

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ (ОТ «ГОСПЛАНОВСКОЙ» К НОВОЙ СИСТЕМЕ)

Формирование и реализация региональной политики, направленной на изменения - сложный комплекс мероприятий, который может эффективно реализовываться при наличии ряда условий, в том числе, организационных. В частности, предусматривается разработать пакет взаимоувязанных документов, определяющих цели, направления, ресурсы, конкретную программу действий в области экономической политики, содержащих стратегию развития региона, долгосрочный план, среднесрочную программу, набор проектов по реализации региональной экономической и социальной политики, план мероприятий и т.д. Органическая связь перспективных и текущих планов обеспечивается общностью целей и путей решения экономических и социальных задач, единой методологией планирования, согласовывающей стратегию и перспективные планы и т.д. Горизонт планирования определяется действующими и задаваемыми форматами, такими как бюджетный процесс, выборный цикл, экономические циклы. Спроектированные основные направления и экономического и социального развития территории и соответствующие политики обеспечивают выбор наиболее эффективных путей достижения поставленных политических целей, большую ориентацию планов на решение социальных задач, обеспечение сбалансированного роста экономики, повышение уровня и качества жизни населения. Разработка системы взаимосвязанных планов необходима также для формирования проектов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы РФ, определенных законодательством РФ, в первую очередь Бюджетным кодексом РФ.

Несмотря на «отрицание прошлого опыта», в силу инерции прежних тенденций³⁶, в целом существующая система управления

³⁶ Направленность на экстенсивную индустриализацию и форсированную урбанизацию при доминировании вахтовой модели освоения пространства и ориентации планирования на производство, а не потребителя, без достижения баланса интересов в системе «хозяйство-население-природа».

территорией во многом сформировалась на управленческих стереотипах прошлых лет советской системы планирования с механическим переносом культуры управления и структуры существовавшего административного устройства на систему органов управления, действующих уже в новых правовых и экономических условиях. Однако происходящие в стране структурные преобразования, изменение видов и форм собственности, активное использование современных информационных и базисных инновационных технологий объективно требуют внедрения методов стратегического и долгосрочного планирования развития региона в целях повышения его конкурентоспособности.

Следует отметить сложность задачи научного обоснования и теоретического анализа процесса планирования в условиях переходного периода. Особенно нужно отметить произошедшие обусловленные этими обстоятельствами изменения в части целеполагания планирования. Проблема заключается в том, что в прежней (дореформенной) практике **цели и концептуальные модели функционирования экономики определялись только в Политбюро и ЦК КПСС.**

В условиях перехода к рыночной экономике происходит смена парадигмы управления, предполагающая изменение целей, институциональных условий и выбора функциональных возможностей с учетом адаптационного потенциала объекта управления. На смену **централизованному** приходит **стратегическое управление**, направленное на формирование уникальной позиции в глобальной матрице международных и межрегиональных обменов. Первый шаг региона на этом пути - выбор стратегии - образа организационных действий и управляющих подходов, используемых для достижения целей и обеспечения позиционирования территории. При этом конкурентные преимущества региона рассматриваются как целевая функция и как важнейший фактор при определении его стратегии в условиях внутренних ограничений и действия глобальных форматов. Последние в свою очередь предъявляют определенные требования к стратегии, к качеству управления и устойчивости эволюции управляемой системы.

Необходимо изменить направленность системы планирования на новые цели в соответствии с новыми реалиями, в первую очередь с многообразием собственности и наличием множества субъ-

ектов, а также динамичностью процессов.

В советские годы региональная политика в рамках централизованной системы управления была продолжением пространственной проекцией политики экстенсивной индустриализации и насильственной урбанизации. Соответственно региону не требовалось в такой системе планирования обосновывать цели и приоритеты. Цель была задана сверху, такая как размещение производительных сил, производства и формирования производственных комплексов. Ее реализация планировалась в контексте традиционной градостроительной политики и иных предложениях отраслевых министерств в ущерб социальной сфере и развитию инфраструктуры региона. Кроме того, в условиях централизованной плановой экономики было очень мало отклоняющих факторов, поэтому нельзя было вносить коррективы в принятые планы. В контуре управления отсутствовали обратные связи, позволяющие своевременно реагировать на динамизм внешней среды.

Несмотря на «твердую поступь реформ», тем не менее, остается множество нерешенных проблем (практически не замечаемых или недооцененных), как вызванных определенными недоработками, так и недостатками методологического характера в сфере пространственного планирования. Так, например, последние заключаются в части целеполагания, а именно недостаточности научно-методической обеспеченности планирования *при увеличении количества субъектов управления, скорости принятия решения и необходимости изменения решения* в условиях глобализации экономики и децентрализации власти.

Рассмотрим согласно вышеуказанным смыслам состав *системы планирования*. Формально **объектом** пространственного планирования является **административно-территориальная единица**: субъект федерации, город, муниципальное образование. В то же время в качестве объекта территориального планирования развития выступают, как правило, все сегменты региональной экономики и сферы жизнедеятельности, товарные и финансовые потоки, имущественные комплексы. Не случайно, поэтому объектом планирования выступает территория (например, *городской ареал*), не ограничивающаяся административными границами. Далее будем использовать в качестве единого обозначения объекта управления термин *регион*, под которым будем понимать зону существования

решения задачи управления, проникновения стандартов и контроля за ними (**зону интересов региональной элиты**).

Субъект территориального планирования зависит от специфики объекта и носит в общем случае многоуровневый характер, включая и муниципальную и государственную компоненту, а также частный сектор. В результате трансформации общественных отношений, в первую очередь собственности, сформировалось новое управленческое поле, границы которого не совпадают с административными границами. Поэтому внешний формат зачастую выступает в качестве новых рамок для замыкания групп региональных элит и нахождения консенсуса между ними.

В соответствии с системным и программно-целевым подходом система планирования она состоит из трех элементов:

Стратегическое планирование, включающее разработку модели функционирования экономики, основных концепций, стратегических целей, средств, и т.д. *Стратегическое территориальное планирование* - особый вид управленческой деятельности, состоящий в обосновании таких целей развития административно - территориальных образований и механизма их достижения, реализация которых обеспечивает эффективное развитие территорий в долгосрочной перспективе в изменяющихся условиях внешней среды, и формировании системы управления с обратной связью.

Программирование. Методическую основу составляют деление деятельности на целевые программы, объединяющие функциональные виды деятельности и ресурсы, независимо от их организационной принадлежности. Программирование – важное звено, обеспечивающее тесную взаимосвязь между двумя элементами системы: планированием и разработкой бюджета, поскольку в программах указаны конкретные мероприятия и финансовые ресурсы, необходимые для их выполнения.

Разработка бюджета. Возможность достижения целей, выполнения программ зависит от того, в какой мере они будут отражены в бюджете, т.е. получают финансовое обеспечение. Использование программно-целевого подхода дает возможность увязать и согласовать бюджет с программами, программы с планированием целей и стратегией, стратегию с общими политическими целями и планами государства.

В условиях рынка действенным выражением взвешенности и рациональности целей в референте управляемой системы (экономической системе) служит распределение доходов. Считается, что любая точка на кривой производственных возможностей может выступать в качестве оптимальной. Следовательно, *целевыми функциями* становятся «не расчет цен и количеств», а поиск баланса **приоритетов** и **весов** различных целей. Это и определяет **цель стратегического планирования**.

Существенным моментом для выбора стратегических целей является **условие сшивания ценностей** (или встраивание в систему ценностей внешней среды) и **согласование масштабов управления**. Для реализации этого условия необходимо разработать проект («архитектуру» смыслов, сопряженную с новой структурой) и реализовать механизм трансляция *своих* смыслов во внешнюю среду. С точки зрения совпадения масштабов, а также с целью интенсивного вовлечения региональных активов в глобальный обмен **необходимым условием** является **попадание региона в зону макропространственных изменений**. В стратегическом смысле перспективно осмыслить себя субъектом глобального мира и глобального рынка. Положение на глобальном рынке определяется через категорию «стоимость», на основании которой производится оценка значимости региона, т.е. **«его капитализация в системе глобальных обменов»**. Поэтому стратегическая цель должна отражать стремление региона расширить свое участие в системе глобальных обменов и повысить свою значимость (через капитализацию) в этой системе, т.е. повысить стоимость своих активов, в первую очередь – человеческого капитала и среды жизни людей.

Существенным недостатком прежней системы планирования являлось то, что в ее рамках не предусматривался **процесс управления** системой управления и объектом. Она учитывала внешние сигналы только раз в год на уровне введения изменений в плановые показатели, себестоимости товарной продукции, фонда оплаты труда, размеры выделяемых лимитов, определяемых министерствами, и т.д. Однако не предусматривалось *управление по отклонениям в режиме реального времени*.

В то же время в отличие от прежней экономической системы, где цены, ресурсные затраты и результаты все было известно, в новой рыночной экономике ни один из необходимых экономических параметров априорно полно и достоверно не известен. Чем более явной становится связь между бюджетными поступлениями, с одной стороны, и уровнем экономической активности и сложным взаимодействием между спросом и предложением, с другой, способность к параметризации процесса генерации бюджетных доходов будет все более ослабевать. Данное обстоятельство существенно изменяет технологию планирования в части механизма согласования целей, задач и т.д.

Несмотря на имеющиеся недостатки, система планирования Госплана, тем не менее, была нацелена на формирование стоимости советского продукта в соответствии с конъюнктурой международных рынков. Отказ от этой системы разрушил цепочки непрерывного формирования стоимости и наращивания основного капитала. Более того, в силу определенных обстоятельств имущественные комплексы оказались разделены, поэтому сейчас вместо основного капитала имеем только производственные мощности, зачастую даже не сохранившие стоимостного потенциала.

В то же время имущественный комплекс является важнейшим (однако недооцененным, недосчитанным и недовключенным в планы развития территории) элементом ресурсного потенциала региона. К имущественному комплексу относится не только недвижимость, находящаяся в собственности субъекта федерации и муниципальных образований, но и иные материальные и нематериальные активы. Однако средства, вложенные в имущество, *заморожены* в буквальном смысле слова - они не превращаются в источник инвестиций. Отсутствует правовой механизм в виде единства прав на имущество (неделимость имущественного комплекса), финансово-экономический механизм взаимосвязи рынка капитала и рынка недвижимости. Нет условий (правовых, экономических, организационных, информационных), которые позволяют системно использовать недвижимое имущество как источник привлечения самовозрастающих средств, как инвестиционный капитал.

Таким образом, в настоящее время от старой системы Госплана осталась только **система учета** – учет материальных составляющих (бухгалтерский баланс). Привнесенные изменения (система национальных счетов) дают возможность **учета финансов** (бюджет, учет доходов и расходов). Однако нет по-прежнему **системы счета стоимостей**, непрерывной цепочки, реализуемой через план расширенного воспроизводства, включающей план повышения темпов капитализации путем выпуска *востребованного* регионального продукта, прогноз объема его продаж и соответствующей капитализации и т.д.

Эти системы должны лежать в основе планирования экономики. Первая система настроена на систему учета *материальной* составляющей продукта. Вторая - на систему учета *финансовой* составляющей продукта. Одним из главных требований (в соответствии с принципом системности) к проектируемой системе планирования является ориентация на *информационную* составляющую.

Использование в качестве базовой для развития экономики территории формулы капитализации активов территории, выражающейся в следующей цепочке «ресурсы - факторы производства - имущество (основной капитал) - модернизации капитала», в условиях множества субъектов представляет собой сложную задачу. Поэтому необходимо выявить различие в процессе и порядке планирования в первую очередь в нижней части административной системы управления, т.е. применительно к муниципальным образованиям. С этой целью рассмотрим условия формирования и развития основного капитала на территории муниципалитетов для формирования инвестиционных проектов на своей территории.

В зависимости от субъектности и масштаба управления формируются следующие контуры управления экономикой (см. рис.1):: I - Воспроизводство ресурсов: предметы и средства труда, кадры, финансы (бюджет), занятость; II - Расширенное воспроизводство факторов производства. Прирост добавленной стоимости. Создание новых рабочих мест. Формирование основного капитала (ликвидного). Планирование цепочки ценностей; III - Эффективность размещения капитала; производство ценностей; IV - Модернизация капитала (инновация). Повышение мобильности и ликвидности активов. Оказание услуг.

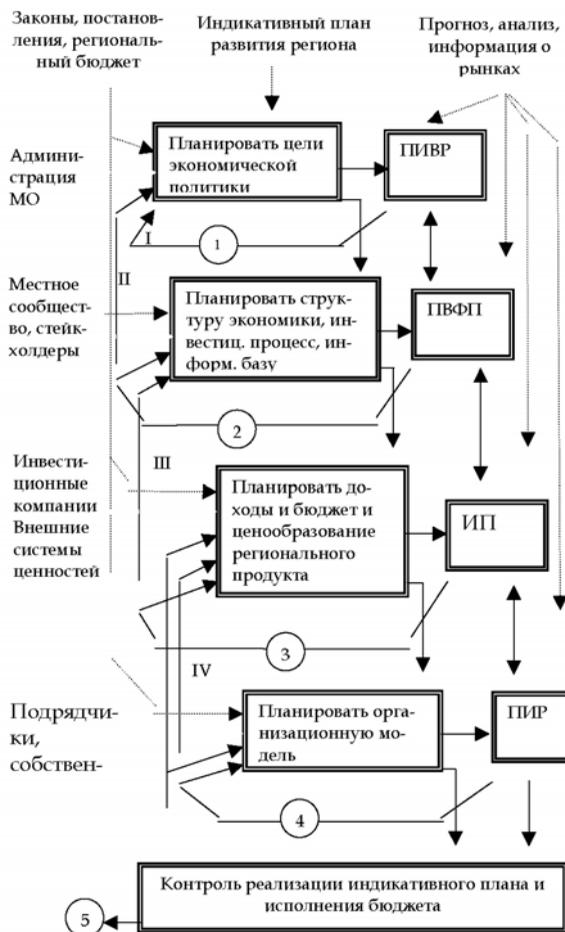


Рис. 1. Система планирования развития экономики региона

Используются следующие обозначения: ПИВР - Программа использования и воспроизводства ресурсов; ПВФП - Программа воспроизводства факторов производства; ИП - Инвестиционная программа, ПИР - Программа инновационного развития; 1 - Отчет о движении ресурсов, балансовая стоимость имущества; 2 - Баланс факторов производства; 3 - Учет стоимости (текущей и будущей) активов; 4 - Отчет о движении факторов производства, услуг и активов (капитала); 5 - Отчетность: оценка результатов, выгода для субъектов управления, снижение транзакционных издержек, исполнение бюджета МО, занятость, создание новых рабочих мест, капитализация активов и т.д.

Таким образом, повышение конкурентоспособности и обновление капитала достигается через восстановление управляемости региональной экономикой, восстановление системы планирования, соответствующей современным управленческим стандартам и встроенной в систему управления развитием региона в заданных форматах внешней среды. Учитывая влияние границы, можно принять за аксиому утверждение, чтобы республика стала реципиентом капитала, необходимо быстрее всех адаптировать **стандарты рыночной экономики**: формировать рынки факторов производства и т.д.