

И.А.Долматович, доктор экономических наук, профессор  
О.А.Головизнина, кандидат экономических наук, профессор

## Региональное индикативное планирование: организационно-функциональные аспекты

*В статье рассматриваются проблемы и предлагаются практические меры по внедрению индикативного планирования в практику деятельности органов государственного управления регионального уровня, охватывающие организационные, правовые и научно-методические вопросы. Указывается на необходимость распространения стратегического индикативного планирования в сферу программно-целевого планирования и управления развитием военной техники и непосредственно предприятиями оборонно-промышленного комплекса.*

### Введение

Практика всех динамично развивающихся стран мира свидетельствует, что прогнозирование, индикативное планирование и программирование развития являются важными этапами в осуществлении государством функций управления и регулирования социально-экономических процессов. Для этих стран стало нормой расширять горизонт стратегических прогнозов на период в 25, 50, 100 и более лет. В США, Японии, странах Европейского союза регулярно разрабатываются национальные и международные целевые программы по осуществлению прорывов на тех или иных научно-технологических направлениях, а также по решению крупных социально-экономических проблем. Для развития систем вооружения проблема долгосрочного прогнозирования и планирования имеет особое значение, т.к. военная техника, будучи весьма дорогостоящей, создается многие годы и стоит на вооружении десятки лет.

Как свидетельствует опыт многих стран, основным рабочим инструментом реализации стратегических целей, предусмотренных соответствующими концептуальными программными документами, является индикативное планирование, доказавшее свою высокую эффективность в качестве одного из

средств государственного регулирования рыночной экономики.

Характерной особенностью индикативного планирования является отказ от директивности, командно-распределительных функций в пользу индикативности, т.е. установления партнерских отношений властных структур с различными субъектами хозяйствования и общественностью. Согласно концепции индикативного планирования, процессы планирования и реализации планов должны осуществляться на основе рыночных стимулов и регуляторов, по возможности позитивно корректируя перспективную траекторию социально-экономического развития, выполняя функцию общегосударственного маркетинга, информируя хозяйствующие субъекты относительно емкости рынка, потенциала спроса и т.д. Такой подход формирует единый вектор развития всех активных сил, расположенных на данной территории, способствует развитию гражданского общества, человека нового типа – гражданина с инновационной культурой, который имеет возможность участвовать в управлении.

Предприятия и отрасли оборонно-промышленного комплекса имеют свою специфику, обусловленную значимостью выпускаемой продукции, не абсолютно рыночным характером отношений с заказчиком военной

продукции, особенно в условиях единственности поставщика, наличием особых свойств оружия (например, ядерного) и др. Тем не менее рассмотренная проблема индикативного планирования важна для оборонно-промышленного комплекса.

Актуализация проблемы внедрения регионального индикативного планирования

Рыночные реформы в России актуализируют изучение соответствующего зарубежного опыта индикативного планирования [1] с учетом регионального фактора, играющего в последнее время все более существенную роль в социально-экономическом развитии страны. Необходимость осуществления процедур индикативного планирования с учетом регионального фактора объясняется, на наш взгляд, следующим.

1. В последнее время в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации наблюдаются крайне высокий уровень и постоянное усиление территориальной дифференциации, кардинальное изменение условий размещения производства и функционирования поселений, формирование новой региональной инфраструктуры.

2. Устойчивое развитие региональных социально-экономических систем сейчас рассматривается на основе создания и реализации потенциала новых знаний и научно-технологических инноваций, позволяющих повысить конечную эффективность экономики. Поэтому объективно возрастает значение деятельности в области инновационного развития региона как социально-экономической системы. И это должно быть ключевым направлением в индикативном планировании развития экономики регионов в современных условиях.

3. Нарастает мощь крупных предпринимательских структур не только на общегосударственном уровне, но и на региональном. При этом основной ресурсный потенциал развития сосредотачивается за пределами прямого государственного управления. В связи с этим, с одной стороны, необходимо в полной мере

реализовывать потенциал взаимодействия государства и бизнеса, а с другой, требуется ответственное осуществление государством своих функций прогнозирования и планирования социально-экономических процессов в рамках формирования долгосрочной социально-экономической политики.

4. Наличие тенденции делегирования полномочий от центра к регионам.

Данные обстоятельства диктуют необходимость формирования региональных систем стратегического планирования, а в его рамках – регионального индикативного планирования, функционирование которых организационно должно основываться на решении комплекса мер экономического и правового характера.

К настоящему времени в отечественной научной литературе специалистами, к сожалению, не выработано единого четкого понимания понятия «индикативное планирование». Однако существует несколько методических подходов, все же позволяющих выделить основные характерные особенности данного понятия. Рассмотрим основные из них.

1. Индикативное планирование – это государственное планирование при сохранении самостоятельности предприятий [2, с.126]. В данном случае индикативное планирование базируется на взаимодействии частного и государственного секторов экономики, причем доминируют в этом процессе субъекты частного сектора. Предприятиям предоставляется самостоятельность в производственной и коммерческой деятельности. Главной функцией индикативного планирования является координация использования государственных ресурсов, а не прямое воздействие на решения субъектов частного сектора. Официально объявленные индикаторы, с одной стороны, количественно характеризуют социально-экономическую политику государства, а с другой, способствуют формированию экономической среды, влияющей на действия негосударственных предприятий через их стимулирова-

ние (определенные ограничения или определенные дополнительные обязательства).

При таком подходе индикативное планирование является формой организации взаимодействия всех звеньев системы федеральных и региональных органов управления и предприятий различных форм собственности.

1. Индикативное планирование – это информационное ориентирование частных предприятий и стимулирование их к выполнению задач, формулируемых государством. Данной точки зрения придерживается В. Хлынов, который индикативное планирование характеризует следующим образом: «Индикативное планирование означает, что государство в интересах всей нации, с учетом потребностей регионов, а также субъектов рынка разрабатывает проекты экономического развития всего общественного хозяйства (в том числе частного сектора), устанавливает конкретные хозяйственные ориентиры, включая макроэкономические показатели и обеспеченные ресурсами структурные показатели. Тем самым мотивируется заинтересованное участие предпринимателей всех форм собственности, предприятий государственного сектора, региональных властей в реализации проектов, важных для общества в целом» [3, с.89]. Здесь основные функции индикативного планирования – информационная и мотивационная, реализующиеся в рамках государственных программ, ориентирующих все заинтересованные стороны на их выполнение.

2. Индикативный план – это механизм равноправного взаимодействия государственных институтов и хозяйствующих субъектов [4, с.184]. Этот механизм реализуется посредством согласования действий государства, отраслей и предприятий в процессе самостоятельной разработки последними их производственно-хозяйственных программ. Рассматриваемый механизм функционирует на основе следующих принципиальных положений:

- в результате обмена планами и информацией между органами власти, государственными и частными предприятиями в схему экономического роста включаются только те инвестиционные проекты, которые являются взаимосовместимыми;
- плановые показатели не являются директивными, а выступают в качестве индикаторов, информирующих о будущей желаемой экономической конъюнктуре.

Таким образом, при данном подходе основные функции индикативного планирования – это информационная и мотивационная.

4. Индикативный план содержит обязательные задания для государственных предприятий в форме государственного заказа, лимитов и т.д., а частные предприятия вынуждены подстраиваться под действия государства. Частные предприятия ориентируются на показатели индикативного плана, имеющие для них информационное значение, а директивные показатели государственного заказа являются обязательными для предприятий государственного сектора (для частных предприятий – если они имеют государственный заказ). Несмотря на то, что данный вид планирования сочетает ориентирующие и директивные показатели, он не является формой командно-административного управления, поскольку осуществляется в рыночной системе.

Перечисленные подходы к определению индикативного планирования в определенной степени условны и не противоречат друг другу, а наоборот, дополняют друг друга. Основной является координирующая функция индикативного планирования, обеспечивающая равноправное взаимодействие и вовлеченность государственных институтов, региональных и местных властей, субъектов хозяйствования, независимых общественных организаций в плановый процесс. Индикативное планирование выступает одновременно и институтом государственного регулирования экономики, и институтом ее саморегулирова-

ния, нивелируя дефекты рыночного механизма и недостатки прямого государственного вмешательства в воспроизводственные процессы.

Анализ рассмотренных подходов позволяет заключить, что процессу регионального индикативного планирования присущи следующие функции: целеполагание, планирование, координирование, регулирование, программирование, информирование, нормирование, стимулирование, а также контроль и анализ. Это дает нам основание региональное *индикативное планирование* трактовать как *многоступенчатый взаимосвязанный по целям, задачам и ресурсам процесс государственного планирования, регулирования, контроля, анализа и достижения установленных целевых показателей (индикаторов) социально-экономического развития региона с учетом многосторонних интересов субъектов государственного и частного секторов экономики*.

В России с начала 90-х годов идет речь о необходимости внедрения индикативного планирования, однако используются лишь некоторые его инструменты, тем не менее очень важные (прогнозирование, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), программирование, государственные закупки на основе контрактов). По сути дела, это индикативное планирование в конъюнктурной, фрагментарной форме в виде совокупности бюджетов, целевых программ и соглашений с участвующими в их реализации предприятиями, планов предприятий государственного и негосударственного секторов, контрактов с поставщиками продукции для государственных нужд, координируемых с помощью экономических рычагов и стимулов, увязываемых в прогнозе социально-экономического развития. В данном случае основная функция индикативного планирования состоит в улучшении экономической конъюнктуры за счет использования бюджетно-налоговых и денежно-кредитных регуляторов.

О фрагментарности использования индикативного планирования в России свидетельствует и то, что сам термин «индикативное планирование» должного распространения не получил в среде практиков, а в среде научного сообщества остается недостаточно проработанным с научной точки зрения. Вместе, нам представляется чрезвычайно важным осуществить переход к полномасштабным процедурам индикативного планирования.

Более прогрессивной и действенной является структурная форма индикативного планирования, применение которой ориентировано на реализацию государственной структурной политики в отношении отдельных регионов, отраслей и секторов экономики путем тщательного согласования действий и интересов предприятий и государства, внутрифирменных и макроэкономических планов. При этом процессы планирования активнее затрагивают региональный, корпоративный и местный уровни. Именно эта форма индикативного планирования, дополненная расширенным временным горизонтом планирования и учитывающая цели долгосрочной общенациональной (региональной) социально-экономической политики, приобретает форму стратегического индикативного планирования и представляется нам наиболее приоритетной в условиях сегодняшней модернизации экономики России.

### **Практические меры по внедрению стратегического индикативного планирования на региональном уровне**

Для создания в России такой системы стратегического индикативного планирования необходимо решить, в первую очередь, правовые проблемы. Это предполагает разработку и принятие следующих нормативных правовых документов:

- федеральные законы об индикативном планировании и о системе органов прогнозирования, индикативного планирования и программирования социально-экономического развития РФ;

- законы о внесении изменений и дополнений в гражданское, банковское, бюджетное, налоговое, таможенное, трудовое и корпоративное законодательства с учетом внедрения индикативного планирования;
- президентские указы по вопросам распределения обязанностей и полномочий между органами исполнительной власти, а также регламентирующих взаимодействие федеральных, региональных и местных органов управления по вопросам организации индикативного планирования;
- правительственные и ведомственные нормативные акты, конкретизирующие положения вышеуказанных документов;
- нормативные акты региональных властей и органов местного самоуправления относительно их участия в системе индикативного планирования социально-экономического развития РФ, а также о разработке собственных индикативных планов, взаимоувязанных с соответствующими разкладами индикативных планов вышестоящих уровней;
- другие нормативные документы, регламентирующие деятельность государственных предприятий, предприятий с государственным участием, предприятий других форм собственности в рамках системы индикативного планирования.

Наряду с этим необходима разработка методического обеспечения внедрения системы индикативного планирования. В частности, разработка и обоснование детализированной объективной системы индикаторов регионального уровня. И хотя система учетно-аналитических показателей, предлагаемых государственными статистическими органами и используемых в целях анализа и прогнозирования социально-экономического развития, в настоящее время достаточно разработана, имеется необходимость, и это представляет определенную методическую сложность, обоснования величин значений ключевых индикаторов, характеризующих устойчи-

вое развитие региона, и их пороговых значений.

По нашему мнению, эта система может состоять из пяти уровней показателей.

1. Система индикаторов социально-экономического развития региона. В первую очередь она должна включать в себя обобщенные мезоэкономические показатели и показатели уровня жизни населения, которые характеризуют экономическое и социальное развитие региона – валовой региональный продукт, структурные сдвиги экономики, динамика отраслей реального сектора экономики, социальные параметры.

2. Система индикаторов социально-экономического развития отраслей экономики и социальной сферы, отражающие важнейшие ориентиры развития отраслей, межотраслевых комплексов, качество и уровень обслуживания населения региона, качество предоставления государственных и муниципальных услуг.

3. Система индикаторов социально-экономического развития районов и городов региона, характеризующих развитие экономики и социальной сферы территорий муниципальных образований.

4. Система индикаторов социально-экономического развития хозяйствующих субъектов.

5. Система индикаторов, характеризующих уровень социальной и материальной обеспеченности домашних хозяйств региона.

## Выводы

Под индикативным планированием понимается деятельность государственных органов на федеральном, региональном и местном уровнях по определению, обеспечению и достижению основных показателей (индикаторов) социально-экономического развития на предстоящий период. В отличие от показателей директивного планирования, индикаторы имеют не обязательный, а ориентирующий характер для предприятий и организаций не-

государственного сектора и являются обобщающими.

Процессу регионального индикативного планирования присущи следующие функции: целеполагание, планирование, координирование, регулирование, программирование, информирование, нормирование, стимулирование, а также контроль и анализ. Поэтому закономерно вести речь о системе регионального индикативного управления, а в его рамках – об индикативном планировании социально-экономического развития.

Наиболее приоритетным в условиях сегодняшней модернизации экономики России является внедрение и использование стратегического индикативного планирования, учитывающего цели долгосрочной общенацио-

нальной (региональной) социально-экономической политики.

Применительно к оборонно-промышленному комплексу необходимо учитывать функционирование эффективной системы программно-целевого планирования и управления развитием военной техники и собственно оборонными предприятиями.

Для создания в России системы стратегического индикативного планирования необходимо решить ряд серьезных организационных, правовых и научно-методических проблем. К их числу следует отнести, в первую очередь, проведение комплексных исследований с учетом мирового опыта и особенности функционирования военной организации Российской Федерации.

#### **Список использованных источников**

1. Морозова Н. И. Индикативное планирование: теоретический и практический опыт развитых стран // Управление экономическими системами. – 2011. – № 4.
2. Государственное регулирование национальной экономики: Учебное пособие / Е.В.Харченко, Ю.В.Вертакова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2011.
3. Хлынов В. Общегосударственное планирование рыночной экономики // Экономист. – 1994. – № 4.
4. Национальная экономика: Учебное пособие / Г.А.Барышева, Т.Б.Острая; Национальный исследовательский Томский политехнический университет. – Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2011.