
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Богомолова Ирина Викторовна,

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления проектами в строительстве Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета; bogomolova@volgadmin.ru

В статье на основе ретроспективного анализа предлагается авторский подход к определению экономической сущности понятий стратегического, директивного, а также территориального индикативного планирования. Автор выявляет основные элементы системы индикативного планирования социально-экономического развития территорий, раскрывает общие черты и различия в подходах к планированию в зависимости от целей и объекта планирования.

Ключевые слова: стратегия развития, территориальное стратегическое планирование, индикативное планирование.

С конца XX – начала XXI вв. в России наблюдается повышенный интерес к стратегическому территориальному планированию. Это понятие встречается в нормативно-законодательной базе, научной литературе, а также в обращениях политиков к своему электорату. Мы являемся наблюдателями (а многие и активными участниками) процесса бурного создания стратегических планов развития городов и регионов и формирования комплекса градостроительной документации на различных территориальных уровнях.

Вместе с тем детальный анализ документов стратегического территориального планирования, разрабатываемых в настоящее время в Российской Федерации, приводит к выводу о подмене понятий. Под этим термином в большинстве случаев скрывается социально-экономический план развития территории определенного уровня – муниципалитета или субъекта Федерации без учета территориальной составляющей.

В чем состоит принципиальное отличие стратегического территориального планирования от социально-экономической стратегии развития территории и градостроительного планирования? Ответ можно сформулировать так: стратегическое территориальное планирование – это совокупность стратегий и концепций социально-экономического развития объекта, не-

посредственно реализуемых на конкретной территории, благодаря четкой системе разработанной градостроительной документации, на основе стратегических целей в условиях конкурентной среды для достижения наилучших результатов в определенный период времени. Иными словами, это непосредственная реализация мер социально-экономической политики на конкретной территории.

В литературе по стратегическому планированию [6] существует два противоположных взгляда на понимание стратегии. В первом случае стратегия – это конкретный долгосрочный план достижения некоторой цели, а выработка стратегии – это процесс нахождения цели и составление долгосрочного плана. Такой подход основывается на убеждении в том, что все возникающие изменения предсказуемы, а происходящие в среде процессы носят детерминированный характер и поддаются полному контролю и управлению.

Во втором случае под стратегией понимается долгосрочное качественно определенное направление развития какого-либо объекта, касающееся сферы, средств и формы его деятельности, системы отношений внутри и вне его, а также его позиций в окружающей среде. При таком понимании стратегию можно охарактеризовать как выбранное направление деятельности в изменяющихся условиях, функционирование в рамках которого и должно привести объект к достижению поставленных целей. Мы придерживаемся второго подхода к определению стратегии.

Под стратегией развития будем понимать процесс подготовки управленческих решений, касающихся различных аспектов жизнедеятельности общества, его отдельных подсистем и структурных элементов, в рамках которого происходит целеполагание развития и определение оптимальных путей их достижения, обеспечивающих эффективное использование всех требующихся для этого ресурсов.

Для того чтобы успешно управлять развитием национальной экономики, субъектов Федерации, местных органов власти, регулировать разнообразные процессы, происходящие в обществе, всем субъектам управления необходимо точно и правильно намечать цели, которые они преследуют, подготавливать научно обоснованные меры, обеспечивающие их достижение.

Все эти проблемы решаются в процессе планирования.

В Советском Союзе система государственного планирования нашла в управлении народным хозяйством и территориальным развитием широкое применение. Была создана система народнохозяйственного и территориального планирования, в состав которой входили [1, с. 78]:

– Госплан СССР (планирование на общегосударственном уровне охватывало глобальные аспекты воспроизводства, размещения производительных сил и определения главных направлений развития);

– Госпланы союзных республик и автономных областей (их основными функциями были конкретизация вопросов размещения производства

в пределах территорий республик и формирование территориально-производственных комплексов);

– местные территориальные плановые органы – уровень областей, административных районов и городов (собственно региональное планирование).

Возникнув в России на рубеже 20-х гг., планирование совершенствовалось в соответствии с развитием народного хозяйства, межотраслевых и межтерриториальных связей, институциональных отношений. Однако наибольшую трансформацию система государственного планирования претерпела в 80-90-е гг.

До этого момента государственные пятилетние планы развития отраслей народного хозяйства и территорий носили сугубо директивный характер. В послевоенный период была предпринята попытка сочетания отраслевого и территориального планирования, что выразилось в создании в 1957 г. системы совнархозов. Однако эта попытка потерпела неудачу ввиду возникших противоречий между отраслевыми и территориальными интересами – в 1964 г. совнархозы были распущены. После 1965 г. начал осуществляться переход к экономическим методам управления. В 70-80-е гг. наибольшее развитие получило оптимизационное планирование [9, с. 23-24].

При разработке плана восьмой пятилетки (1965-1970 гг.) намного шире начали применяться проблемно-комплексный и территориально-комплексный подходы решения народнохозяйственных задач. На основе использования этих подходов в 1979 г. была подготовлена радикальная экономическая реформа, которая в полном масштабе стала реализовываться лишь с 1987 г. Значительный количественный рост и глубокие качественные изменения в народном хозяйстве, а также необходимость предвидения результатов научно-технического прогресса усложнили задачи планирования и явились объективными предпосылками для повышения роли планов и прогнозов.

В условиях последующих пятилеток, вплоть до XII пятилетки, плановые задания практически не выполнялись, наблюдалось замедление роста всех важных социальных и экономических показателей, снижение эффективности общественного производства. В этих условиях возникла необходимость в перестройке системы государственного планирования социально-экономического развития. В 1987 г. был принят сборник документов «О коренной перестройке управления экономикой», где предлагалось внедрение мер по повышению научной обоснованности планов, улучшению работы плановых органов, переходу от административных к экономическим методам планирования [10]. Существенным достижением явился начавшийся переход от системы директивного планирования к индикативному и стратегическому.

Анализ литературы по стратегическому планированию и управлению (СПУ) показал, во-первых, лавинообразный рост начиная с 60-х годов прошлого века количества научных исследований в данной области и формирование на этой основе более десятка научных и прикладных школ, а во-вторых, их

безусловную концентрацию лишь на СПУ фирм и организаций. Проблемы стратегического управления и планирования развития национальной и региональной экономики долгое время незаслуженно оставались в тени, лишь эпизодически появлялись работы по стратегическим планам городов. Прикладные разработки в этой области основывались на механическом перенесении на уровень территории теоретических конструкций, принципов и инструментов, которые предлагались для управления отдельными фирмами, компаниями и некоммерческими организациями.

Нами выделены этапы модернизации теоретико-методологических подходов к планированию: функциональное планирование; рациональное комплексное планирование; планирование на базе прагматического инкрементализма; стратегическое планирование; планирование, основанное на социальных коммуникациях и сотрудничестве; постсовременный модернизм планирования.

Планирование определим как специфическую форму общественной практики людей, являющуюся одной из функций управления, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, обосновании их оптимальности, обеспечении возможности выполнения и проверки их выполнения.

Таким образом, *целью стратегического территориального планирования* как процесса управления территориальным развитием является разработка стратегии развития, выраженная в определенной документальной форме (стратегический план), включающей в себя совокупность конкретных управленческих решений, согласованных пространственно, экономически и организационно.

Объектом стратегического территориального планирования выступает административно-территориальная единица страны того или иного ранга (регион – субъект РФ, группа регионов, муниципальное образование и т.п.). *А субъект стратегического территориального планирования* в значительной мере определяется спецификой его объекта и носит в общем случае многоуровневый характер. Например, применительно к городу ядром субъекта стратегического планирования его развития выступают органы муниципального управления.

При выявлении базовых принципов и понятий территориального стратегического планирования большое значение имеет учет его основных отличий от стратегического планирования на уровне фирм и корпораций. Эти отличия проявляются в следующем [13]:

– «автономия» регионов и городов как объектов стратегического планирования и управления имеет ограниченный характер как в экономическом, так и в правовом аспекте. Фирма, компания или организация автономны по определению;

– фирмы и компании – это четко структурированные организации, построенные по принципу единоначалия, где влияние групп интересов сведено к

минимуму. Регион как сложная социально-производственная система представлен различными группами интересов, борющимся за власть легальными способами или неформальными методами;

- конечной целью фирмы и компании является максимизация прибыли, а региональной системы – повышение благосостояния, уровня и качества жизни ее населения. Это определяет специфику целеполагания в территориальном или корпоративном стратегическом планировании;

- территориальные системы обладают большей инерционностью по сравнению с фирмами, компаниями, корпорациями. Это влияет на использование в них моделей стратегирования: в территориальном стратегическом планировании прогностические модели имеют большее право на существование, чем в стратегическом планировании фирм;

- территорию нельзя обанкротить или ликвидировать, тогда как для производственных компаний это обычное дело.

В дополнение к известным принципам территориального стратегического планирования (системности, непрерывности и т.д.) сформулируем ряд новых, а также уточним формулировки существующих:

- принцип системности. Реализация этого принципа совмещает использование принципов субсидиарности и интеграционности;

- принцип социальной доминантности. Любые стратегические решения и любые программные документы регионального и муниципального стратегического планирования и управления должны рассматриваться сквозь призму достижения главной цели – повышения уровня и качества жизни населения, проживающего на данной территории;

- принцип партнерства. Частным случаем реализации этого принципа являются принципы государственно-частного партнерства и социальной ответственности бизнеса;

- принцип научности, объективности и доказательности. Процесс стратегического планирования должен быть основан на серьезной научно-методологической базе для выдвижения и обоснования гипотез и сценариев перспективного развития как логически непротиворечивых конструкций «образа будущего», опирающихся на четкий и комплексный учет и прогнозирование основных факторов производства, развития человеческого потенциала, институциональной среды в их единстве и взаимодействии;

- принцип институционализации. Основные программные документы регионального и муниципального развития наряду с формулировкой главных целей, задач, стратегических приоритетов и изложением управленческой политики должны включать в себя «встроенные» механизмы их реализации, а также предложения по возможной корректировке институциональных условий реализации стратегических приоритетов;

- принцип повышения конкурентоспособности территорий различного ранга и их систем управления, означающий, в частности, что категория конкурентоспособности региона не должна подменяться понятием его кон-

курентной борьбы за привлекаемые внешние ресурсы и инвестиции [5];

– принцип открытости и информационной доступности. Постепенный переход от представительной демократии к прямой в применении к стратегическому планированию означает его новое качество, базирующееся на открытых информационных системах с непосредственным участием сетевых структур гражданского общества, дополняющих профессиональные управленческие и экспертные структуры;

– принцип инновационности. Стратегические решения по своей сути не должны консервировать сложившуюся ситуацию, но должны быть направленными на поиск и реализацию новых инновационных путей в экономическом, социальном и технологическом развитии территории, а также в управленческих технологиях.

Для обоснования направлений и задач совершенствования территориального планирования в системе стратегического управления России целесообразно выявить продуктивные моменты, присущие современной зарубежной практике. Ее анализ позволяет зафиксировать ряд принципиально важных характеристик, в том числе появившихся в последние годы.

Важнейшим компонентом стратегий, позволяющим проводить оценку результатов, разработанных для реализации стратегий краткосрочных и среднесрочных планов и проектов, являются индикаторы. Индикаторы показывают направления движения к целям стратегического развития городов и поэтому могут считаться своеобразными количественными характеристиками этих целей [3]. Степень детализации индикаторов в связи с этим отражает детализацию целей стратегического развития города.

Индикативное планирование, рассматриваемое как совокупность процедур согласования процессов воспроизводства, реализуется на разных уровнях управления [8]:

– 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.

Особо хочется обратить внимание на органическую взаимосвязь разработки и реализации индикативных планов с механизмами формирования и осуществления промышленной политики страны. Мы выделяем промыш-

ленную 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.

На сегодняшний день наиболее распространенными формами государственного планирования являются стратегическое, директивное и индикативное планирование.

Директивное планирование осуществляется посредством установления адресных заданий и распределения необходимых для их выполнения ресурсов среди исполнителей плана. В условиях монополии государственной собственности на основные средства производства планирование распространяется на все стороны жизнедеятельности общества. Основными рычагами директивного планирования являются бюджетное финансирование, лимиты капитальных вложений, фонды материально-технических ресурсов, государственные заказы. В разработке показателей директивного плана его исполнители играют не главную роль [2, с. 37].

Понятие «директивное планирование» также связывалось с директивами коммунистической партии. Объясняется это, на наш взгляд, участием в советский период партийного руководства в планировании. Кроме того, директивное планирование связывают с идеологической составляющей планирования в СССР.

Индикативное планирование является основным методом воздействия на функционирование рыночной экономики. Оно призвано обеспечить решение многих вопросов социально-экономического развития, осуществление которых только рыночными методами невозможно или затруднено. Это форма взаимодействия всех звеньев системы федеральных органов управления как между собой, так и с региональными органами. Индикативные планы органично соединяют в едином документе концепции социально-экономического развития, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, экономические регуляторы [11].

Индикативным планированием называют также формирование системы параметров, которые характеризуют состояние и развитие экономики страны, соответствующие государственной социально-экономической политике, а также определение мер государственного воздействия на экономические процессы с целью достижения указанных параметров [2].

В российских источниках пишут: «Различают директивное и индикативное государственное планирование. Директивное планирование присуще административно-командной системе, а индикативное планирование – рыночной экономической системе. Директивность планирования проявляется в наделении плана силой обязательного для всех исполнителей документа. Из директивности планирования вытекает требование строгого соблюдения плановой дисциплины, ответственности предприятий, хозяйственных органов, должностных лиц за невыполнение заданий. Директивное планирова-

ние обеспечивает контроль за производством и распределением ресурсов из единого экономического центра. Каждый поставщик привязывается к своему потребителю, и каждый потребитель знает, кто ему поставит сырье, полуфабрикаты, комплектующие изделия. Хозяйствующий субъект не может самостоятельно решать, что, как и когда производить, кому и по какой цене продавать. С переходом к рыночной экономике развивается индикативное планирование как способ сознательного, целенаправленного управления социально-экономическими процессами в государственном, а также и в негосударственном секторах» [11, с. 11-12].

Представляется, что индикативное и директивное планирование не должно ассоциироваться с каким-либо общественным строем, так как рыночная экономика не предполагает отказа от планирования как такового, изменяются формы планирования, появляется многообразие методов планирования, не предполагающее устранение директивности как одного из основных методов плановой деятельности государства. Это хорошо видно не только при рассмотрении сущности бюджетного планирования, что является предметом рассмотрения и изучения специалистами в области финансового права, но и при рассмотрении и изучении такого инструмента планирования, как целевые комплексные программы (федеральные, региональные, межгосударственные), которые несут в себе элемент директивности [7]. Подобной точки зрения придерживаются авторы учебника «Государственное управление экономическими и социальными процессами» [12], которые, в частности, отмечают, что директивность и адресность пятилетних и даже годовых советских государственных планов была ограниченной. Так, например, Госплан разрабатывал директивы в виде основных направлений экономического и социального развития для министерств, ведомств, союзных республик, а последние конкретизировали плановые задания предприятиям, организациям, так что сквозного директивного планирования в целом не наблюдалось.

«Индикативный план опирается на два начала. С одной стороны, он представляет собой ориентирующую информацию для разработки программ или отдельных показателей. Здесь он носит рекомендательный характер: показатели используются в качестве индикаторов при принятии решений о стратегии или экономическом поведении. С другой стороны, для вошедших в орбиту индикативного плана хозяйствующих субъектов его показатели являются обязательными, так как их невыполнение делает невозможным решение поставленных планом задач» [11, с. 38].

Исходя из вышесказанного вытекает, что «директивное» и «индикативное» планирование – два основных вида планирования, и их нельзя связывать только с обязательностью или необязательностью выполнения плановых заданий. Опыт советского планирования свидетельствует о попытках наделить директивное планирование силой закона, но юридически это не было достигнуто. В условиях развитой рыночной экономики это тем более невозможно.

Первенство термина «индикативное планирование» над таким, как «директивное планирование», и широкое его употребление, как представляется, обусловлено желанием ряда ученых отрыва от понятий, используемых в советскую эпоху.

Отечественный и зарубежный опыт использования индикативного планирования экономики для решения стратегических задач развития страны и отдельных регионов показывает, что основными элементами системы индикативного планирования социально-экономического развития являются:

- система индикаторов социально-экономического развития;
- система регуляторов социально-экономического развития;
- система соглашений с субъектами экономики о параметрах согласованного участия в социально-экономическом развитии.

Применительно к территории систему индикаторов социально-экономического развития территории можно представить как совокупность индикаторов регионального (муниципального) развития и показателей эффективности бизнеса и государственного сектора, построенную на принципах системы сбалансированных показателей (индикаторов). При этом в основу разработки данной совокупности должна быть положена идея об иерархической системе индикаторов и показателей. Эта система должна обеспечивать, с одной стороны, взаимозависимость стратегических индикаторов регионального (муниципального) развития и показателей деятельности конкретных предприятий и организаций, с другой стороны, увязку стратегических индикаторов и показателей региона, муниципалитета, предприятий и организаций с текущими индикаторами и показателями региона, муниципалитета, предприятий и организаций [4].

Индикаторы территориального планирования должны стать гибким и относительно несложным индикативным инструментом, который позволит «замерять» отрицательные и положительные изменения в городе и регионе.

Индикаторы должны быть сформированы на основе той информации, которая является минимально необходимой и достаточной для выявления общих тенденций территориального развития города, для формирования при необходимости более узких задач.

Таким образом, использование системы сбалансированных показателей индикативного планирования региональной экономики позволит, на наш взгляд, повысить эффективность стратегического менеджмента социально-экономического развития региона и сможет способствовать принятию эффективных управленческих решений, направленных на устойчивое развитие городов.

Список источников

1. Анчишкин, А.И. Методы народнохозяйственного прогнозирования [текст] / А.И. Анчишкин, Ю.В. Яременко, А.С. Смышляев / Под ред. Н.П. Федоренко. – М.: Наука, 1985.
2. Асланов, Р. Проблемы планирования социально-экономического раз-

вития в Российской Федерации. Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений [текст] / Р. Асланов. М.: Академический правовой университет при ИГП РАН, 2005. – 74 с.

3. Богомолова, И.В. Индикативное планирование устойчивого развития территории как инструмент формирования инвестиционной политики [текст] / И.В. Богомолова. – Волгоград: ГОУ ВПО «ВолгГАСУ», 2007. – 66 с.

4. Богомолова, И.В. Особенности индикативного планирования устойчивого развития территории Волгограда [текст] / И.В. Богомолова // Известия Волгоградского государственного технического университета. Сер. «Актуальные проблемы реформирования российской экономики (теория, практика, перспектива)». – Волгоград, 2006. – Вып. 5. – № 10 (25). – С. 219 – 222.

5. Богомолова, И.В. Особенность развития и конкурентоспособность постиндустриальных городов [текст] / И.В. Богомолова, В.А. Слепченко // Современная экономика: проблемы и решения. – Воронеж: ВГУ, 2012. – № 8 (32). – С. 8 – 23.

6. Виханский, О.С. Стратегическое управление: учеб. [текст] / О.С. Виханский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1998. – 296 с.

7. Губин, Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы [текст] / Е.П. Губин. – М.: Юристъ, 2006. – 192 с.

8. Джинджолия, А.Ф. Социально-корпоративные технологии в современной системе предпринимательства [текст] / А.Ф. Джинджолия // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. – М., 2005.

9. Косарев, А.П. Регионоведение [текст] / А.П. Косарев. – Казань: Казанский технологический ун-т, 1999. – 116 с.

10. О коренной перестройке управления экономикой [текст] // Сборник документов. – Изд-во «Политиздат», 1988.

11. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие для вузов [текст] / Т.Г. Морозова, А.В. Пикулькин, В.Ф. Тихонов и др. // Под ред. Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 318 с.

12. Райзберг, Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие [текст] / Б.А. Райзберг. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 384 с.

13. Селиверстов, В.Е. Региональное стратегическое планирование: методология, практика, инструменты, институты [текст] / В.Е. Селиверстов // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. – М., 2011.

THEORETICAL BASES OF DEVELOPMENT OF INDICATIVE PLANNING IN THE CONTEXT OF REGIONAL ECONOMY

Bogomolova Irina Victorovna,

Ph.D of Economy, Associate Professor of the Chair of Economy and management of projects in the construction of Volgograd State Architecture and Construction University; bogomolova@volgadmin.ru

In article on the basis of the retrospective analysis the author's approach to definition of economic essence of concepts strategic, directive, as well as territorial indicative planning is offered. The author reveals basic elements of system indicative planning of social and economic progress of territoriesopens the general features and distinctions in approaches to planning depending on objectives and object of planning.

Keywords: development strategy, territorial strategic planning, indicative planning.