
ИНДИКАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ, НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Пидоймо Людмила Петровна,

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления организациями Воронежского государственного университета; eppd@econ.vsu.ru

Жданова Юлана Викторовна,

соискатель кафедры экономики и управления организациями Воронежского государственного университета, начальник отдела автономного учреждения при департаменте экономического развития области «Агентство по привлечению инвестиций Воронежской области»; yulanaz@rambler.ru

В современных социально-экономических условиях особо актуальными являются вопросы устойчивого развития российских регионов. В рамках решения задач по ускорению экономического развития, содействию институциональным преобразованиям, трансформации взглядов на роль территорий, одним из ключевых методов координации интересов государства, регионов и экономических субъектов хозяйствования является индикативное планирование.

Ключевые слова: индикативное планирование, программно-целевой метод, программы социально-экономического развития, региональное планирование.

Народное хозяйство России до революции находилось в ощутимо проигрышном в сравнении с ведущими мировыми державами положении. Диспропорции развития промышленности в тот период усугублялись выпуском правительственных акций, гарантирующих развитие, в первую очередь, военной мощи государства. Индустриальная сфера находилась как в непосредственной зависимости от государства, так и в косвенной – от крупных банков. Высокая степень концентрации в ведущих отраслях промышленности теоретически упрощала вмешательство государства. Тем не менее, при отсутствии способности и инициативы, планирование не достигло большого прогресса в дореволюционной России.

Планирование в России началось с попытки внедрить в экономику плановый баланс именно развития промышленности, поскольку крестьянское сельское хозяйство слабо подвластно плановым началам. Временным правительством были созданы военные комитеты ведущих промышленных отраслей, послужившие основанием, на котором строились впоследствии

советские органы. Первая экспериментальная попытка на деле осуществить планирование экономики была предпринята в 1918 г. Академия наук приступила к систематическому изучению и обследованию естественных производительных сил страны, параллельно Высший Совет Народного хозяйства указал всем главам и центрам «приступить к составлению производственных программ на предстоящий операционный год» [1]. Были определены три наиболее горящих объекта общественных работ, которые подлежали выполнению: электрификация промышленности Петрограда, развитие Кузнецкого угольного бассейна и ирригационные работы в Туркестане для полива земель под хлопковые плантации. Несмотря на то, что гражданская война затормозила развитие этого проекта и деятельность комитета отошла на задний план, эта инициатива имела очень большое значение.

В период с 1918 по 1921 г. окончательно утвердилось намерение руководства страны использовать инструменты планирования для восстановления и развития народного хозяйства. На послереволюционном этапе развития планирования в России была обоснована и принята идея необходимости государственного планового регулирования, предприняты первые попытки создавать программы достижения в намеченный срок желаемого уровня производства, с расчетами необходимых для этого затрат и капиталовложений.

Следующий этап продлился вплоть до пореформенных 90-х годов. В течение второго (назовем его «социалистическим») этапа произошли очень важные изменения в экономике в целом, и в системе её планирования в частности.

В целях преодоления экономической, технической отсталости, обновления производственных мощностей и привлечение капиталовложений, в том числе иностранных, внутри страны, в 1921 – 1929 годах советским правительством проводилась новая экономическая политика. В результате, возник новый для экономики России государственно-капиталистический сектор. Вместо отраслевой системы управления вводилась территориально-отраслевая. Приостанавливалась национализация мелкой и средней промышленности, допускалась частное предпринимательство, в частные руки могли передаваться предприятия с численностью до 20 человек. Деятельность государственных предприятий нацеливалась на большую самостоятельность и самокупаемость. Была отменена строгая централизация в снабжении предприятий сырьем и распределении готовой продукции. Предприятия получали некоторую самостоятельность и могли так или иначе планировать собственную предпринимательскую активность.

Одновременно был создан центральный планирующий орган – Государственный плановый комитет (Госплан), на который возлагались функции: разработка единого общегосударственного хозяйственного плана, способов и порядка его осуществления; рассмотрение и согласование с общегосударственным планом производственных программ и плановых

предложений всех ведомств; выработка мер общегосударственного характера по развитию знаний и организации исследований, необходимых для осуществления плана государственного хозяйства по использованию и подготовке потребного персонала; распространение сведений о плане народного хозяйства, о способах его осуществления и формах организации труда.

Госплан устанавливал ряд интегральных плановых показателей, которые дезагрегировались и приобретали все более конкретный вид по мере их продвижения к предприятиям. Государство дотациями поддерживало развитие отраслей. В целях реализации проекта постройки «сети электрических станций» для обеспечения работы промышленности, земледелия и транспорта была создана Государственную комиссию по электрификации России (ГОЭЛРО). А с 1928 по 1990 годы в качестве плановых документов принимались пятилетние планы развития, главным критерием оценки деятельности предприятий было выполнение пресловутых планов по валу. Для оценки емкости рынка плановиками использовались таблицы межотраслевых связей вида «затраты — выпуск». Доминирующим стал программно-целевой подход, получивший название «директивного». Наиболее важными документами долгосрочного планирования этого периода стали комплексные программы научно-технического прогресса, Продовольственная программа, Энергетическая стратегия, программы социально-экономического развития Нечерноземной зоны.

К середине 1960-х годов резервы развития народного хозяйства по экстенсивному пути были исчерпаны. Ряд экономистов во главе с Е.Г. Либманом развернули дискуссию о роли прибыли в социалистической экономике [2]. Предлагалось ослабить диктат государства в сфере планирования. План должен был стать не столько заданием, сколько заказом предприятию. Ведущим экономическим показателем должна стать прибыль, распоряжаться которой предприятие могло по своему усмотрению. Важным этапом совершенствования планирования явилась реформа 1965 г., предполагающая на первом месте среди показателей прибыль и не допускающая изменение планов без согласования с предприятиями. Было положено начало отказу от планирования номенклатуры выпускаемой предприятиями. Однако новые показатели вводились с трудом. Пользуясь правом самостоятельности, предприятия заранее занижали плановые задания, было выгодно выпускать однотипную продукцию по максимально высоким ценам, что привело к исчезновению дешевых товаров.

В 1987 г. на основании Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» сократилось количество утверждаемых показателей. С 1988 г. предприятиям стали доводиться контрольные цифры — ориентиры, государственный заказ, лимиты и экономические нормативы. Контрольные цифры отражали общественные потребности в продукции, производимой предприятием, и минимальный уровень эффективности

производства. Они не утверждались, а носили ориентирующий характер. Роль центра сводилась к подготовке общего плана и определению объема государственного заказа [3]. Дальнейшая ликвидация плановых органов была уже формальностью.

Итак, в ходе второго этапа в советской России утвердилась плановая экономика, управлявшаяся командно-административными методами. Система планирования характеризовалась доведением фондов до предприятий. Инициатива и предпринимательская способность субъектов хозяйствования была незначительной. Сроки службы основного капитала были значительными, выбытие элементов основных фондов медленным, а средний возраст машин и оборудования, зданий и сооружений – высоким. Дефициты в плановой системе возникали из-за невозможности добиться пропорциональности в производстве большого числа видов различной продукции. Инвестиции направлялись на увеличение выпуска дефицитной продукции в ближайшей перспективе. Плановый процесс представлял собой непрерывную ликвидацию дефицитов. Тем не менее, в кризисные военные годы командно-административная система управления экономикой и директивное планирование принесли свои плоды. Были построены новые предприятия, преодолена разруха военных лет.

В начале 90-х годов формирующиеся рыночные условия определили переход к следующему этапу эволюции планирования. Он характеризуется разработкой программ социально-экономического развития регионов. По своей сути, это были скорее не стратегические документы, а антикризисные, больше напоминавшие политические намерения властей. Одними из первых были принятые в 1993 г. Программа социально-экономического развития Курильских островов Сахалинской области) и в 1995 г. Программа социально-экономического развития Республики Саха (Якутия). Первоначально, программы разрабатывались федеральными органами власти с привлечением различных консультантов.

Позже, сами субъекты приступили к их разработке. Целью являлось вписание субъекта РФ в макроэкономический контекст и получение ассигнований со стороны федерального бюджета на реализацию. Первым стратегическим региональным документом считается Стратегический план г. Санкт-Петербург, разработанный еще в 1997 г. и до сих пор являющийся ориентиром для администрации города [4]. На конец 90-х годов приходится принятие программ по Московской области и Республике Карелия.

На этом этапе начал обсуждаться вопрос необходимости формирования системы собственно индикативного планирования. В 1997 году Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Институтом экономики Российской Академии Наук была организована представительная конференция «Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики». В рекомендациях конференции предлагалось: сконцентрировать усилия на создании системы индикативного планирования и прогнозирования

экономики, органично связанных с долгосрочной социально-экономической стратегией и направленных на ее реализацию; разработка индикативных планов и целевых государственных программ должна осуществляться совместными и согласованными усилиями органов федеральной власти, органов власти субъектов Федерации с широким привлечением научных и общественных организаций, включая профсоюзы; подготовить специальный Закон «Об индикативном планировании и долгосрочных национальных программах социально-экономического развития» [5]. Закон был одобрен Государственной Думой в первом и втором чтениях. Однако был отклонен Президентом РФ по причине противоречия законодательству в 2001 г.

К 2001 году было разработано несколько десятков программ, охватывавших полностью или частично территорию более 50 субъектов Федерации, причем некоторые регионы попали под действие сразу нескольких программ. Причиной активизации было принятие федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» от 20.07.1995 № 115-ФЗ. Действующий по настоящее время Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития РФ, общий порядок разработки программ. Закон восстанавливает правомерность применения в экономике терминов «план» и «прогноз» [6].

Итак, характерной чертой программ развития на данном этапе является отсутствие внятного механизма их осуществления. Не прописаны механизмы достижения программных целей и задач, не обозначены «зоны ответственности» участников процесса. В то же время, созрели предпосылки осуществления плановых инициатив непосредственно субъектами РФ. С момента принятия Закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» и составления первой среднесрочной программы социально-экономического развития России на 2002 – 2004 годы и до настоящего времени принята практика составления среднесрочных программ [7].

С 2002 г. начинается резкое сокращение федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов – в 2002 г. таких программ осталось только семь. Несмотря на сокращение числа программ, количество субъектов, на которые распространялось их действие, почти не изменилось. Связано это с появлением таких программ, как «Юг России» и «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ на 2002 – 2010 годы и до 2015 года», охватывающих несколько субъектов.

Более активно в этот период начинает развиваться собственно региональное планирование, основанное на использовании не федеральных программ, а программ и стратегий социально-экономического развития самих субъектов. В это же время федеральное правительство начинает решать вопросы по повышению качества регионального программирования. Так, в соответствии с приказом Минэкономразвития РФ был разработан и

утвержден Типовой макет программ социально-экономического развития субъектов РФ, а также Порядок согласования с федеральными органами программ социально-экономического развития. В качестве основных индикаторов программы развития утверждены:

- объем валового регионального продукта; структура валового регионального продукта;
- индексы физического объема производства промышленной продукции; отраслевая структура промышленного производства;
- индексы физического объема производства продукции сельского хозяйства;
- объем внешней торговли; основные показатели инвестиционной деятельности и другие [8].

Соответствие программы Типовому макету с одной стороны обеспечивало методологическое единство плановых документов, но с другой ограничивало инициативу регионов, поддерживая их в состоянии получателей дотаций из федерального бюджета.

С 2005 г. начинается активная разработка документов стратегического планирования Министерством регионального развития РФ. Это период инвестиционного роста в России и, как следствие, формирования потребности в координации планов различных инвесторов и привязке этих планов к конкретным территориям [9]. Согласно Градостроительному кодексу, не позднее 1 января 2008 года все субъекты Федерации должны были утвердить схемы территориального планирования, разработка которых должна опираться на документы стратегического планирования: стратегии развития, концепции стратегий, схемы размещения производительных сил, программы и планы развития.

В ряде субъектов РФ, в таких, как Республика Татарстан, Свердловская область, Республика Бурятия, Краснодарский край, формируется индикативный план в виде цельного, структурированного документа. Индикативное планирование в Татарстане реализуется на основе разработки Республиканских программ на один и три года. В составе этих программ устанавливаются пороговые значения индикаторов социально-экономического развития на уровнях Республики, отрасли, муниципального образования и хозяйствующего субъекта. С целью достижения пороговых значений индикаторов формируется государственный заказ на управление, заключаются соглашения и контракты с хозяйствующими субъектами и соглашения с администрациями муниципальных образований [10].

Интересен в изучении истории индикативного планирования и опыт Республики Саха (Якутия), где в 2001 году разработан и утвержден перечень индикаторов развития, в том числе улусов и городов Республики, а также предприятий. В перечень индикаторов включены такие показатели макроэкономического программирования, как:

- валовой региональный продукт на душу населения и его темпы роста;

- доля инвестиций в основной капитал;
- индикаторы управления государственными финансами, промышленностью, топливно-энергетическим комплексом, сельским хозяйством, земельными отношениями и прочим, вплоть до показателей управления ценовой и антимонопольной политикой.

Система индикативного планирования реализуется в ежегодно принимаемых планах-заданиях по производству важнейших видов товаров, работ и услуг. Ежегодно утверждаются постановлением Правительства Республики: объемы добычи в топливно-энергетическом комплексе, горнодобывающей промышленности, объемов производства перерабатывающей промышленности, сельского хозяйства, объемов платных услуг населению [11].

Ежегодный индикативный план социально-экономического развития разрабатывается и в Краснодарском крае, его показатели являются базовыми для разработки проекта бюджета края и представляются на утверждение Законодательному Собранию одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год. Планируются следующие показатели: объем прибыли и объем произведенной продукции (работ, услуг); стоимость находящегося в государственной собственности Краснодарского края и (или) муниципальной собственности имущества, включая основные производственные фонды и оборотные средства; численность занятых работников и фонд оплаты труда; объемы инвестиций за счет собственных и привлеченных средств [12].

Итак, в настоящее время ссылки на применение планового регулирования экономики содержатся в ряде документов. Министерством экономического развития РФ были разработаны рекомендации по разработке типовых программ социально-экономического развития, но и они не устраняют противоречий и разночтений между региональными плановыми документами и действующим федеральным законодательством. В 2010 г. рекомендации утратили силу, на смену выпущено Постановление Правительства об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, которое в принципе не устанавливает обязательных для планирования индикаторов [13]. Большинство субъектов РФ в качестве плановых документов продолжают разрабатываться программы развития на 1 – 3 года. По существу они являются экстраполяционными прогнозами, показатели которых закладываются в основу формирования бюджетов. Более чем за 10-летний период работы над региональными плановыми документами не все субъекты РФ сформировали эффективный механизм планирования социально-экономического развития. Координирующие руководящие органы РФ, меняя формальные требования к принципам разработки программ, не смогли изменить существа процесса, и недоработки ранней стадии сохраняется.

Таким образом, история планирования экономики в России обширна.

Авторами выделяются следующие этапы планирования: 1918 – 1921; 1921 – начало 1990х; начало 1990х – 2002; 2002 – настоящее время. Каждый этап обладает набором присущих только этому этапу отличительных особенностей (см. табл.).

Таблица

Особенности этапов индикативного планирования в России

Этапы	Особенности этапов
1918 – 1921 гг.	- отсутствие внятного механизма планирования; - обоснование необходимости планового государственного регулирования экономики; - первые попытки создания программы достижения в определенном уровне производства в определенный срок, с расчетами необходимых для этого затрат.
1921 – начало 1990-х гг.	- создание централизованного планирующего органа; - начало практики составления 5-летних планов развития отраслей; - планируемые показатели обязательны для выполнения предприятиями.
начало 1990-х гг. – 2002 г.	- отсутствие централизованного планирующего органа; - начало разработки федеральных программ развития отдельных регионов с привлечением научных институтов и консультантов; - принятие федерального закона, восстанавливающего правомерность применения планирования в экономике.
2002 г. – настоящее время	- начало плановой деятельности самих регионов; - не регламентируются обязательные к планированию показатели; - попытка организации методологического единства плановой деятельности в регионах.

Каждый из перечисленных этапов наряду со своими недостатками имеет и положительные особенности, позитивный опыт может быть использован в современной плановой деятельности. На начальной стадии индикативного планирования была обоснована необходимость использования инструмента планирования для развития народного хозяйства страны. В ходе социалистического этапа был сформирован центральный плановый орган, сложилась система регулярных планов развития экономики, удалось организовать новые производства, восстановить разрушенное в ходе войн народное хозяйство. К концу этапа был создан прецедент доведения до предприятий плановых показателей в качестве рекомендуемых к достижению. Директивное планирование, являвшееся неотъемлемой частью командно-административной системы управления экономикой, прекратило своё существование. Достижение предприятиями плановых показателей перестало жестко регламентироваться органами власти. На третьем этапе основное развитие получил программно-целевой метод планирования, когда правительство страны стало координировать расходы федерального бюджета на развитие субъектов учитывая основные положения программ социально-экономического развития регионов. Кроме того, на данном этапе предпринята попытка законодательно утвердить программно-целевой метод планирования в качестве инструмента управления экономикой. Четвертый

этап характеризуется расширением плановых инициатив регионов, в том числе широкой практикой внедрения принципов индикативного планирования в субъектах РФ.

Таким образом, основываясь на опыте отечественного индикативного планирования, целесообразны к исполнению некоторые рекомендации:

1. Совершенствование индикативного планирования, по нашему мнению, связано с совершенствованием нормативно-методической базы, регламентирующей принципы разработки программ развития социально-экономических систем регионов на индикативном уровне.

2. Разнообразие форм индикативных планов и стратегических целей развития региональной экономики порождает большое количество моделей индикаторов социально-экономического развития. Для каждого варианта регионального развития необходимо разрабатывать конкретную модель индикаторов.

3. Требуется детализация индикаторов развития регионов по отдельным направлениям. Примечателен в этой связи опыт Татарстана, где пороговые значения индикаторов социально-экономического развития устанавливаются на уровнях республики, отрасли, муниципального образования и предприятий.

4. В основу разработки должна быть положена идея об иерархической системе индикаторов и показателей. Это обеспечит взаимозависимость стратегических индикаторов регионального развития и показателей деятельности конкретных предприятий и организаций, а также увязку стратегических индикаторов и показателей с текущими.

5. Должно быть учтено создание межведомственной комиссии, функционирующей на принципах социального партнерства для оценки выполнения и внесения предложений в план или программу.

6. Кроме того, в условиях противоречивости интересов бизнеса и государства, порождающих высокий уровень неопределенности при принятии решений на перспективу, необходимо привлечение представителей предпринимательства для разработки плана или программы. В том числе, необходимо использовать информацию из бизнес-планов предприятий, для чего целесообразно унифицировать систему её сбора.

7. В качестве инструмента аудита выявленных и перспективных ресурсов регионального развития, в программных документах необходимо обоснование ресурсной базы и эффективности мер развития. Это позволит сориентировать субъектов экономической деятельности на реализацию схемы «ресурс – деятельность – результат – эффект».

8. Необходимо строить программы исходя из пирамидальной временной схемы: долгосрочные представляют собой базу построения среднесрочных программ, а среднесрочные – основу краткосрочных программ [14].

9. Принципиально важным вопросом, тесно связанным с повышением уровня планового управления развитием народного хозяйства и отдельных

его звеньев, является обеспечение непрерывности планирования, которая заключается в систематическом продлении плановой перспективы, что позволяет своевременно учитывать особенности предстоящего этапа развития, уточнять при необходимости ранее принятые плановые решения и обеспечивать преемственность этих решений, готовиться к разработке и осуществлению системы новых мероприятий.

10. Развитие форм индикативного планирования по схеме от конъюнктурной к структурной, и далее к стратегической заняла десятилетия в капиталистических странах. В России на данном этапе сформированы элементы конъюнктурной формы [15]. Необходимо обоснование в разрезе программы перехода к структурной, а позже и к стратегической форме, когда целью индикативного плана является ориентация развития региона в глобальном пространстве научно-технического и социально-экономического развития, повышение конкурентоспособности региональной экономики.

Список источников

1. Карр, Э. История Советской России [электронный ресурс] / Эдвард Карр. – URL: http://krotov.info/lib_sec/11_k/karr/karr00.html.

2. Невостребованная альтернатива рыночной реформе 1965 года [электронный ресурс] / URL: http://www.situation.ru/app/j_art_781.htm.

3. СССР. Постановления ЦК КПСС и Совета Министров. О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования [электронный ресурс]: [постановление от 17 июля 1987 №816]/URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=ESU;n=962>.

4. Ананов, Н. Стратегия и цели развития Петербурга [текст] / Н. Ананов // Экономика. Политика. Инвестиции. – 1999. – № 2. – С. 55.

5. Материалы международной конференции в Совете Федерации «Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики» [электронный ресурс] / URL: http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/185/index.html.

6. Российская Федерация. Законы. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации [электронный ресурс]: [федер. закон от 20 июля 1995 № 115-ФЗ: принят Гос. Думой 23 июня 1995] / URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=7264>.

7. Николаев, М. Обобщение опыта планирования социально-экономического развития в субъектах РФ [текст] / М. Николаев, М. Махотаева // Вопросы экономики. – 2002. – № 5. – С. 51 – 64.

8. Минэкономразвития РФ. Приказ. О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ СЭР субъектов РФ [электронный ресурс]: [приказ Министерства экономического развития и торговли РФ от 17 июня 2002] / URL: http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_78207.html.

9. Российская Федерация. Постановления Совета Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации. О территориальном планировании в Российской Федерации [электронный ресурс]: [постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 февраля 2008 № 67-СФ] / URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXR;n=414734>.

10. Портал Правительства Республики Татарстан [электронный ресурс]. – URL: <http://prav.tatar.ru>.

11. Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия) [электронный ресурс]. – URL: <http://www.sakha.gov.ru>.

12. Портал исполнительных органов государственной власти Краснодарского края [электронный ресурс]. – URL: <http://www.krasnodar.ru>.

13. Российская Федерация. Постановления Правительства Российской Федерации. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [электронный ресурс]: [постановление правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 № 588] / URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=103481>.

14. Пидоймо, Л.П. Планирование модернизации промышленных предприятий: Методологические и методические аспекты: Монография [текст] / Л. П. Пидоймо. – Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та, 2005. –С. 107.

15. Бекетов, Н.В. Проблемы стратегического планирования регионального развития [текст] / Н.В. Бекетов // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 35. – С. 11 – 19.

INDICATIVE PLANNING IN RUSSIA: STAGES OF DEVELOPMENT, WAYS OF PERFECTION

Pidoymo Lyudmila Petrovna,

Dr. Sc. of Economy, Professor of the Chair of Economy and Management of Organizations of Voronezh State University;
eppd@econ.vsu.ru

Zhdanova Yulana Viktorovna,

Applicant of the Chair of Economy and Management of Organizations, Voronezh State University; yulanaz@rambler.ru

Under the present economic conditions sustainable development of Russian regions becomes significantly relevant. To complete the task of institutional transformation facilitation, as well as facilitation of regions positioning transformation, there is a crucial role of an indicative planning as a method to coordinate interests of state, region, and economic entity.

Keywords: indicative planning, sustainable development of regions, program of economic and social development, goal-oriented planning.