документов и их результативность слабее, это, скорее, имитация деятельности, чем реальное национальное программирование.

С 2006 г. по инициативе Президента РФ в практику государственного стратегического регулирования России вошел новый инструмент – *национальные проекты* социальной направленности (в области здравоохранения, образования, жилищного строительства, агропромышленного комплекса). Их достоинства состоят в том, что, во-первых, четко определены государственные стратегические приоритеты, реализующие социальный характер государства; во-вторых, на их реализацию выделяются значительные и из года в год растущие ресурсы; в-третьих, сформирована система управления реализацией проектов, вершиной которой является Совет по проектам, возглавляемый Президентом РФ и его заместителем – первым заместителем Правительства РФ. В процесс реализации проектов вовлечены министерства и ведомства, региональные органы власти. Проекты получают всестороннюю поддержку институтов гражданского общества, СМИ.

Однако это лишь первый шаг на пути к становлению системы национального прогнозирования, адекватной условиям регулируемой рыночной экономики. Проекты охватывают лишь часть узловых проблем социально-экономического развития, имеют среднесрочную перспективу, не получили достаточного научного основания и балансовой проработки, в результате чего возник ряд проблем и диспропорций в процессе реализации проектов.

Необходимо сделать следующие шаги по формированию эффективной системы национального программирования. По нашему мнению, она может включать (рис. 4):

- небольшое число (не более 5-6) **национальных программ** на длительную перспективу (15-20 лет), направленных на решение узловых проблем социально-экономического и инновационно-технологического развития страны, реализацию основных национальных приоритетов;
- входящих в состав национальных программ либо автономных **национальных проектов** по решению конкретных крупных задач в той или иной сфере (социальных, энергоэкологических, инновационно-технологических, территориальных и т.п.).

Национальное программирование получило широкое распространение за рубежом: в США, Западной Европе, Японии, других странах. Современным примером могут служить национальные программы в области водородной энергетики, нанотехнологии, освоения Луны и Марса в США, рамочные научно-технические программы, программа «Эврика» и европейская технологическая платформа Европейского Союза с горизонтом до 2050г., многосторонние программы по Международной космической станции и экспериментальному термоядерному реактору.

Можно предвидеть, что в ближайшее десятилетие для преодоления кластера сложных проблем переходного периода число национальных и международных программ возрастет, расширится поле их применения и повысится их эффективность как одного из важнейших инструментов государственного и многогосударственного инструментов национального и глобального социально-экономического, инновационно-технологического и энергоэкологического развития.

Методология и технология национального программирования

Национальное программирование (как и стратегическое планирование) – управленческая деятельность высшего уровня, требующая от ее участников глубоких научных знаний, междисциплинарного подхода, искусства предвидения, стратегического мышления и способа действий, умения преодолевать силу инерции, убеждать в необходимости и эффективности избранного пути, который не сразу даст отдачу. Поэтому национальное программирование должно опираться на научную методологию и эффективную технологию, чтобы достичь желаемого результата, а не затратить крупные ресурсы впустую, обманув ожидания.



Рис 4. Система национальных инновационных проектов и программ³⁵

Основы методологии национального программирования вкратце можно свести к следующим положениям.

³⁵ <http://strategy.newparadigm.ru>

1. Национальные программы и проекты — это особый, чрезвычайный метод государственного воздействия на процессы социально-экономического, инновационно-технологического, энергоэкологического, территориального развития, опирающегося на прямое участие государства в этих процессах, чтобы изменить траекторию их развития. Этот метод должен применяться там и тогда, где процессы рыночного саморегулирования не способны решать вновь возникшие проблемы, выявляются опасные тенденции и где без прямого вмешательства государства эти тенденции преодолеть нельзя, прежде всего в критических ситуациях.
2. Национальные программы охватывают далеко не всю экономику и социальную сферу, а лишь сравнительное узкое поле стратегического прорыва. Это поле должно быть достаточно узким, чтобы обеспечить концентрацию и перевес сил и для стратегического прорыва, и в то же время достаточно широким, чтобы затем добиться успеха на более широком поле, достичь общего подъема экономики, иметь долговременный успех.
3. Для реализации стратегического прорыва необходима концентрация сил, перераспределение ресурсов в пользу программного сектора. В противном случае прорыв не может быть обеспечен. Однако при этом нужно сохранить динамическую сбалансированность в масштабе все экономики, чтобы не возникли новые диспропорции и «точка провала». Эта сбалансированность должна соблюдаться как в рамках среднесрочного и текущего индикативного плана.
4. Система национальных программ и проектов должна быть взаимно увязана между отдельными ее составляющими. Тогда возникнет дополнительный, синергетический народнохозяйственный эффект. Если это правило будет нарушено, то система может стать, согласно А.А. Богданову, дезорганизованной, ее общий эффект окажется меньше суммы эффектов ее составляющих элементов (отрицательный синергетический эффект).
5. Управление реализацией национальных программ и проектов должно быть четко организовано и упорядочено, опираться на единую управленческую компанию и инновационное партнерство главных сил: государства, бизнеса, науки, образования и гражданского общества. Отторжение или ослабление любой из этих сил приведет к неудаче, провалу программы, пустой трате ресурсов, разочарованию в обществе, потере авторитета государства.
6. Разработку и реализацию национальных программ и проектов необходимо строить на профессиональном основе, на систе-

ме подготовки, переподготовки, повышения квалификации, непрерывного образования и дистанционного обучения всех участников деятельности – от госслужащих, топ-менеджеров, исследователей, инструкторов до инженеров, техников, квалифицированных рабочих. Это будет способствовать общему повышению образовательного уровня и востребованности квалифицированных кадров.

7. В управлении разработкой и реализацией национальных программ и проектов инновационного характера (а они, как правило, являются инновационно-прорывными) следует соблюдать принцип «разделения и кооперации властей», трех необходимых составляющих системы программного управления:

- **заказчиков** – тех, кто определяет содержание программы (проекта), обеспечивает ее ресурсами, осуществляет государственную приемку и использование полученных результатов;
- **научных руководителей** (генеральных и главных конструкторов) – кто выражает основную идею, существо программы (проекта), обеспечивает научное сопровождение и авторский надзор за практическим воплощением этой идеи;
- **исполнительных органов** – управляющей компании, исполнительной дирекции программ и проектов, организующих их выполнение, использующих выделенные ресурсы и отвечающих за полученные результаты.

Эти основные методологические принципы реализуются с помощью современных **технологий национального программирования**. Ее принципиальная блок-схема представлена на рис. 5 и включает следующие 10 элементов.

Рассмотрим основные элементы представленной блок-схемы.

1. Выбор объекта программы (проекта).

Обычно этому элементу уделяют недостаточно внимания. Действует интуиция или текущие интересы лица, принимающего решение (ЛПР), его субъективные представления об узловых противоречиях, смутные представления о путях и сроках решения проблемы, желание получать побольше государственной поддержки. Поэтому и программ часто оказывается больше, чем возможность их приоритетного ресурсного обеспечения и эффективного выполнения. Чтобы избежать этого, необходимо опираться на долгосрочный прогноз с выявлением критических точек, разрешение которых позволит обеспечить оптимальную общую траекторию. Предложенный набор

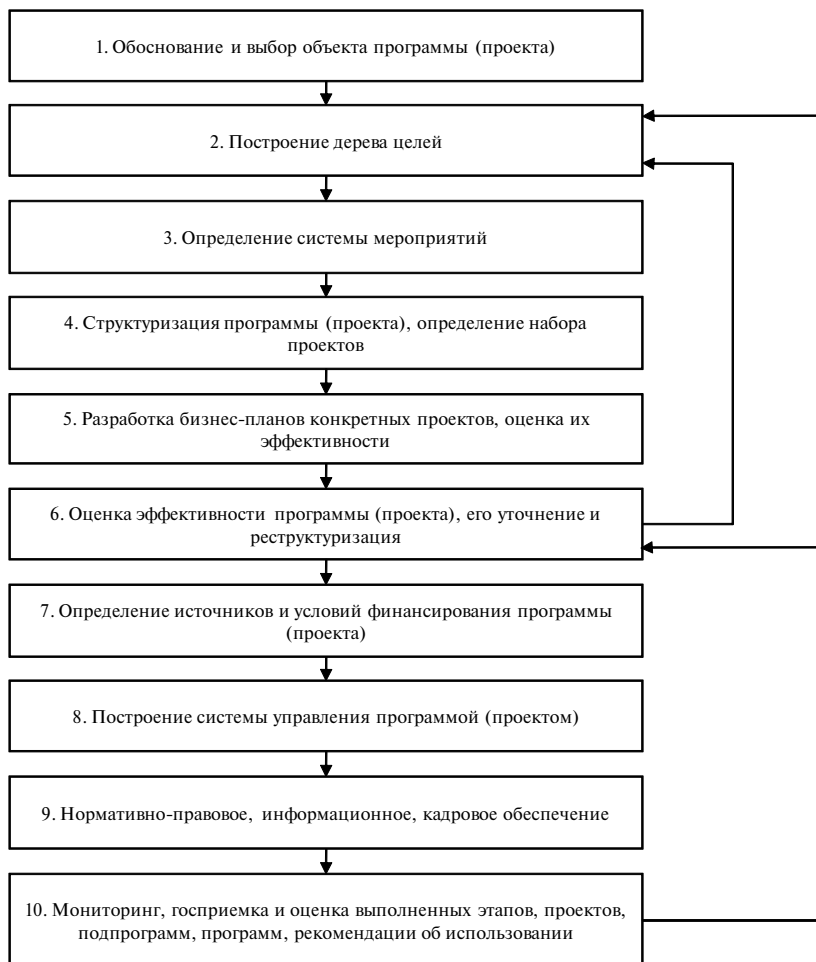


Рис. 5. Принципиальная блок-схема технологии разработки и реализации национальных программ и проектов³⁶

сравнительно небольшого числа национальных программ и проектов должен быть подвергнут многократной научной экспертизе, опубликован и публично обсужден и лишь после этого принят Правительством, Федеральным Собранием и утвержден Президентом, приобретая, таким образом, силу закона. Конечно, жизнь меняется, и периодически в этот перечень придется вносить коррективы. Но эти коррективы не

³⁶ <http://strategy.newparadigm.ru>

должны быть частыми (примерно раз в 4-5 лет) и проходить ту же процедуру. Подобный порядок принят в США, и в Европейском Союзе.

2. Дерево целей.

Для каждой программы (проекта) необходимо построить дерево целей: генеральную цель, цели 1-го уровня, цели 2-го уровня, а если потребуется, то и 3-го уровня. Причем каждая цель должна быть определена не в общих, неконтролируемых понятиях («повысить», «усилить» и т.д.), а в конкретно измеримых по количественным параметрам и срокам, показателях, чтобы каждый год можно было оценить степень достижения (или недостижения) поставленных целей и вовремя скорректировать либо прекратить работы, если цель окажется недостижимой.

Главная задача (и трудность) при построении дерева целей — не допустить пропуска одной или нескольких целей, ибо это резко снизит конечный эффект всех программных работ, а также не включать ложных целей, которые уведут в сторону от логики движения по заданному пути.

3. Система мероприятий.

Следующий этап — принятие по каждому элементу дерева целей последовательно или параллельно выполняемых мероприятий (работ), которые в полном объеме и в нужные сроки обеспечат достижение каждой цели каждого уровня, и в конечном счете, — генеральной цели. Требования здесь те же, что и в предыдущем проекте — не допустить пропуска необходимых мероприятий.

4. Структуризация программы.

Полученный набор мероприятий необходимо структурировать, привести в удобный для дальнейшей работы и управления вид. Первичным звеном, кирпичиком каждой программы является конкретный проект — исследовательский, инвестиционный, организационно-управленческий и т.д. Группа взаимосвязанных проектов объединяется в блоки, т.е. в подпрограммы и все вместе они образуют матричную, сложную ткань программы. Примерная схема структуры национальной программы приведена на рис. 6. Она включает 5 контуров: исследовательско-конструкторский, инновационно-инвестиционный, организационно-управленческий, кадровый, межрегионального и международного сотрудничества (впрочем, два последних контура могут быть объединены с организационно-управленческим). Каждый контур включает определенный набор подпрограмм, блоков и проектов и имеет свою систему управления.



Рис. 6. Структура Национальной программы³⁷

Другой разрез структуризации программы – временной: определение и сопряжение (взаимная увязка) сроков выполнения отдельных проектов, их блоков, подпрограмм и построение этапов, очередей выполнения программы. Это предпосылка для создания, в конечном счете, своего рода дорожной карты ее выполнения на основе прошедших отбор проектов и подпрограмм. Подпрограммы

³⁷ <http://strategy.newparadigm.ru>

могут строиться по матричной системе, объединяя исследовательские, инновационные и организационные проекты для достижения общей конечной цели.

5. Бизнес-планы.

После прохождения указанных выше этапов наступает решающий этап: формирование бизнес-планов по каждому проекту и сводных бизнес-планов по блокам, подпрограммам и программе в целом.

Бизнес-планы по конкретным проектам исследовательского и управленческого контуров, как правило, включают следующие разделы:

- содержание, конкурентоспособность конечных результатов (продуктов) проекта;
- исполнители и соисполнители проекта;
- необходимые для выполнения проекта ресурсы;
- технология выполнения проекта;
- источники финансирования и финансовые потоки;
- риски и их минимизация;
- эффективность реализации проекта (для коммерческих проектов – срок окупаемости с учетом фактора времени).

Сводные бизнес-планы представляют суммарные расчеты по проектам определенного блока, подпрограммы, контура.

Интегральный бизнес-план дает итоговую оценку по национальной программе (национальному проекту) в целом.

6. Отбор проектов и корректировка программ.

На основе информации бизнес-планов осуществляется общая оценка и отбор проектов для включения в национальную программу (национальный проект). Основными критериями являются:

- технологический уровень и конкурентоспособность программных продуктов с учетом ритма смены поколений техники и технологических укладов;
- наличие перспективных рыночных ниш (для коммерческих проектов) и насущных потребностей общества (для некоммерческих проектов);
- обеспеченность ресурсами, прежде всего отечественными (интеллектуальными, трудовыми, материальными, природными, финансовыми);
- уровень эффективности экономической (для коммерческих проектов), социальной, экологической, оборонной, управленческой (для некоммерческих проектов).

Осуществляется инновационно-технологическая, экономическая и экологическая экспертиза проектов. По ее результатам производится рейтинговая оценка сравнительной интегральной эффективности и ранжирование набора проектов по национальной программе (проекту).

Проекты, получившие отрицательную оценку по одному из критериев, исключаются либо принимаются меры по их оптимизации и достижению положительной оценки либо комплексирования с эффективными проектами. Могут оказаться не эффективными блоки проектов и отдельные подпрограммы. В результате, осуществляется окончательный отбор проектов и корректировка по очередям. Может оказаться, что в итоге оценки программа в целом оказывается неэффективной. В таком случае заказчику вносится предложение о прекращении работы над ней.

7. Финансирование программы.

Перед утверждением программы необходимо определить источники ее финансирования. Как правило, национальные программы и проекты, исследовательские, инновационные и управленческие проекты финансируются на многоканальной основе, включающей следующие основные источники:

- бюджетное финансирование (федеральный, региональные, муниципальные бюджеты) для проектов коммерческого некоммерческого характера, а также для крупных проектов коммерческого характера в стартовый период;
- вложения внебюджетных инвестиционных, венчурных, инновационных, экологических, социальных фондов (в том числе международных);
- инвестиции заинтересованных частных отечественных инвесторов-корпораций, банков;
- инвестиций заинтересованных иностранных инвесторов (с ограничениями исходя из национальных интересов);
- самофинансирование участников реализации проектов (особенно на стадии диффузии) нового поколения техники за счет полученной инновационной сверхприбыли (технологической квазиренты).

Соотношения указанных источников меняются в зависимости от характера проекта, его эффективности и во времени.

8. Управление программой.

Успех реализации программы зависит от четко выстроенной, целенаправленной и ориентированной на конечный результат системы

управления программой и ее элементами. Общая схема управления построена на принципе взаимодействия структур на всех уровнях и включает следующие элементы:

- Генеральный Совет, включающий ведущих представителей власти, науки и бизнеса, координирующий всю деятельность по выполнению программы и несущий ответственность за ее результаты;
- Совет заказчиков, включающий генерального заказчика и заказчиков по отдельным подпрограммам, блокам и программам и ее звеньям, обеспечивает финансирование, приемку, оценку и использование полученных результатов;
- Научно-технический совет, объединяющий научного руководителя (генерального конструктора) по программе в целом, научных руководителей (главных конструкторов) по подпрограммам, блокам и проектам; совет отвечает за научно-технологический уровень и научное обеспечение программы и ее элементов, осуществляет авторский надзор в процессе их выполнения;
- Совет директоров (управляющая компания), объединяющий исполнительные органы по программе, ее элементам, обеспечивающий выполнение программы, эффективное использование выделяемых ресурсов, координирующий деятельность всех участников выполнения программы, информационное и кадровое обеспечение, связь с общественностью и обеспечение привлекательности программ для населения.

Для координации международного сотрудничества в реализации национальных программ и выхода на мировые рынки потребуется формирование международных инновационно-технологических стратегических альянсов при лидирующей роли входящих в их состав российских компаний.

9. Обеспечение программы.

Для успешного выполнения программы необходимо достаточно полное нормативно-правовое, информационное и кадровое ее обеспечение (по сути дела это обеспечивающие подпрограммы национальной программы).

Нормативно-правовое обеспечение состоит в формировании необходимой законодательной базы, стандартов, регламентов, обеспечивающих создание и функционирование национальной программы и ее элементов. Наряду с базовым федеральным законом «О государственном прогнозировании, стратегическом

планировании и национальном программировании» потребуются федеральные законодательные акты по отдельным национальным программам, учитывающие их особенности, а также подзаконные нормативные акты по важнейшим проблемам реализации национальных программ и проектов. Потребуется полная система нормативов и стандартов, обеспечивающая эффективное и безопасное функционирование полученных результатов программы и ее проектов.

Информационное обеспечение состоит в сборе, обработке и предоставлении исполнителям статистической, аналитической, прогнозной, научно-технической и нормативно правовой информации в необходимом объеме и в сжатые сроки, в предоставлении в Интернете программы, ее элементов, организации их обсуждения, дистанционного обучения. По каждой национальной программе целесообразно формировать портал Интернета с сайтами как по содержанию и структуре программы, так и подпрограммам и основным проектам.

Кадровое обеспечение состоит в организации подготовки, переподготовки, повышения квалификации и дистанционного обучения исследователей, конструкторов, инженеров, квалифицированных рабочих, менеджеров, госслужащих по программе и ее элементам, издании и распространении учебников и учебно-методической литературы, организации консультационной службы, повышении квалификации преподавателей и т.п.

10. Мониторинг, приемка и использование программы.

Необходим постоянный, внешний по отношению к исполнителям программы мониторинг выполнения программы и полученных результатов. Этот мониторинг целесообразно возложить на статистический орган, разработав для этого специальные формы отчетности и программы периодических обследований. Время от времени аудит по каждой программе может осуществлять Счетная палата, докладывать Государственной Думе и публиковать полученные результаты. Мониторинг будет повышать ответственность органов управления программой за ее выполнение и эффективность.

По каждому выполненному проекту очередным подпрограммам и программам необходимо проводить государственную приемку комиссией, организованной заказчиками с участием представителей государственных органов и гражданского общества. Комиссия оценивает полученные результаты, их соответствие проекту и вырабатывает рекомендации об их использовании.

Специальным постановлением правительства определяется государственный орган, ответственный за использование полученных результатов, постоянную их эксплуатацию, а также порядок мониторинга за использованием и полученным эффектом.

Применение научной методологии, разработки национальных программ и проектов, последовательное соблюдение эффективной технологии их включения существенно повысит эффективность государственного регулирования рыночной экономики, обеспечит ее устойчивое развитие и своевременную сбалансированную трансформацию применительно к требованиям XXI века.

ГЛАВА 2. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ ТРАНСФОРМАЦИИ

2.1. Формы реализации российской модели государственного регулирования экономического развития

Отечественные экономисты обычно рассматривают индикативное планирование как процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующее государственной социально-экономической политике, и установление мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения указанных индикаторов [56, с. 3].

С первых дней существования института государства оно занимается экономической деятельностью, вмешиваясь в действия субъектов хозяйственной деятельности, что обеспечивает устойчивость политической власти. В экономиках разных стран и в разные исторические периоды всегда существовали проблемы, решение которых требовало применения не исключительно рыночных методов, а их сочетания с государственным вмешательством в разных формах. Ни одну рыночную систему нельзя охарактеризовать как чисто рыночную – во все времена рыночное регулирование дополнялось государственным. Различаются только пропорции государственного регулирования и действия рыночных сил. Можно утверждать, что экономические системы всегда были смешанными. Даже полностью огосударствленная экономика СССР по существу таковой не являлась, так как в ней присутствовали элементы рыночной экономики, влияние которых в целом было не существенным, но в отдельных сферах – весьма значительным [42, с. 5].

До перестройки в 1990-х гг. в Советском Союзе действовала система директивного планирования. Суть её заключалась в обязательной регламентации развития любого социально-экономического процесса или явления планами, включающими определенный перечень показателей, а также периодической корректировке этих планов на основе прогнозной информации, позволяющей производить оценку эффективности требуемых показателей планирования. Предполагалось также, что показатели прогноза и плана должны быть сведены в единую систему, как по каждому уровню управления, так и между уровнями [40, с. 55].

Как уже показала история, советская модель директивного планирования является ярким представителем классической модели формального планирования. В этой модели были как преимущества (возможность концентрации всех усилий системы на решение задач обороноспособности во время Великой Отечественной войны), так и недостатки (невозможность инновационного развития предприятиями, условия для развала экономики).

Причин несостоятельности модели директивного планирования в СССР много, можно выделить следующие [40, с. 55-66]:

- «гонка» с западными развитыми капиталистическими странами, особенно с США, что, заставляло формировать неадекватные действительности планы;
- фиктивное участие предприятий в составлении пятилетних планов;
- несовместимость программ при использовании в них одних и тех же ресурсов, т.е. несовместимость целей с имеющимися ресурсами;
- неполная проработка вопросов по взаимодействию, правам и обязанностям органов управления народным хозяйством (министерств и ведомств);
- отсутствие социально-экономического развития на уровне предприятий и прочее.

Попытка в 1991 г. изменить ситуацию успехов не имела. В результате мы получили: отсутствие политической и экономической стабильности; нестыковка союзных и республиканских законов в области экономики как по срокам их принятия, так и по содержанию; высокая доля военно-промышленного комплекса; разбалансировка хозяйственных связей и паралич исполнительной власти. Помимо этого важным аспектом является отсутствие подготовки кадров для перехода к рыночным отношениям.

С самого начала рыночных преобразований в России был допущен серьезнейший методологический просчет, поскольку роль государственного регулирования была сведена к минимуму, а сами

преобразования были отданы во власть рыночной стихии. Отказ от государственного регулирования и планирования был вызван сугубо политическими целями – отказ от всего социалистического и стремление полностью освободить процесс приватизации от какого-либо контроля со стороны государства, но «невидимая рука» рынка, как показывает мировая практика, не способна заменить собой активную промышленную политику государства [25, с. 6].

В необходимости усиления государственного регулирования экономики (после 10-летней анархии), казалось бы, никто не должен сомневаться, но по-прежнему на первом месте не регулирование, а дерегулирование старой экономической системы: приватизация, отказ от поддержки перспективных направлений развития; принимаются отдельные федеральные программы, решающие частные задачи. Правительство мирится с инерционным развитием, которое связано с экспортом сырья. Выход из системного кризиса требует разработки и реализации инновационной стратегии экономического роста, что невозможно без усиления роли государства в экономике.

С началом рыночных реформ Правительство РФ по существу отказалось от активной инвестиционной политики регулирования пропорций между фондами накопления и потребления, сделав ставку на частные, в том числе и иностранные инвестиции, финансовый рынок. При обострении экономической ситуации применяются методы прямого административного вмешательства (например, фиксирование цен на продукты в начале 2008 г.). Внутренний рынок с низкой платежеспособностью, задавленный иностранной конкуренцией, не дает импульсов к расширению производства. В результате ушли в прошлое не только объемы капитальных вложений с длительными сроками окупаемости, но и сколько-нибудь значимые стройки [41, с. 22].

В России потребность в госрегулировании даже больше, чем в других странах. Это обусловлено, в частности, тем, что жизненно важные производства размещаются в крайне неблагоприятных природных условиях, что снижает их конкурентоспособность и требует государственной поддержки. К этому теперь добавляется необходимость устранения издержек переходного периода на основе: возврата в государственное распоряжение наиболее доходных отраслей и объектов, ограничения произвола собственников и владельцев, отведения угрозы финансового банкротства, восстановления социальной справедливости. Объективная необходимость государственного регулирования обусловлена еще и тем, что рыночный механизм не может обеспечить условия стабильного и устойчивого развития экономики, положительного социально-экономического

климата, защиты частной собственности, конкуренции, ограничения монополистической деятельности. Рыночная система является лишь частью экономической системы и дополняется механизмом государственного регулирования.

В сложных, кризисных ситуациях государства прибегают практически к одним и тем же методам, которые далеки от регуляторов свободного рынка. При этом положительных результатов они достигают в условиях самых разнообразных, даже противоположных моделей развития.

В ходе процессов дерегулирования экономики с середины 1970-х гг. произошло «разрыхление» системы индикативного планирования. На смену ему повсюду приходит долгосрочное стратегическое планирование. Центральное место в регулирующей деятельности государства занимает экономическое программирование: общие и специальные государственные программы и проекты, намечающие ориентиры в какой-либо области и реализуемые при посредстве контрактной системы [48].

По приоритетности государственной поддержки выделяются три группы отраслей [41, с. 24]:

- 1) конкурентоспособные на внутреннем и внешнем рынках;
- 2) конкурентоспособные на внутреннем рынке и способные с него вытеснить импортную продукцию (тяжелое транспортное машиностроение, автостроение, пищевая промышленность);
- 3) неперспективные, подлежащие перепрофилированию.

В настоящее время на первый план выступают задачи государства обеспечения режима расширенного воспроизводства, устранения структурных диспропорций, поддержка базовых отраслей, повышение занятости населения и его социально-экономического благополучия. Требуются концентрация материальных и финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития отраслей, территорий, поддержка частного предпринимательства там, где это способствует росту благосостояния людей.

Как показала практика, возможности в самореализации через предпринимательство предопределяются наличием необходимых для этого условий. Из большого количества частных принципиально важным следует выделить следующие [37, с. 10]:

- Наличие социально-политических условий предпринимательства.
- Наличие профессионально-личностных качеств.
- Наличие развитой инфраструктуры для предпринимательства.
- Достаточно полное правовое и финансовое обеспечение предпринимательства.

Сейчас нашей стране как никогда необходима поддержка государства, чтобы создать новые рабочие места и обеспечить население преимущественно отечественными товарами и продуктами.

Опыт реформирования по рыночным схемам показал, что возрождение экономики невозможно без общенационального планирования и прогнозирования, программно-целевого регулирования, установления понятных и предсказуемых норм хозяйствования на 5-10 лет. Государственное планирование является неотъемлемым элементом экономического механизма современных экономик [46, с. 9].

Волнообразный характер развития экономики предполагает такой же характер изменения пропорций между рыночным и государственным механизмами регулирования экономики. Однако существует целый ряд факторов, которые оказывают постоянно возрастающее влияние на изменение соотношения государственного и рыночного механизмов [42, стр. 18]:

- глобализация экономических связей;
- истощение природных не возобновляемых ресурсов;
- ухудшение экологической обстановки;
- демографические проблемы.

Деятельность государства в регулировании экономики можно разделить на несколько этапов:

- 1) до конца XIX в. государство выполняло в основном функции обеспечения внутренней и внешней безопасности, защиты прав собственности, формирования хозяйственного права;
- 2) с конца XIX в. до начала Великой депрессии государство занималось ограничением монополистической деятельности, созданием государственного сектора в экономике, и прежде всего, отраслей военного производства;
- 3) до второй мировой войны государство основное внимание уделяло ациклическому регулированию экономики, внедрению элементов планирования, расширению государственной собственности;
- 4) до середины 50-х гг. XX в. основное внимание уделялось системе мер стимулирования темпов экономического роста;
- 5) до середины 70-х гг. основные усилия были сосредоточены в области стабилизации цен, полной занятости, равновесия платежного баланса, регулирования распределения доходов, защиты малоимущих, развития инфраструктуры здравоохранения и образования;
- 6) до середины 90-х гг. основное внимание уделялось эффективности расходования бюджета, переходу к совместной с бизнесом ответственности за пенсионное обеспечение, медицинское страхование;

7) современный этап характеризуется стремительной интернационализацией производства, ростом самостоятельности финансовых рынков, формированием региональных экономических союзов.

В зависимости от характера и целей государственное регулирование направлено на решение макро- и микроэкономических задач. Если решение макроэкономических задач составляет суть государственного регулирования экономики в целом, то решение микроэкономических задач предполагает государственное регулирование предпринимательской деятельности.

Содержание государственного регулирования предпринимательской деятельности определяется целями государственного регулирования экономики, среди которых следует выделить следующие [42, с. 19]:

- устойчивый экономический рост;
- высокий уровень занятости;
- низкий уровень инфляции;
- устойчивое финансовое положение;
- справедливое распределение доходов;
- стабильность внешнеэкономической деятельности.

Реализация целей государственного регулирования предпринимательской деятельности осуществляется постановкой и решением конкретных задач:

- создание правовых основ функционирования рыночного хозяйства;
- обеспечение развития предпринимательской инфраструктуры;
- обеспечение соблюдения правил конкуренции;
- оказание содействия предпринимательской деятельности.

Исходя из целей и задач государственного регулирования предпринимательской деятельности, можно предложить следующую классификацию его направлений [42, с. 20]:

- 1) формирование правовой базы предпринимательской деятельности;
- 2) защита конкуренции и ограничение монополистической деятельности;
- 3) защита прав потребителей;
- 4) регламентирование трудовых отношений и поддержание социального партнерства;
- 5) формирование налоговой системы и перераспределение доходов;
- 6) перераспределение ресурсов;
- 7) регулирование цен и тарифов;
- 8) государственная поддержка отдельных видов бизнеса;
- 9) государственное регламентирование внешнеторговой деятельности;
- 10) регулирование валютного курса.

Для современной рыночной экономики характерно многообразие методов, форм и институтов государственного регулирования. Различаются **административные, правовые, прямые и косвенные** формы и методы государственного регулирования. К **административным** методам относится, в частности, выдача лицензий, разрешающих какую-либо деятельность, установление квот на экспорт и импорт, квот для молодежи при создании новых рабочих мест, контроль над ценами, качеством продукции, доходами и др. **Государственное правовое регулирование** осуществляется на основе гражданского и хозяйственного законодательства через систему норм и правил, устанавливаемых ими. **Прямое экономическое регулирование** реализуется в форме безвозвратного адресного финансирования секторов, отраслей, территорий и отдельных предприятий. К нему относятся субвенции и субсидии, которые включают различного рода дотации, доплаты из специальных бюджетных и внебюджетных фондов различного уровня (общенационального, регионального, местного). Сюда же входят льготные кредиты и налоговые льготы. **К косвенным формам** экономического регулирования относится регулирование объема денежной массы, определение условий предоставления централизованных кредитов и ставки процента, политика в области налогов, валютного курса, таможенных пошлин и др. [48].

В.М. Прудников предлагает объединить административные, правовые и прямые формы и методы государственного регулирования в **прямые административные методы**, тем самым чуть упростив классификацию, так как весь комплекс мер при данном регулировании со стороны государства обязателен для исполнения субъектами хозяйственной деятельности. Субъекты экономики принимают решения не на основании самостоятельного экономического выбора, а под воздействием предписаний органов власти [42, с. 20].

Прямые (административные) методы необходимы в следующих сферах деятельности [42, с. 22]:

- контроль за монополистическими рынками;
- экологическая безопасность;
- сохранение невозпроизводимых природных ресурсов;
- безопасность условий труда, жизни и контроль за их соблюдением;
- определение минимально необходимых параметров жизни людей (минимальный размер оплаты труда, социальные пособия);
- защита национальных интересов страны в мировой экономике.

В других сферах деятельности используются, в основном, косвенные (экономические) методы или их сочетание с прямыми (административными).

Прямые формы регулирования способствуют выравниванию финансового положения отдельных звеньев хозяйства. В то же время они искажают реальное соотношение цен и издержек, реальную конкурентоспособность предприятий, снижая тем самым действенность рыночных регуляторов. В отличие от них косвенные формы государственного регулирования задействуют экономические стимулы и открывают простор для действия механизмов рыночного регулирования. Так, снижение налога на прибыль предприятия, так же как и ставки процента за кредит, ведет к расширению производства в соответствии со спросом.

Вместе с тем, государство использует методы прямого регулирования в сферах и отраслях, конкурентоспособность которых по тем или иным причинам не может быть обеспечена только при посредстве рыночного механизма. Это - сектора, где решаются крупномасштабные стратегические задачи (фундаментальная наука, оборона, образование); где частные инвестиции связаны с высокими рисками и на их основе неосуществимы или трудно осуществимы долгосрочные и наиболее дорогостоящие проекты (аэрокосмическая промышленность, атомная энергетика, другие наукоемкие отрасли); где общественная выгода значительно превышает выгоду отдельных предприятий или влечет за собой дополнительные расходы (например, в сфере экологии).

Все большее значение приобретает ныне гуманитарная функция государственного регулирования, состоящая в формировании социальной направленности развития экономики. На рубеже 1990-х гг. в индустриально развитых странах государство, перераспределяя доходы, тратило от одной трети до половины валового внутреннего продукта (ВВП), тратило на социальные нужды половину и более всех бюджетных расходов [48].

Государство регулирует предпринимательскую деятельность по различным направлениям [55; 42, с. 22-24]:

Формирование правовой базы предпринимательской деятельности включает в себя гарантирование государством права частной собственности, регламентацию организационно-правовых форм субъектов предпринимательской деятельности, регулирование договорных отношений между субъектами рынка, выполнение государством роли арбитра при разрешении хозяйственных споров.

Защита конкуренции и ограничение монополистической деятельности предполагает контроль государственных органов за деятельностью естественных монополий путем регламентирования цен, тарифов, качества предоставляемых услуг и введение запретитель-

ных мер в отношении действий любых монополий, направленных на ограничение конкуренции или злоупотребление доминирующим положением.

Защита прав потребителей со стороны государства осуществляется через систему нормативно-правовых актов, определяющих порядок защиты прав потребителей, ответственность предпринимателей, систему государственной и общественной защиты потребителей.

Регламентирование трудовых отношений и поддержание социального партнерства включает в себя формирование трудового законодательства, системы социального партнерства представителей работников и работодателей, охрану труда и систему мер по разрешению трудовых споров.

Формирование налоговой системы и перераспределение доходов осуществляется посредством бюджетного планирования, принятия ставок подоходного налога, налога на прибыль и других налоговых изъятий, а также установления системы социального обеспечения.

Перераспределение ресурсов реализуется в целях финансирования природоохранных мероприятий, содержания органов государственного управления, обеспечения внутренней и внешней безопасности страны.

Регулирование цен и тарифов проводится государством, в основном, в отношении продукции и услуг естественных монополий. Эти цены и тарифы регулируются для того, чтобы защитить интересы потребителей и не допустить использования монопольного положения в целях извлечения необоснованной прибыли.

Государственная поддержка отдельных видов бизнеса осуществляется исходя из принципов системности, протекционизма и селективности. В зависимости от целей, которые государство ставит при поддержке того или иного вида бизнеса, определяется и объем помощи, который способен оказать воздействие на положительную динамику»

Государственное регламентирование внешнеторговой деятельности нацелено на гармоничное сочетание частных предпринимательских интересов с общегосударственными интересами и реализуется через таможенно-тарифную систему и систему мер по содействию и стимулированию внешнеторговой деятельности, к которым относятся разработка программ развития внешней торговли, кредитование и страхование, обеспечение гарантий, организация ярмарок и выставок и др.

Регулирование валютного курса осуществляется с целью защиты интересов отечественных товаропроизводителей от действий, которые могут привести к негативному изменению платежного баланса. Валютное регулирование представляет собой комплекс нормативно-

правовых актов (валютное законодательство), определяющих порядок операций с валютой и порядок проведения валютного контроля.

Государственное регулирование в современных условиях рассматривается как наиболее действенный способ преодоления неэффективности рынка практически во всех сферах экономической деятельности. Однако в одних сферах экономики государственного регулирования явно недостаточно, а в других оно является избыточным и наносит вред развитию предпринимательской деятельности. Наиболее негативное воздействие оказывают прямые (административные) методы регулирования, в частности, создание разнообразных административных барьеров, затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности.

Проблема избыточности и неэффективности государственного регулирования обусловила принятие целого ряда мер государственной политики, направленных на дебиюрократизацию и дерегулирование экономики.

Задача снижения административного регулирования хозяйственной деятельности впервые была поставлена в Экономической программе Правительства России на долгосрочную перспективу, принятой в 2001 г. В документе указывалось, что «важнейшим условием создания благоприятного предпринимательского климата в России является коррекция форм государственного вмешательства в экономику, отказ от избыточного бюрократического регулирования и повышение эффективности действий государственной власти в тех сферах, где ее участие абсолютно необходимо».

Для реализации этих мер, в частности, предлагалось [42, с. 24-25]:

- снижение барьеров входа на рынок;
- устранение технических барьеров в процессе производства и торговли;
- устранение излишнего и неэффективного административного регулирования предпринимательской деятельности.

В период 2003-2005 гг. в Санкт-Петербурге была сделана попытка создать систему государственного планирования, которую можно рассматривать как оригинальную модель. В центр данной модели планирования был поставлен человек, житель города. А планы и программы направлены на создание условий проживания населения, соответствующих европейскому уровню. Для этого вводятся стандарты проживания и устанавливаются нормативы, выполнение которых берет на себя город.

Главной целью социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 гг. является рост доходов и улучшение жилищных условий населения Санкт-Петербурга.

Определенный опыт в реализации государственной региональной политики имеет Дальний Восток. Принятые программы Горбачевым в 1986 г. и Ельциным в 1996 г. коренным образом ситуацию не изменили, хотя положение несколько улучшилось. В 2002 г. была утверждена новая Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы», которая была продлена до 2010 г. В новой редакции провозглашены задачи:

- формирование системы транспортных коридоров в мировой транспортной системе;
- развитие сырьевой базы нефтегазодобычи и трубопроводных сетей;
- воспроизводство и сохранение морских биоресурсов бассейнов дальневосточных морей;
- модернизация структуры и развитие ключевых секторов экономики: топливно-энергетического, транспортного и рыбохозяйственного комплексов; создание условий для развития малого и среднего предпринимательства.

Общий объем финансирования составляет 441 млрд. руб., в т.ч. из федерального бюджета 34 млрд. руб. [21, с. 162-169].

Предметами планирования являются: деятельность органов государственной власти по достижению заданных нормативов стандартов проживания, распределение общественно значимых ресурсов между направлениями плановой деятельности в соответствии с приоритетами социально-экономического развития города, обеспечение доступности общественно значимых ресурсов и услуг для бизнеса и населения [40, с. 66].

Основными задачами реформирования системы государственного регулирования предпринимательской деятельности были признаны, в частности:

- введение процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику, а также процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер с возможным отказом по ее результатам от государственного вмешательства;
- осуществление регулирования прежде всего через нормы прямого действия;
- упорядочение разрешительных, контрольных и надзорных функций государства по отношению к хозяйствующим субъектам;
- постепенное исключение прямого или косвенного финансирования государственных функций за счет принудительных отчислений, штрафов и оказания платных услуг;
- совершенствование правовых основ саморегулирования.

В начале 2006 г. была принята Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008), в которой декларируется необходимость создания эффективной экономической системы, основанной на равной и добросовестной конкуренции, снижении избыточного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов и повышении конкурентоспособности человека, государственных институтов и бизнеса. Определены проблемы, препятствующие стабильному и долгосрочному экономическому росту [42, с. 25-26]:

- а) низкая эффективность государственного управления, выражающаяся в недостаточно высоком уровне защиты прав собственности и неэффективном функционировании судебной системы, избыточном и обременительном вмешательстве органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов;
- б) отсутствие условий и стимулов для развития человеческого капитала;
- в) низкий уровень конкуренции и высокая доля нерыночного сектора;
- г) неравномерное осуществление реформ на региональном и муниципальном уровнях;
- д) низкий уровень интеграции российской экономики в международные экономические отношения;
- е) слабая диверсификация российской экономики, создающая высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары;
- ж) инфраструктурные ограничения экономического роста.

В Программе предусмотрено продолжение реформирования системы государственного управления, направленное на повышение его эффективности с целью:

- улучшения качества и доступности государственных услуг;
- ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе
- дальнейшей работы по прекращению избыточного государственного регулирования;
- повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач [42, с. 26]:

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, пре-

доставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы в рамках совершенствования системы государственной службы в целом;
- оптимизация системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Дальнейшая оптимизация функций органов исполнительной власти предусматривает повышение эффективности государственного регулирования, устранение неэффективного государственного вмешательства в экономику путем исключения избыточных функций, совершенствование системы контроля и надзора, лицензирования, аккредитации, регистрации, проведения государственных экспертиз и выдачи разнообразных разрешений и согласований, внедрение механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов, повышение эффективности системы закупок для государственных нужд.

Будет продолжена работа по системной корректировке законодательства с целью исключения избыточных полномочий органов власти, унифицирования типовых управленческих процессов и соответствующих полномочий должностных лиц.

Снижению избыточного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов будет способствовать распространение общего порядка лицензирования на виды деятельности, на которые не распространяется действие Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 № 128-ФЗ.

В то же время государство должно осуществлять осторожное и гибкое, но вместе с тем настойчивое и целенаправленное регулирование экономических и социальных процессов в интересах большинства населения. Анализ мирового опыта показывает значительный потенциал индикативного планирования в плане мобилизации внутренних ресурсов страны при решении задач обеспечения устойчивого экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики, борьбы с бедностью. В России имеется определенный опыт индикативного планирования на региональном уровне: индикативные планы составляются в Краснодарском

крае, Бурятии, Татарстане, Самарской, Московской и других областях. Положительный опыт таких планов на государственном уровне имеется в Казахстане и Узбекистане [25, с. 7-8].

Следует отметить, что в 2001 г. Государственной Думой РФ был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Однако Президент РФ его не подписал по причине противоречия законодательству (Письмо № Пр-724).

Применяемая практика индикативного планирования и принимаемые региональные программы далеко не всегда приводили к желаемым действиям, изучая программы, мы можем констатировать проблемы, из-за которых на наш взгляд они не были реализованы в полной мере [21, с. 162-182; 25, ср. 6-9; 42, с. 25-26; 27, с. 23]:

- отсутствие эффективной целереализующей системы и специального организационно-финансового механизма управления программой;
- частая смена министерств, курирующих вопросы региональной политики;
- недостаточное финансирование из государственного бюджета как федерального уровня, так и регионального, несмотря на планируемые выделения денежных средств, а также завышенные ожидания от частных инвесторов (например, на Дальнем Востоке);
- отсутствие четкой системы плановых органов;
- непоследовательность осуществления контроля за реализацией и корректировкой планов и программ (на Дальнем Востоке финансирование производилось на первоочередные нужды);
- низкая эффективность государственного управления, выражающаяся в недостаточно высоком уровне защиты прав собственности и неэффективном функционировании судебной системы, избыточном и обременительном вмешательстве органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов;
- отсутствие условий и стимулов для развития человеческого капитала;
- низкий уровень конкуренции и высокая доля нерыночного сектора;
- неравномерное осуществление реформ на региональном и муниципальном уровнях;
- низкий уровень интеграции российской экономики в международные экономические отношения;
- слабая диверсификация российской экономики, создающая высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары;
- инфраструктурные ограничения экономического роста.

Очевидно, что необходимо продолжить работу над разработкой системы индикативного планирования с учетом накопленного опыта зарубежных стран и существующего опыта в России и субъектах федерации.

2.2. Планирование программы социально-экономического развития России и Санкт-Петербурга

На федеральном уровне законодательное обеспечение системы прогнозирования и планирования развития Российской Федерации, представлено на сегодняшний день Федеральным законом № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития РФ и программ социально-экономического развития РФ, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. Закон определяет правомерность применения в российской экономике терминов «прогноз», «концепция», «план». Однако он практически не затрагивает вопросы технологий планирования, в том числе по отраслям и различным сферам деятельности. Так, в соответствии с этим ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»:

— *Государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации* — система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

— *Концепция социально-экономического развития Российской Федерации* — система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

— *Программа социально-экономического развития Российской Федерации* — комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения

указанных ориентиров.

Отсутствие методического обеспечения разработки федеральных и региональных стратегий оказывает негативное влияние на качество планирования в целом. Практически любая региональная стратегия, в том числе и стратегия развития торговли (потребительского рынка), должны соответствовать социально-экономической стратегии развития региона, которая формируется на основании Распоряжения Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Это связано с тем, что основная программа развития страны и любого региона – социально-экономическая. Главная и конечная цель социально-экономического развития – улучшение качества жизни населения. Основными слагаемыми качества жизни являются повышение уровня жизни населения, улучшение условий труда и быта, здоровья населения страны и тем самым увеличение продолжительности активной фазы его жизни.

Разработкой программ социально-экономического развития, отраслевых планов, прогнозов, программ и стратегий, как правило, занимаются исполнительные органы власти соответствующих регионов. В особых мерах экономического регулирования на федеральном уровне нуждаются геополитически важные, но депрессивные (в силу их географического положения, климатических условий и иных объективных факторов) субъекты Российской Федерации, не имеющие возможности преодолеть существенное отставание в уровне социально-экономического развития от среднероссийского исключительно за счет собственных ресурсов. Разработка перечисленных документов осуществляется в следующей последовательности. Прежде всего, разрабатываются долгосрочные прогноз и концепция социально-экономического развития РФ. Они определяют основные положения среднесрочных прогноза и концепции.

Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу была озвучена в первом после вступления в должность послании к Федеральному Собранию Президента Российской Федерации. В специальном разделе послания дана характеристика состояния экономики РФ, формулируются и обосновываются стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном уровне, приводятся основные целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие РФ на среднесрочную перспективу.

Вопросы социально-экономического развития рассматриваются в ряде документов, предоставляемых Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета Государственной Думе. Среди них:

- итоги социально-экономического развития Российской Федерации за прошедший период текущего года;
- прогноз социально-экономического развития на предстоящий год;
- перечень основных социально-экономических проблем (задач), на решение которых направлена политика Правительства Российской Федерации в предстоящем году.

В настоящее время, Постановлением Правительства РФ № 594 от 26.06.1995 г. «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее – Порядок разработки) утвержден порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. Данный порядок разработан Правительством на основании статьи 2 Федерального закона от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в которой указано:

При разработке федеральных целевых программ необходимо предусматривать:

- решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач;
- согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;
- комплексность и экономическую безопасность разрабатываемых мероприятий;
- согласованность решения федеральных и региональных задач;
- достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.

Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует РФ, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ.

Разработка проекта и утверждение целевой программы осуществляются в сроки согласно приложению 1 и включают в себя следующие основные этапы:

- 1) разработка проекта концепции целевой программы;
- 2) принятие решения о разработке проекта целевой программы Правительством Российской Федерации и утверждение концепции целевой программы;
- 3) разработка проекта целевой программы;
- 4) согласование проекта целевой программы;
- 5) экспертиза проекта целевой программы, в том числе независимыми экспертами;
- 6) рассмотрение проекта целевой программы на заседании Правительства РФ;
- 7) доработка целевой программы в соответствии с замечаниями Правительства Российской Федерации;
- 8) утверждение целевой программы Правительством Российской Федерации.

Инициаторами постановки проблем для решения программными методами на федеральном уровне могут выступать любые юридические и физические лица.

Следует отметить, что порядок разработки целевой программы на федеральном уровне достаточно подробный. Отбор проблем для формирования программ происходит по 4 основным критериям:

- значимость проблемы;
- невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость государственной поддержки для ее решения;
- принципиальная новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных научно-технических достижений и повышения на этой основе эффективности общественного производства;
- необходимость координации межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств для решения данной проблемы.

В «Порядке разработки» полностью описаны разделы Концепции целевой программы. Только после рассмотрения Концепции Министрствами и правительством принимается решение о разработке целевой программы, устанавливаются предельные объемы финансирования, определяется государственный заказчик, который разрабатывает программу, отчитывается о ходе её разработки и внедряет её, в т.ч. разрабатывает в пределах своих полномочий нормативные (индивидуальные) правовые акты, необходимые для выполнения целевой программы и разрабатывает перечень целевых индикаторов и показа-

телей для мониторинга реализации программных мероприятий. При этом госзаказчик вправе создать экспертные советы и рабочие группы по созданию программ, что на практике активно и применяется, т.е. в создании программ участвуют теоретики и практики, в зависимости от сферы направленности целевой программы.

Положительным моментом является то, что в Порядке разработки полностью прописаны разделы, которые должны быть в федеральной целевой программе, а также их содержание.

Из недостатков следует отметить организацию процесса экспертизы таких программ. Экспертиза проводится соответствующими Министерствами РФ. Однако независимая экспертиза проектов целевых программ осуществляется рабочей группой, формируемой Министерством экономического развития Российской Федерации на конкурсной основе из независимых экспертов. Таким образом, независимые эксперты независимы относительно, целесообразно было бы предложить Минэкономразвитию РФ дать возможность общественности при желании дополнительно провести экспертизу таких программ создать самостоятельно экспертный совет на общественных началах из специалистов и ученых, которых Минэкономразвития РФ утверждал бы исходя из: максимально возможного числа экспертов в таком совете, квалификации и образования участников.

К сожалению, данный документ регламентирует только разработку федеральных целевых и межгосударственных программ. Отсутствуют аналогичные методические нормативно-правовые акты позволяющие разрабатывать концепции и стратегии страны и регионов, планы и прогнозы.

На федеральном уровне определен Порядок разработки целевой программы (Федеральный Закон РФ от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»). К сожалению аналогичные нормативно-правовые акты, регламентирующих разработку концепций, планов, прогнозов и стратегии на уровне регионов, отсутствуют. Не во всех регионах существует закон, подобный федеральному (№ 115-ФЗ), который бы описывал наличие, необходимость и порядок проработки соответствующих документов. Поэтому в некоторых регионах подобные регламенты разрабатываются органами исполнительной власти. Так, например, в Санкт-Петербурге действует постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20.07.2007 г. № 885 «Об организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования социально-экономического

развития Санкт-Петербурга», в *Москве* – постановление Правительства Москвы от 14.02.2006 года № 102-ПП «О Порядке разработки и утверждения программ социально-экономического развития административных округов города Москвы и отчетов об их исполнении». Проект Концепции развития Москвы определяется также постановлением, а не законом города. В *Московской области*, например, принят Закон «О Концепции, прогнозах и программах социально-экономического развития Московской области» от 5 апреля 1996 года № 11/96-ОЗ, в *Удмуртской Республике* – Закон «О государственном планировании социально-экономического развития Удмуртской Республики» от 17.07.2008 г. № 33-РЗ, в *Краснодарском крае* – Закон «О прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Краснодарского края» от 10.07.2001 г. № 384-КЗ, в *Нижегородской области* – Закон «О прогнозировании, стратегическом и программном планировании социально-экономического развития Нижегородской области» от 22.07.2003 г. № 66-З, в *Ульяновской области* – Закон «О прогнозировании и программах социально-экономического развития Ульяновской области» от 05.06.2001 г. № 023-ЗО, в *Мурманской области* – Закон «О прогнозировании и программах социально-экономического развития Мурманской области» от 25.03.1999 г. № 137-01-ЗМО, в *Приморском Крае* – Закон «О концепции, прогнозах и программах социально-экономического развития Приморского края» от 08.06.2004 г. № 119-КЗ.

В законодательстве Санкт-Петербурга определен порядок разработки прогноза социально-экономического развития (Постановление Правительства СПб от 06.05.2008 г. № 511). Он носит общий характер и предоставляет значительную свободу действиям исполнительным органам власти Санкт-Петербурга. Так, Прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга разрабатывается на очередной финансовый год и плановый период в двух вариантах с учетом вероятностных воздействий внутренних и внешних политических, экономических и других факторов. Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли (КЭРППиТ) осуществляет координацию и методическое обеспечение разработки прогноза. На основе информации о сценарных условиях функционирования экономики Российской Федерации, поступающей из Министерства экономического развития, анализа сложившейся ситуации в экономике Санкт-Петербурга, тенденций ее развития в отдельных сферах деятельности, ответственные исполнители разрабатывают закрепленные за ними разделы (показатели) прогноза. В качестве основного источ-

ника информации по разделам (показателям) прогноза используются данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по г.Санкт-Петербургу и Ленинградской области, а в случае отсутствия таких данных – информация исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга. КЭРППиТ обобщает информацию, полученную от ответственных исполнителей, и на ее основе разрабатывает и представляет в установленном порядке прогноз на очередной финансовый год и плановый период в Минэкономразвития России и в Комитет финансов Санкт-Петербурга, а также на рассмотрение Правительства Санкт-Петербурга.

Распоряжением Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга от 05.02.2008 № 99-р «Об утверждении методик расчета значений целевых ориентиров Программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 гг, значений индикаторов выполнения задач социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2010 гг и показателей стандартов проживания в Санкт-Петербурге на 2008-2010 годы» соответствующие методики утверждены. Таким образом, целевые ориентиры, индикаторы задач и стандартов проживания социально-экономического развития Санкт-Петербурга определяются по строго определенным расчетам или источникам данных.

В настоящее время ведется активная работа по разработке методик оценки эффективности разработок и деятельности органов исполнительной власти. Президентом РФ В.В. Путиным подписан Указ от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», в котором утвержден прилагаемый перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Приложение Б). Однако Указ не дает ясного представления о количественных характеристиках данных показателей.

В целях реализации Указа Президента РФ № 825 и совершенствования государственного управления на территории Санкт-Петербурга, Правительство Санкт-Петербурга утвердило Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.09.2008 № 1120 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825».

Государственное планирование социально-экономического развития Санкт-Петербурга (СЭР) осуществляется исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга в соответствии с Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, Уставом Санкт-Петербурга и иными нормативно-правовыми актами РФ

с Санкт-Петербурга. Утвержденная Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 года № 885 «Об организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга», система государственного планирования СЭР города представлена в табл. 2.

В рамках планирования СЭР Комитетом экономического развития, промышленной политики и торговли (КЭРППиТ) разрабатывается:

- 1) концепция СЭР;
- 2) программа СЭР и её целевые ориентиры;
- 3) задачи СЭР;
- 4) прогнозирование.

Изучив нормативно-правовые акты в сфере регулирования, СЭР Санкт-Петербурга, следует отметить отсутствие их взаимосвязанности. Например, в плане развития потребительского рынка Санкт-Петербурга на 2008-2011 гг.(далее – план РПР) отсутствуют ссылки ни на Программу социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 гг. и на Концепцию социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. Между тем, именно Концепция является основой для разработки новых и корректировки действующих планово-программных документов, определяющих основные приоритеты в различных отраслях и сферах развития Санкт-Петербурга. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 года № 885 существенно изменилось по сравнению с аналогичным от 16 марта 2004 года № 402. Таким образом, в системе государственного планирования не нашли отражение:

- Стратегический план развития Санкт-Петербурга, разработанный на 10 лет.
- Основные направления развития Санкт-Петербурга, в т.ч. Перечень стандартов проживания в Санкт-Петербурге – на 10 лет³⁸.
- Реестр государственных функций Санкт-Петербурга – на 10 лет;
- Перспективный финансовый план Санкт-Петербурга – на 3 года.
- Балансы ресурсной обеспеченности стандартов проживания в Санкт-Петербурге – на 3 года.
- Бюджет Санкт-Петербурга (в связи с изменением законодательства вместо одного года действует 3 года) – обновляется ежегодно.

³⁸ Стандарты проживания в настоящее время утверждены Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2007 г. № 1659 «О мерах по организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга».

Таблица 2

Система государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга

№ п/п	Правовой акт	Период действия	Период обновления	Исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, ответственные за разработку
1. Правовые акты, направленные на управление социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, на долгосрочный период				
1.1	Концепция социально-экономического развития СПб	От 10 до 25 лет	5 лет	КЭРППиТ
1.2	Генеральный план СПб	20 лет	10 лет	КГА
2. Правовые акты, направленные на управление социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, на среднесрочный период				
2.1	Программа социально-экономического развития СПб	От 3 до 6 лет	От 1 года до 3 лет	КЭРППиТ
2.2	Закон Санкт-Петербурга о бюджете СПб	3 года	1 год	КФ, КЭРППиТ
3. Правовые акты, направленные на управление социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, на краткосрочный период				
3.1	Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга	1 год	1 год	КЭРППиТ, КФ

Примечание: КГА - Комитет по градостроительству и архитектуре; КФ - Комитет финансов Санкт-Петербурга; КЭРППиТ - Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли.

Снижает качество планирования отсутствие утвержденной государственными органами власти Санкт-Петербурга методики по составлению программ и планов разного уровня с четким описанием

механизма включения в программу (план) того или иного показателя и определения их необходимого количества.

В Концепции развития Санкт-Петербурга до 2025 г. в п. 2.3.19 «Имидж Санкт-Петербурга в 2025 году» и в п. 3.4. «Развитие экономики» не уделено внимание непосредственно торговле, несмотря на то, что в анализе внешних и внутренних факторов развития Санкт-Петербурга говорится о наличии современной торговой сети, емком потребительском рынке, росте международной торговли, благоприятной экономической конъюнктуре и росте инвестиций в экономику.

Бесспорным является то, что в концепции Санкт-Петербурга должно быть уделено внимание сфере торговли, как перспективной и важной для развития города отрасли. Кроме общеизвестных аргументов в пользу данного утверждения, даже результаты инновационной деятельности, развитие которой нашло отражение в Концепции, будут нуждаться в сбыте. Однако без развитой сферы торговли решить эту задачу будет крайне затруднительно.

По нашему мнению, назрела необходимость рассмотрения вопроса о разработке ФЗ «О государственном планировании в регионах РФ». Как минимум следует внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Для повышения эффективности государственного планирования нужен Закон Санкт-Петербурга «О государственном (индикативном) планировании в Санкт-Петербурге», ряд положений которого должен обеспечивать повышение качества регулирования предпринимательства в сфере торговли. В законе необходимо:

1. Определить четкую последовательность разработки базовых составляющих планирования: концепция – программа (задачи, планирование, прогноз).
2. Установить необходимость применения утвержденных методик расчета основных показателей.
3. Обязать включение в систему индикаторов показателей стратегии развития торговли в Санкт-Петербурге (на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды).
4. Обеспечить учет мероприятий по развитию оптовой, розничной торговли, а также развитию пищевой и перерабатывающей промышленности, включенных в городские целевые программы и направленных на выполнение задач обеспечения продовольственной безопасности города на среднесрочный период.

5. Предусмотреть согласование компонентов планирования с основными положениями Отчета Губернатора Санкт-Петербурга перед органами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и опубликование отчета в качестве составной его части.

Как положительный момент системы регионального планирования можно назвать наличие государственных программ поддержки и развития предпринимательства в Санкт-Петербурге. Однако в целом, отсутствие в регионе должного методического обоснования индикативного планирования негативно отражается на его качестве, а следовательно, и на уровне предпринимательской активности, как экономики в целом, так и в важнейшей его сфере – торговле.

Таким образом, анализ системы планирования социально-экономического развития в России и субъектах РФ до сих пор не проработан в полной мере. Например, отсутствует четкое понимание сбора и анализа, утверждаемых правительствами соответствующих регионов, данных о планируемых показателях на среднесрочную и долгосрочную перспективу, т.е. достигим ли прогноз социально-экономического развития РФ. Отсутствие законодательной базы позволяет некоторым субъектам РФ, как Санкт-Петербург, разрабатывать концепции и программы социально-экономического развития по собственным планам.

Сложившаяся практика, конечно же, приводит к прочим неблагоприятным последствиям – несогласованностью отраслевых стратегий, планов и программ, что, в свою очередь, не позволяет достичь оптимальных результатов социально-экономического развития РФ и его субъектах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г., с изменениями на 30 декабря 2006 года, редакция документа с учетом изменений и дополнений подготовлена ЗАО «Кодекс».
2. Федеральный Закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».
3. Федеральный Закон РФ от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
4. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
5. Постановление Правительства РФ № 594 от 26 июня 1995 года «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».
6. Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 года № 1313-р «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
7. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
8. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.10.2008 года № 367-СФ «О приоритетах Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года».
9. Закон Санкт-Петербурга от 20 марта 2008 года № 140-24 «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы».
10. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19 апреля 2005 года № 474 «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2008 годы».
11. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 17 января 2006 года № 1-рп «О Плане мероприятий на 2006-2008 годы по реализации Закона Санкт-Петербурга «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2008 годы».
12. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12 декабря 2006 года № 1539 «О Концепции демографического развития Санкт-Петербурга на период до 2015 года».

13. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 года № 884 «О Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года».
14. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20 июля 2007 года № 885 «Об организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга».
15. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25 декабря 2007 года № 1659 «О мерах по организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга».
16. Постановление Правительства Московской области от 14 августа 2008 года № 671/30 «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ Московской области».
17. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06 мая 2008 года № 511 «О Порядке разработки прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга»
18. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 августа 2008 № 1075 «О Плана мероприятий на 2008-2011 годы по реализации Закона Санкт-Петербурга «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы».
19. Распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли от 07 июля 2008 года № 592-р «Об утверждении Методических рекомендаций по мониторингу социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга и оценке эффективности деятельности администрации районов Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы».
20. Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989.
21. Бакланова М.П. Региональное планирование в Японии. Владивосток: Дальнаука, 2003. — 220 с.
22. Бусыгин А.В. Предпринимательство: Учебник. 2-е изд., испр. — М.: Дело, 2000. — 640 с.
23. Бухалков М.И. Планирование на предприятии: Учебник. — 3-е изд., испр. — М.: ИНФРА-М, 2008. — 416 с. — (Высшее образование).
24. Дж. Родни Тернер. Руководство по проектно-ориентированному управлению / Пер. с англ. под общ. ред. Воропаева В.И. — М.: Издательский дом Гребенникова, 2007. — 552 с.
25. Драганов В.Г., Филиппов В.А. Опыт использования индикатив-

- ного планирования. План VI экономического и социального развития Франции. — М.: КомКнига, 2006. — 192.
26. Зюганов Г.А. Идти вперед / Геннадий Зюганов. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Молодая гвардия, 2007. — 496 с.: ил.
27. Индикативное планирование и проведение региональной политики / под общ. ред. А.Б. Левинтала, Ф.Ф. Пашенко. — М.: Финансы и статистика, 2007 — 368 с.: ил.
28. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. — М.: «Логос», 2000 г.
29. Комаров М.А. Менеджмент. - М.: ЮНИТИ, 2000 г.
30. Кузнецов В.В., Гарькавый В.В., Доманов Г.П. и др. Научные основы формирования нормативной базы индикативного планирования АПК/Ростов н/Д: ВНИИЭиН, 2000. — 56 с.
31. Лапыгин Ю.Н., Эйдельман Я.Л. Мотивация экономической деятельности в условиях российской реформы / Рос. акад. наук, Ин-т проблем занятости. М.: Наука, 1996 г.
32. Левинталь А.Б., Ефременко В.Ф., Гусев В.Б., Пашенко Ф.Ф. Индикативное планирование и проведение региональной политики в развитых зарубежных странах. — М., 2005 (Научное издание / Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН).
33. Ляско В.И. Стратегическое планирование развития предприятия: Учебное пособие для вузов / В.И. Ляско. — М.: Издательство «Экзамен», 2005. — 288 с. (Серия «Учебное пособие для вузов»).
34. Макконнелл Кэмпбелл Р., Брю Стэнли Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Пер. с англ. 11-го изд. Т.1 и Т.2 — М.: Республика, 1995 г.
35. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф., Основы менеджмента: Пер. с англ. — М.: Дело, 1998. — 800 с.
36. Мэнкью Н.Г. Принципы экономикс. — СПб: Питер Ком, 1999 г.
37. Набатников В.М. Организация предпринимательской деятельности / Серия «Высшее образование». — Ростов н/Д: «Феникс», 2004. — 256 с.
38. Ойкен В. Основы национальной экономики. — М.: Экономика, 1996, с. 149.
39. Панкратов Ф.Г., Серегина Т.К. Коммерческая деятельность: Учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 2000. — 580 с.
40. Петров А.Н. Теория планирования: первое приближение: Монография. — СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2007. — 144 с.
41. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учеб. пособие для вузов / Под ред. Т.Г. Морозовой, А.В. Пиккулькина. — 2-е

- изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — 279 с. — (Серия «Профессиональный учебник: Экономика»).
42. Прудников В.М. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: Учебное пособие. — 2-е изд. — М.: РИОР, 2008. — 241 с. — (Высшее образование).
 43. Робинс, Стивен, П., Коултер, Мэри. Менеджмент, 6-е издание.: Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2002. — 880 с.: ил. — Парал. тит. англ.
 44. Стратегическое планирование / под ред. Уткина Э.А. — М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ». Издательство ЭКМОС, 1998. — 440 с.
 45. Стратегия развития региона / РАА. ЦЭМИ. Вологодск. научн-координац. центр. Под общей ред. проф. В.А. Ильина. — М.: Academia, 2006 — 192 с.: ил. (Монографические исследования: экономика).
 46. Трафимова А.И. Индикативное планирование в Северо-Западном регионе России. — СПб.: ИВЭСЭП, Знание, 2002. — 19 с.
 47. Шалатов В.В. Теоретико-методологически аспекты разработки стратегии социально-экономического развития региона. — Майкоп: Изд-во ООО «Аякс», 2005. — 30 с.
 48. «Экономический словарь». Под ред. А.И.Архипова, ТК «Велби», издательство «Проспект», 2004 г.
 49. «Юридический энциклопедический словарь». Под ред. М.Н.Марченко, ТК «Велби», издательство «Проспект», 2006 г.
 50. Ansoff, H.I. *Implanting Strategic Management* (Englewood Cliffs, N.Y., Prentice Hall, 1984).
 51. Mintzberg H. *Rethinking Strategic Planning. Part I: Pitfalls and Fallacies* // *Long Range Planning*. V. 27. June 1994.
 52. Paul Hawken. *Growing a business*. Printed in U.S.A. Copyright 1987 Simon & Schuster, Inc.
 53. Shafiqul Islam and Michael Mandelbaum. *Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and the Post-Soviet States*. Council on Foreign Relations, Inc. 1993.
 54. Smircich, L., Stubbart, C. *Strategic Management in an Enacted World* / *Academy of Management Review*, 10/4/1985.
 55. Голубцов В.Г., к.ю.н., *Право, политика, экономика* // *Законодательство и экономика*. 2005 г., № 3.
 56. Иванов Е. *Индикативное планирование развития экономики* // *Экономист*. 1993. № 9. стр. 3.
 57. Сервер органов государственной власти Российской Федерации, [Электронный ресурс], режим доступа: <http://gov.ru>, свободный, язык русский.

-
58. Правительство Российской Федерации, [Электронный ресурс], режим доступа: <http://government.ru>, свободный, язык русский.
 59. Официальный портал Администрации Санкт-Петербурга, [Электронный ресурс], режим доступа: <http://gov.spb.ru>, свободный, язык русский.
 60. Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.assembly.spb.ru>, свободный, язык русский.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1.
СХЕМА РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА И УТВЕРЖДЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ**

Разработка проекта концепции	Утверждение концепции	Разработка целевой программы	Согласование	Экспертиза, в том числе независимыми экспертами	Рассмотрение на заседании Правительства Российской Федерации	Устранение замечаний	Утверждение Правительством Российской Федерации
Год, предшествующий принятию федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год							
август-сентябрь	октябрь	ноябрь-январь	февраль	март	апрель	апрель	май
Отбор проблем Цели и задачи на вариантной основе Целевые индикаторы и показатели (на вариантной основе) - укрупненные	Определение государственного заказчика Утверждение целей и задач Целевые индикаторы и показатели (на вариантной основе)	Формулирование конкретных целей и задач Разработка конкретных мероприятий (инвестиционные проекты, НИОКР, прочие нужды)	Согласование перечня мероприятий и ресурсной части с Минэкономразвития России, Минфин России, Минобрнауки России	Оценка целевых индикаторов и показателей Оценка мероприятий программы Оценка ресурсного обеспечения	Цели и задачи Утверждение государственного заказчика Целевые индикаторы и показатели Сроки реализации программы	Доработка программы по итогам обсуждения Правительством Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации об утверждении программы Утверждение государственного заказчика программы

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.
ПЕРЕЧЕНЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Объем валового регионального продукта.
2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека.
3. Реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом.
4. Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных):
 - учреждений здравоохранения;
 - учреждений образования;
 - учреждений социальной защиты населения;
 - учреждений физической культуры и спорта;
 - учреждений культуры и искусства– к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона.
5. Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума.
6. Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год.
7. Смертность населения:
 - младенческая;
 - от 1 года до 4 лет;
 - от 5 до 9 лет;
 - от 10 до 14 лет;
 - от 15 до 19 лет;
 - материнская;
 - в трудоспособном возрасте - всего, в том числе по трем основным причинам;
 - в результате дорожно-транспортных происшествий.
8. Средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего.
9. Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.
10. Удовлетворенность населения медицинской помощью (процент от числа опрошенных).
11. Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен,

от числа выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене.

12. Доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений.
13. Удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных).
14. Доля детей, оставшихся без попечения родителей, - всего, в том числе:
 - переданных не родственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи);
 - находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.
15. Удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.
16. Обеспеченность спортивными сооружениями в субъекте Российской Федерации.
17. Удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений.
18. Количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1000 человек населения.
19. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя субъекта Российской Федерации, - всего, в том числе введенная в действие за год.
20. Отношение средней цены одного квадратного метра общей площади на первичном (вторичном) рынке жилья к среднедушевым доходам населения в субъекте Российской Федерации.
21. Доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными.
22. Доля многоквартирных домов в целом по субъекту Российской Федерации, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, в том числе:
 - непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;
 - управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным -потребительским кооперативом;

- управление управляющей организацией, в том числе муниципальной формы собственности (из них в форме муниципальных учреждений), государственной формы собственности (из них в форме государственных учреждений), частной формы собственности (из них хозяйственными обществами со 100-процентной долей, находящейся в муниципальной или государственной собственности).
- 23. Доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства.
- 24. Время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на строительство.
- 25. Заявленная мощность, которая не была удовлетворена в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства.
- 26. Доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества.
- 27. Доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям.
- 28. Уровень криминогенности (процент от числа опрошенных).
- 29. Доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений.
- 30. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.
- 31. Доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта.
- 32. Удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе.
- 33. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на сельское хозяйство в расчете на один рубль произведенной сельскохозяйственной продукции.
- 34. Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.
- 35. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона.
- 36. Объемы просроченной кредиторской задолженности государственных (муниципальных) учреждений, задолженности бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований по исполнению обязательств перед гражданами.

-
37. Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий).
 38. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение в расчете на одного жителя, в том числе на территориальную программу государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации, из них средства обязательного медицинского страхования.
 39. Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося:
 - на общее образование;
 - на начальное и среднее профессиональное образование.
 40. Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы.
 41. Доля государственных (муниципальных) медицинских учреждений:
 - применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи;
 - переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности;
 - переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.
 42. Доля государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных:
 - на нормативное подушевое финансирование;
 - на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.
 43. Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных).

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА 1. Методологические основы и методические аспекты применения различных моделей планирования	
1.1. Классификационные признаки планирования	5
1.2. Методология государственного стратегического планирования	13
1.3 Модели индикативного планирования и их развитие в постиндустриальных экономиках	30
1.4 Базовые основы национального программирования	58
ГЛАВА 2. Российская модель государственного регулирования экономического развития и направления ее трансформации	
2.1. Формы реализации российской модели государственного регулирования экономического развития	72
2.2. Планирование программы социально-экономического развития России и Санкт-Петербурга	86
Литература	97
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Схема разработки проекта и утверждения федеральной целевой программы	102
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	104

CONTENTS

Introduction	3
CHAPTER 1. Methodological foundations and methodological aspects in application of various planning models	
1.1. Classification attributes of planning	5
1.2. Methodology for state strategic planning	13
1.3. Models of indicative planning and their development in post-industrial economies	30
1.4. Basic fundamentals of the national programming	58
CHAPTER 2. The Russian model of state regulation of economic development and directions of its transformation	
2.1. Forms of implementation of the Russian model of state regulation in economic development	72
2.2. Planning of the socio-economic development of Russia and St. Petersburg references	86
APPENDIX 1. Scheme of the project development and approval of the target programme	102
APPENDIX 2. List of indicators for evaluating the performance of the executive authorities of the Russian Federation subjects	104

Научное издание

Роман Андреевич Луговской
Татьяна Борисовна Цветкова

ПЛАНИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РОССИИ

Монография

Редактор *О.С. Крайнова*

ЛР № 020309 от 30.12.96.

Подписано в печать 07.12.11. Формат 60x90 1/16. Гарнитура Newton.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 6,9. Тираж 300 экз. Зак. №39
РГГМУ, 195196, Санкт-Петербург, Малоохтинский пр. 98.
Отпечатано в ЦОП РГГМУ
