

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СТРАНАХ СНГ

О.О. Смирнова,

кандидат экономических наук, доцент, зав. кафедрой «Стратегическое планирование» Академии МНЭПУ, помощник зам. Председателя Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации (г. Москва)

Мировые финансовые кризисы сегодня заставляют научную экономическую мысль совершенствовать системы управления государствами с целью уменьшения зависимости от системных кризисов и укрепления целостности государств.

Выступая на совещании послов и постоянных представителей России в июле 2012 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Надо признать, что пока не просматривается надежных вариантов преодоления мирового экономического кризиса. Более того, перспективы становятся все более и более тревожными. Долговые неурядицы еврозоны и ее сползание в рецессию – лишь верхушка айсберга из нерешенных структурных проблем всей мировой экономики. Дефицит новых моделей развития на фоне эрозии лидерства традиционных экономических локомотивов (таких как США, ЕС, Япония) ведет к торможению глобального развития» [1].

В данных условиях вопросы государственного стратегического планирования, основанные на комплексном балансе факторов, приобретают особую актуальность.

Ведущие мировые эксперты сегодня признают в качестве главных уроков кризиса для национальных правительств необходимость усиления государственного планирования и госрегулирования экономики (рис. 1).

Россия имеет колоссальный практический опыт государственного и регионального планирования. Советское планирование доказало свою эффективность и в годы первых пятиле-

ток, и в период второй мировой войны, и в быстром восстановлении народного хозяйства и выходе страны в ведущие промышленные державы мирового сообщества. Распад СССР оказал негативное воздействие на состояние экономик и социальной сферы всех постсоветских стран: наблюдалось резкое падение уровня производства, а следовательно – падение доходов населения, безработица, невыплаченные зарплаты. Страны выбирали свой путь развития. Одним казалось, что единственной реальной задачей для органов государственной власти может быть «стратегия выживания», другие выбирали интеграцию государственных планово-регулирующих методов с рыночными реформами.

После системы директивного планирования в СССР трудно приживалось само слово «планирование» и осознание того, что планирование – это не воскрешение прошлого, а проектирование желаемого будущего общества и изыскание путей его достижения. Безусловно, на постсоветском пространстве не все страны уделяли должное внимание планированию экономики.



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

Источник. [2].

И «одна из основных ошибок состоит в том, что с переходом к рыночной экономике не были учтены все те наработки, которые существовали и в системе государственного планирования» [3].

Республика Казахстан

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

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

Распад СССР оказал негативное воздействие на состояние экономики и социальной сферы всех постсоветских стран, в том числе Казахстана. Но именно в этот самый сложный переходный момент была разработана программа «Казахстан-2030», которая стала фундаментом казахстанской модернизации. Главные приоритеты Программы: национальная безопасность, внутривластная стабильность и консолидация общества, обеспечение экономического роста, базирующегося на открытой рыночной экономике с высоким уровнем иностранных инвестиций и внутренних сбережений, забота о здоровье, образовании и благополучии граждан Казахстана, эффективное использование энергетических ресурсов, модернизация инфраструктуры, в особенности транспорта и связи, и, наконец, построение профессионального государства.

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

Четкий, проработанный, поэтапный план явился основой еще ряда экономических и социальных программ, успешное выполнение которых и позволило стране выйти на передовые рубежи. Долгосрочные приоритеты стратегии «Казахстан-2030»

легли в основу государственной политики республики, сформировав четкую систему стратегических ориентиров и координат. Приоритеты, определенные в Программе, реализуются в рамках отдельных направлений, но все они, в свою очередь, соединяются в едином механизме общественных преобразований.

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

В 2007 г. принята Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. Она предполагает формирование целостной и эффективной системы государственного планирования, направленной на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны.

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

В 2009 г. принимается решение завершить реализацию всех региональных программ в связи с их низкой результативностью [4]. Новая система государственного

планирования не предусматривает разработку и реализацию региональных программ. Согласно новой системе государственного планирования, вместо региональных программ с 2011 г. планируется внедрение программ развития территории на пятилетний период, реализация которых найдет отражение в рамках стратегических планов региональных органов управления.

В 2009 г. Президентом Республики Казахстан был подписан указ «О системе государственного планирования в Республике Казахстан» [5].

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

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

Указом определены следующие виды документов системы государственного планирования:

- стратегия развития Казахстана до 2030 г.;
- стратегический план развития Республики Казахстан на 10 лет,
- прогнозная схема территориально-пространственного развития страны; государственные программы на 5–10 лет;
- прогноз социально-экономического развития на 5 лет;
- программы развития территорий на 5 лет;
- стратегические планы государственных органов на 5 лет;
- стратегии развития на 10 лет и планы развития на 5 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний с участием государства в уставном капитале;
- отраслевые программы;
- республиканский (местный) бюджет на 3 года.

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

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

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

Кроме того, Указом определяется необходимость «ввести в Республике Казахстан запрет на разработку государственных, отраслевых программ, программ развития территорий до утверждения стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года», что определило иерархию и преемственность документов государственного стратегического планирования.

Необходимо отметить наличие не только нормативно закреплённой системы стратегического планирования в Республике Казахстан, но и качественно проработанной методической основы, регламентирующей разработку программ, планов, прогнозов и стратегий [6].

Формирование трехлетнего бюджета осуществлено в Республике в соответствии с новой системой государственного плани-

рования, предполагающей внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. При этом с точки зрения ориентации бюджета на конечные результаты основополагающее значение имеет включение в среднесрочный финансовый документ ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между администраторами программ на трехлетний период. Это удлиняет период планирования бюджетных программ, создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов, способствует формированию системы индикаторов результативности бюджетных расходов, повышает объективность оценки деятельности ведомств, ускоряет подготовку и повышает качество проекта бюджета.

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

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

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

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

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

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

Республика Беларусь

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

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

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

В 1998 г. был принят закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития

Республики Беларусь» Он определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны, а также порядок их разработки. Государственные прогнозы и программы используются при принятии государственными органами управления решений в области социально-экономической политики. Законом предусмотрено разрабатывать Национальную стратегию устойчивого развития на 15 лет, основные направления социально-экономического развития на 10-летний период, программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Программа является основой разработки прогноза социально-экономического развития на год.

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

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

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

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

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

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

Разрабатываемые в последние годы в Республике Беларусь программы, прогнозы, планы-прогнозы социально-экономического развития по своей сути и воплощают в себе принципы индикативного планирования. В

качестве макроэкономических индикаторов выступают следующие показатели: валовый внутренний продукт; капиталовложения за счет всех источников финансирования; продукция промышленности, сельского хозяйства, строительства; розничный товароборот; реальная заработная плата рабочих и служащих; уровень занятости населения в народном хозяйстве и др.

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

Система планирования, существующая в Беларуси, является в определенной мере стержнем государственного управления экономикой. Функционирует мониторинг исполнения прогнозных показателей. Ежемесячно Национальный статистический комитет Республики Беларусь (Белстат) готовит доклад «Выполнение важнейших параметров прогноза социально-экономического развития».

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

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

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

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

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

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

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

Экономические реформы в Польше, Украине, странах Балтии, во всех государствах бывшего СССР и СЭВ приводили к массовому закрытию крупных промышленных предприятий [7]. В Беларуси промышленные предприятия стали основой государственной мощи, социально-экономической основой для политики республики и успешно избежали практику «шоковой терапии».

В системе планирования и прогнозирования экономики Республики Беларусь по сохранению бескризисной ситуации были реализованы следующие комплексные документы:

- Государственная программа импортозамещения на 2006–2010 годы;
- Национальная программа развития экспорта на 2011–2015 годы;
- Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007–2010 годы;

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

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

- Национальная программа международного технического сотрудничества на 2006–2010 годы;

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

- Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 гг.;

- Программа устойчивого развития лесного хозяйства на 2007–2011 годы;

- Государственная программа развития охотничьего хозяйства на 2006–2015 годы;

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

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

Нормативная правовая база в части государственного стратегического планирования в Республике Беларусь постоянно совершенствуется. Так, на четыре года раньше, чем в Российской Федерации, в 2008 г. в Беларуси была утверждена «Методика по формированию и расчету баланса трудовых ресурсов» [8].

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

понятия стратегии устойчивого развития областей и комплексного прогноза научно-технического развития Республики Беларусь. Разработка стратегии (на 20 лет) будет вестись Государственным комитетом по науке и технологиям совместно с Национальной академией наук, а также к ней будут привлекаться задействованные в этом процессе министерства и ведомства. Остается программа на 15 лет, но под новым названием – Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития и размещения производительных сил. Планы размещения производств (как на уровне республики, так и на уровне отраслей) дадут возможность распределять производительную рабочую силу по более мелким городам и районам.

Проводимые изменения в системе государственного планирования и прогнозирования в Республике Беларусь преследуют определенную цель: эта система должна быть гибкой. С одной стороны – предоставлять больше возможностей и большую свободу действий бизнес-сообществу (тем, кто ориентируется на выполнение прогнозных показателей), с другой стороны – давать возможность скорректировать прогнозы в ходе их выполнения в изменяющихся условиях в целях нахождения более прогрессивных качественных путей реализации планов на уровне руководства страной.

Республика Азербайджан

Система государственного стратегического планирования в Республике Азербайджан не сформирована и нормативно-правовыми актами не закреплена. На сайтах Министерства экономики Азербайджана нет раздела законодательства и даже упоминания о вопросе планирования. Представлена хорошая статистика по отчетным статистическим показателям [9], но плановые (прогнозные) показатели отсутствуют.

Важным целеполагающим документом в стране является Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Республики Азербайджан. Было разработано и утверждено 2 документа: «Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики (2004–

2008 гг.)» и «Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики (2009–2013 гг.)» [10]. Программы имеют отдельные целевые показатели роста. Также разработан план действий, представляются годовые и полугодовые отчеты о выполнении Программ.

К разработке модели «общего равновесия для прогнозирования социально-экономических показателей» в Азербайджане только приступают. В 2006 г. при поддержке Азиатского банка развития (АБР) началась реализация проекта по подготовке модели общего равновесия, и работы продолжались до начала 2008 г. Однако они были приостановлены и лишь в конце 2009 г. возобновлены. Министерство экономического развития Азербайджана планирует, что создаваемая модель «будет самой совершенной в странах СНГ, позволит исследовать взаимосвязь секторов, уровень региональных отношений, подсчитать социально-экономические показатели и дать среднесрочные и долгосрочные прогнозы» [11].

В законе Азербайджанской Республики «О бюджетной системе» [12], помимо прочих целей государственного бюджета, отмечается необходимость формирования бюджета на основе социально-экономических программ. В Азербайджане было разработано и реализовано (реализуется в настоящее время) значительное количество комплексных и целевых программ, действующих в рамках бюджетного процесса, таких как «Государственная Программа по развитию машиностроительной индустрии в Азербайджанской Республике (2002–2005 гг.)», «Государственная Программа по развитию аграрного сектора в Азербайджанской Республике (2002–2006 гг.)», «Государственная Программа по развитию туризма в Азербайджанской Республике в 2002–2005 гг.», «Государственная программа по надежному обеспечению населения Азербайджанской Республики в 2008–2015 гг. продовольственными товарами», «Государственная Программа по снижению бедности и экономическому развитию в Азербайджанской Республики (2003–2005 гг.)» [13] и др.

Несмотря на значительное число разработанных документов, в целом единая

система государственного планирования не сформирована и координации вышеуказанных документов пока не прослеживается.

Республика Армения

Безусловно, необходимо отметить такой стратегический документ, как Стратегия национальной безопасности Республики Армения [14], который, однако, не является документом планирования экономики.

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

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

Республика Молдова

В Республике Молдова в 2007 г. утверждена «Национальная стратегия развития» на 2008–2011 гг. [15]. Она представляет собой *главный внутренний документ среднесрочного стратегического планирования*, определяющий цели развития Республики Молдова и устанавливающий приори-

тетные меры и действия для достижения этих целей. В стратегии определены базовые экономические ориентиры развития на долгосрочную (до 2015 г.) и среднесрочную (до 2011 г. перспективу). Определены министерства и ведомства, ответственные за достижение целевых показателей.

В принятой в 2009 г. программе «Стабилизации и возрождения экономики Республики Молдова на 2009–2011 гг.» [16] представлены состояние экономики, пути выхода из структурного кризиса, а также первоочередные и среднесрочные меры по вопросам стимулирования экономики.

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

Из стратегических документов надо особо отметить принятую в сентябре 2011 г. решением правительства «Стратегическую программу технологической модернизации управления» [17]. Эта программа будет способствовать приведению процесса принятия решений в Республике Молдова к уровню информационно-технологических практик, используемых правительствами мира, повышению прозрачности и эффективности процесса управления путем интегрирования рационально используемых информационных технологий центральными государственными учреждениями и предоставления правительственных данных публичного характера.

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

Российская Федерация

В части стратегического планирования в Российской Федерации приняты два ос-

новых документа: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

В 2008 г. был разработан и утвержден основополагающий документ – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [18]. В период 2007–2011 гг. были также приняты документы долгосрочного горизонта планирования: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [19], Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. [20] и др.

Разработаны Стратегии федеральных округов и отдельных территорий: Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. [21], Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г. [22], Комплексная стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 г. [23], Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г. [24]. В настоящее время приводятся в соответствие указанным стратегиям федеральных округов разработанные ранее стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Большинство субъектов Российской Федерации имеют схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации.

Утверждены стратегии и программы отраслевого развития в транспортном и энергетическом комплексах (Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г. [25], Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. [26]), в ряде других отраслей (в том числе, в металлургической [27], химической и нефтехимической промышленности [28] и др.), а также важных сфер жизнедеятельности (Стратегия развития информационного общества Российской Федерации [29], Водная стратегия

Российской Федерации до 2020 г. [30], Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации [31] и др.).

Однако в отсутствие основного федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» нет должной эффективной координации и реализации федеральных, отраслевых и региональных программ и стратегий.

Украина

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

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

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

В мае 2010 г. представлена «Программа экономических реформ Украины на 2010–2014 гг.» как базовая стратегия коренных изменений в экономике страны, в том числе в части системы планирования в государстве. В частности, в Программе отмечена необходимость ликвидировать противоречия между «Энергетической стратегией Украины на период до 2030 г.» и последними тенденциями развития экономики Украины. В разделе «Устойчивое экономическое развитие» Программы оп-

ределена необходимость внедрения среднесрочного планирования: принятие изменений в Бюджетный кодекс с целью законодательного определения принципов и методов среднесрочного планирования; принятие Проекта Закона Украины «О государственном прогнозировании и стратегическом планировании в Украине».

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

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

Законопроект предусматривает, что на долгосрочный период (более 5 лет) разрабатываются: Стратегия развития Украины; Стратегия регионального развития Украины; Стратегии развития Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя.

На среднесрочный период (от 3 до 5 лет) разрабатываются: План социально-экономического развития Украины; планы социально-экономического развития АРК (Крым), областей, районов, городов; прогноз экономического и социального развития Украины; прогноз государственного бюджета Украины на следующие за плановым два бюджетных периода; прогноз местного бюджета на следующие за плановым два бюджетных периода; государственные целевые программы; региональные и местные целевые программы; пла-

ны развития государственных хозяйственных объединений, государственных акционерных компаний, государственных холдинговых компаний.

На краткосрочный период (1 год) разрабатываются: основные направления экономической политики; государственный бюджет Украины; местные бюджеты; годовые финансовые планы государственных предприятий, хозяйственных обществ, в уставном (составном) капитале которых более 50% акций (частич, паев) принадлежат государству; планы деятельности центральных органов исполнительной власти; прогнозные балансы спроса и предложения товаров и услуг.

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

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

Проект Основных направлений экономической политики разрабатывается с учетом основных прогнозных макропоказателей экономического и социального развития Украины (в частности, показателей номинального и реального валового внутреннего продукта, индексов потребительских цен и цен производителей промышленной продукции, официального обменного курса гривны в среднем за год и на конец года, уровня безработицы).

Безусловно, сегодня государство делает акцент своей бюджетной политики на среднесрочном и долгосрочном планировании [32]. Однако, несмотря на то, что Украина имеет множество юридических документов и стратегических документов общего характера, их эффективная координация, реализация и исполнение остаются недостаточными.

* * *

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

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

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

Анализ опыта государственного планирования развития экономики и социальной сферы свидетельствует о разных подходах и значении государственного стратегического планирования в странах на постсоветском пространстве.

Наглядным примером эффективности мер государственного стратегического планирования и регулирования экономики, объединяющего планово-регулирующие методы с рыночными механизмами, может служить динамика индекса объема промышленной продукции в странах СНГ (рис. 2). На постсоветском пространстве в воп-

росах планирования лидируют Республика Казахстан и Республика Беларусь, что позволяет указанным странам менее болезненно преодолевать кризисные явления (2008–2010 гг.).

Вместе с тем сегодня невозможно представить систему государственного стратегического планирования лишь в виде реестра документов планирования. Разработка и реализация документов системы стратегического планирования развития государства на современном этапе, в условиях непрерывно меняющейся динамики экономики и ее показателей, требуют профессиональной научной и методологической поддержки, в том числе:

- фундаментального математического аппарата для реализации комплекса задач, связанных с системным подходом к государственному планированию и пространственному развитию страны;
- моделирования экономики и баланса множества постоянно меняющихся факторов;
- реализации принципа непрерывного индикативного планирования.

Сегодня дальнейшее развитие и применение должны получить и теория управления сложными динамическими системами; разработка методов анализа сложных систем и интеллектуального анализа данных для моделирования и поддержки принятия решений задач стратегического планирования.

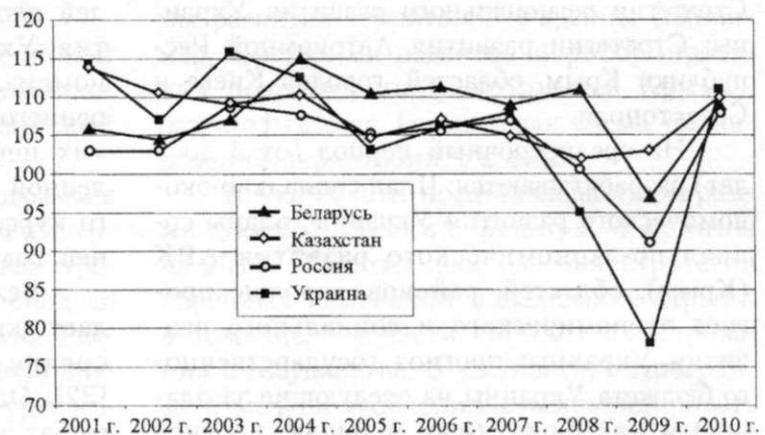


Рис. 2. Индексы объема промышленной продукции стран СНГ (в постоянных ценах, % к предыдущему году).

Источник. Авторская разработка.

Необходимы как дальнейшее развитие методологии, так и применение интеллектуальных систем на основе нейронных сетей для анализа данных и моделирования экономических процессов. Эти инструменты позволят реализовывать сложную систему государственного стратегического планирования в условиях динамически изменяющихся экономических процессов как в страновом, так и в мировом разрезе.

Система государственного стратегического планирования в современных условиях и при современных подходах может стать «новой моделью развития» экономик отдельных государств и мировой экономики в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Путин В. Выступление на совещании по слов и постоянных представителей России. 9 июля 2012 г. Режим доступа: <http://президент.рф/news/15902>
2. *Институт посткризисного мира*. Режим доступа: <http://www.postcrisisworld.org/>
3. Байбаков Н. Современной России нужна система планирования // Независимая газета. 2001. 22 февр.
4. Морой А.В. Опыт регулирования регионального развития Республики Казахстан // Научный вестник Уральской Академии Государственной Службы: политология, экономика, социология, право. 2011. № 15.
5. Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 г. № 827 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан».
6. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан (РК) от 30.06.2010 г. № 135 «Об утверждении Методических инструкций по реализации стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов». Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан от 01.10.2010 г. № 199 «Об утверждении Методических инструкций по проведению оценки стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления отчета по оценке». Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки, содержания и оценки меморандумов» № 160 от 23.08.2010 г. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Методической инструкции по проведению мониторинга
7. Борцов А. Социализм без ярлыков: Белоруссия // Спецназ России. 2009. № 9 (156).
8. *Постановление Национального статистического комитета Республики Беларусь* от 18.07.2008 г. № 89 «Об утверждении Методики по формированию и расчету баланса трудовых ресурсов».
9. *Сайт Министерства экономики Республики Азербайджан*: <http://www.economy.gov.az/eng/>
10. Указ Президента Республики Азербайджан от 14 апреля 2009 г. «Государственная Программа по социально-экономическому развитию регионов Азербайджанской Республики (2009–2013 гг.)».
11. В Азербайджане разрабатывается самая совершенная в СНГ модель общего равновесия // Информационный портал OnlineBaku. COM. 2011. 11 окт.
12. Закон Республики Азербайджан от 02.07.2002 г. «О бюджетной системе Республики Азербайджан».
13. *Информация официальных сайтов Республики Азербайджан*: [www.economy.gov.az](http://www.economy.gov.az;); www.cabmin.gov.az
14. *Стратегия национальной безопасности Республики Армения*. Одобрена на заседании Совета национальной безопасности при Президенте Республики Армения 26 января 2007 г.
15. Закон Республики Молдова № 295 от 21.12.2007 г. «Национальная стратегия развития Республики Молдова на 2008–2011 гг.».
16. *Постановление Правительства Республики Молдова* № 790 от 1 декабря 2009 г. «Программа стабилизации и возрождения экономики Республики Молдова на 2009–2011 гг.».
17. *Решение Правительства Республики Молдова* № 710 от 20 сентября 2011 г. «Стратегическая программа и порядка составления оперативной отчетности» № 168 от 01.09.2010 г. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки, реализации, мониторинга и контроля операционного плана» № 166 от 31.08.2010 г. Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан № 101 от 01.07.2010 г. «Об утверждении Методических инструкций по разработке Стратег. плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, гос. программ, программ развития территорий и стратег. планов гос. органов». Приказ Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан № 100 от 1 июля 2010 г. «Методические инструкции по проведению мониторинга стратегических и программных документов, стратегических планов государственных органов, включающих форму и порядок составления оперативной отчетности» и др.

кая программа технологической модернизации управления».

18. *Распоряжение Правительства Российской Федерации* от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.».

19. *Указ Президента Российской Федерации* от 12 мая 2009 г. № 537 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.».

20. *Указ Президента Российской Федерации* от 9 октября 2007 г. № 1351 «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.».

21. *Распоряжение Правительства РФ* от 28.12.2009 г. № 2094-р «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.».

22. *Распоряжение Правительства РФ* от 05.07.2010 г. № 1120-р «Стратегия социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г.».

23. *Распоряжение Правительства РФ* от 06.09.2010 г. № 1485-р «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2020 г.».

24. *Распоряжение Правительства РФ* от 07.02.2011 г. № 165-р «Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г.».

25. *Распоряжение Правительства Российской Федерации* от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.».

26. *Распоряжение Правительства Российской Федерации* от 13 ноября 2009 г. № 1715-р «Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.».

27. *Стратегия развития металлургической промышленности России на период до 2020 г.* (утв. Министерством промышленности и торговли Российской Федерации 18 марта 2009 г. № 150).

28. *Стратегия развития химической и нефтехимической промышленности на период до 2015 г.* (утв. Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации 14 марта 2008 г. № 119).

29. *Указ Президента Российской Федерации* от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 «Стратегии развития информационного общества Российской Федерации».

30. *Распоряжение Правительства Российской Федерации* от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Водная стратегия Российской Федерации до 2020 г.».

31. *Распоряжение Правительства Российской Федерации* от 8 декабря 2010 г. № 2205-р «Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации».

32. *Максюта А.* «Бюджетная политика на 2013 год и на среднесрочную перспективу», Материалы девятого финансово-экономического форума Украины. Режим доступа: <http://for-ua.com/economics/2012/03/02/125802.html>

33. *Фонд «Институт посткризисного мира».* Доклад «Модели посткризисного развития: глобальная война или новый консенсус». М.: ИПМ, 2010. Режим доступа: <http://www.postcrisisworld.org/>



Материал поступил 06.08.2012 г.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□□□.

BSEU Belarus State Economic University. Library.
<http://www.bseu.by> elib@bseu.by