

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**АКТУАЛЬНЫЙ ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН
ПО РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
СИСТЕМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ**

Часть 2

Препринт WP8/2016/04 (ч. 2)
Серия WP8
Государственное
и муниципальное управление

Москва
2016

УДК 351/354
ББК 65.23
А43

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабаицев

А43 **Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (Часть 2)** [Текст] : препринт WP8/2016/04 (ч. 2) / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластикина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 40 с. – 53 экз.

Данная публикация подготовлена по результатам исследования актуальных зарубежных источников, выполненного Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2016 г., в целях выявления лучших методов организации национальных систем стратегического планирования и их применимости в условиях Российской Федерации.

В рамках исследования проведен анализ подходов к организации национальных систем стратегического планирования в ЕС, ФРГ, Франции (часть 1), США и КНР (часть 2), выявлены тенденции, значимые формы и методы организации этих систем, актуальные для Российской Федерации.

УДК 351/354
ББК 65.23

Авторы публикации – сотрудники Центра междисциплинарных исследований ИГМУ НИУ ВШЭ.

Авторский коллектив: Клименко А.В. (директор ИГМУ НИУ ВШЭ), Королев В.А. (директор Центра междисциплинарных исследований), Двинских Д.Ю., Рычкова Н.А., Сластикина И.Ю.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Клименко А. В., 2016
© Королев В. А., 2016
© Двинских Д. Ю., 2016
© Рычкова Н. А., 2016
© Сластикина И. Ю., 2016
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2016

Содержание

Часть 2

1. Особенности национального стратегического планирования:	
Соединенные Штаты Америки	4
1.1. Система стратегического планирования США	4
1.1.1. Описание системы и основных документов	4
1.1.2. Планирование развития регионов	11
1.2. Особенности прогнозирования в США	19
1.3. Выводы применительно к возможностям стратегического планирования РФ	21
2. Особенности национального стратегического планирования:	
Китайская Народная Республика	22
2.1. Основные этапы и тенденции стратегического планирования КНР	22
2.2. Долгосрочные прогнозы и программы развития	24
2.3. Среднесрочное планирование пространственного и территориального развития	28
2.4. Среднесрочное планирование. Пятилетние планы	31
2.5. Краткосрочное планирование. Годовые планы	33
2.6. Выводы	35
Заключение (по части 1 и части 2)	36

1. Особенности национального стратегического планирования: Соединенные Штаты Америки

1.1. Система стратегического планирования США

1.1.1. Описание системы и основных документов

Для США характерно стратегическое планирование, суть которого состоит в выборе главных приоритетов развития национальной экономики на федеральном уровне и на этой основе в выстраивании отношений федеральной власти с администрациями штатов, бизнесом, обществом. В рамках стратегического планирования государством определяются направления, по которым предстоит развиваться обществу, на каких рынках лучше действовать, какие перспективные технологии разрабатывать, как обеспечить социальное равноправие и единство страны, каким секторам экономики государство будет отдавать предпочтение, какие негосударственные и общественные структуры поддерживать и на каких условиях.

Наиболее общим документом, определяющим концепцию жизнедеятельности США на период президентского цикла, является Стратегия национальной безопасности, последняя редакция которой была принята Белым домом в феврале 2015 г.

Стратегическое планирование должно обеспечивать реализацию сформулированных в Стратегии национальной безопасности амбициозных целей и предполагает разработку федеральных стратегических планов и программ, планов развития штатов и бизнес-организаций. Инициативы, лежащие в русле приоритетных направлений развития, становятся основой для принятия управленческих решений.

Стратегия национальной безопасности США, в отличие от подобных документов государств – членов ЕС, выходит далеко за рамки военной сферы, общественной безопасности и экологической направленности. По словам Барака Обамы, «это амбициозная повестка... эти цели достижимым...», «нас объединяет общенациональная уверенность в том, что глобальное лидерство Америки остается непреложным. Мы признаем свою исключительную роль... Принимаемые нами сегодня решения будут способствовать укреплению безопасности и повышению благосостояния нашей нации в предстоящие десятилетия».

Содержательно Стратегия включает четыре блока проблем: безопасность, благосостояние, ценности и международный порядок, покрывающие все сферы деятельности государства и общества.

Безопасность. Безопасность в Стратегии США рассматривается в контексте: укрепления оборонного потенциала страны; усиления внутренней безопасности; борьбы с устойчивой террористической угрозой; наращивания возможностей по предотвращению конфликтов; противодействия распространению и применению оружия массового уничтожения; борьбы с климатическими изменениями; обеспечения доступа к общим пространствам (киберпространство, космос, воздух, моря и океаны; всемирная охрана здоровья).

Благосостояние. Благосостояние в Стратегии связывается с экономикой, энергетикой, наукой, технологиями и инновациями, с мировым экономическим порядком и борьбой с бедностью.

Ценности. Основные тезисы: «Соединенные Штаты должны сохранять верность нашим ценностям дома и продвигать всеобщие ценности за рубежом». Ценности – это: защита демократии и прав человека, неприкосновенность частной жизни, равноправие, поддержка формирующихся демократий, борьба с коррупцией, развитие гражданского общества, противодействие геноциду и массовым злодеяниям.

Международный порядок. Переориентация в сторону Азиатско-Тихоокеанского региона, укрепление альянса с Европой, стабильность и мир на Ближнем Востоке и в Северной Африке, инвестирование в будущее Африки, сотрудничество в сфере экономики и безопасности в Северной и Южной Америке.

В Заключении предельно жестко и безапелляционно подчеркивается идея об укреплении и сохранении американского лидерства в текущем веке. «В ней (в Стратегии. – *Примеч. авт.*) разъясняется цель и перспективы американской мощи. Она направлена на инициативное продвижение наших интересов и ценностей с позиции силы. Мы будем сдерживать и уничтожать любого противника, угрожающего национальной безопасности нашей страны и наших союзников. Мы уверенно приветствуем мирное партнерство других стран, берущих на себя часть коллективного бремени по сохранению мира и благополучия на нашей планете. Мы продолжим сотрудничество со сложившимися и формирующимися державами в деле защиты нашей общей безопасности и человечества, конкурируя с ними в экономической и других областях. Мы будем отстаивать и совершенствовать международные нормы и правила, задающие параметры такого сотрудничества и конкуренции. Все это мы будем делать с уверенностью в том, что международная система, создание которой мы возглавили после Второй мировой войны, будет и впредь надежно слу-

жить Америке и всему миру... Ключевым элементом нашей силы является наше единство и уверенность в том, что американское лидерство в этом, как и в прошлом веке, останется непреложным».

Таким образом, Стратегия национальной безопасности США задает содержательные ориентиры для всей системы стратегического планирования, которая рассматривается как механизм реализации стратегических целей.

В общем виде система документов стратегического планирования США на федеральном уровне может быть представлена в следующем виде: федеральный план работы на год; проект бюджета; на уровне федеральных департаментов (агентств): стратегический план на 4 года и более; федеральные программы, отчет о результатах деятельности за предыдущий год (рис. 1).

США применяют практику долгосрочного бюджетного планирования: строятся многолетние прогнозы по доходам, в законодательном порядке определяются лимиты на размер бюджетного дефицита. Экономическая и фискальная стратегия правительства излагается в ежегодном экономическом докладе президента.

Особенностью системы стратегического планирования США является то, что акцент в системе стратегического планирования делается на документы краткосрочного планирования (один год), за исключением Стратегического плана.

На 2015 г. в федеральном бюджете обозначены 15 межведомственных приоритетных целей с периодом реализации – четыре года.

Институт межведомственных приоритетных целей введен в 2010 г. нормативным актом о модернизации (GPRA Modernization Act of 2010. PUBLIC LAW 111–352–JAN. 4, 2011). Этим актом определен и в годовых федеральных бюджетах уточняется перечень приоритетных областей деятельности межведомственного характера.

Административно-бюджетное управление администрации президента США (The Office of Management and Budget) ответственно за определение приоритетных областей и их согласование с Федеральными департаментами (агентствами) и профильными комитетами Конгресса США, в число которых включены, например, обеспечение кибербезопасности, предотвращение климатических изменений, инвестиционная деятельность и новые рабочие места, содействие развитию рынков, развитие информационных технологий и пр. Плановые и отчетные документы департаментов (агентств) подлежат согласованию с межведомственными приоритетными целями правительства (Cross-Agency Priority goals).

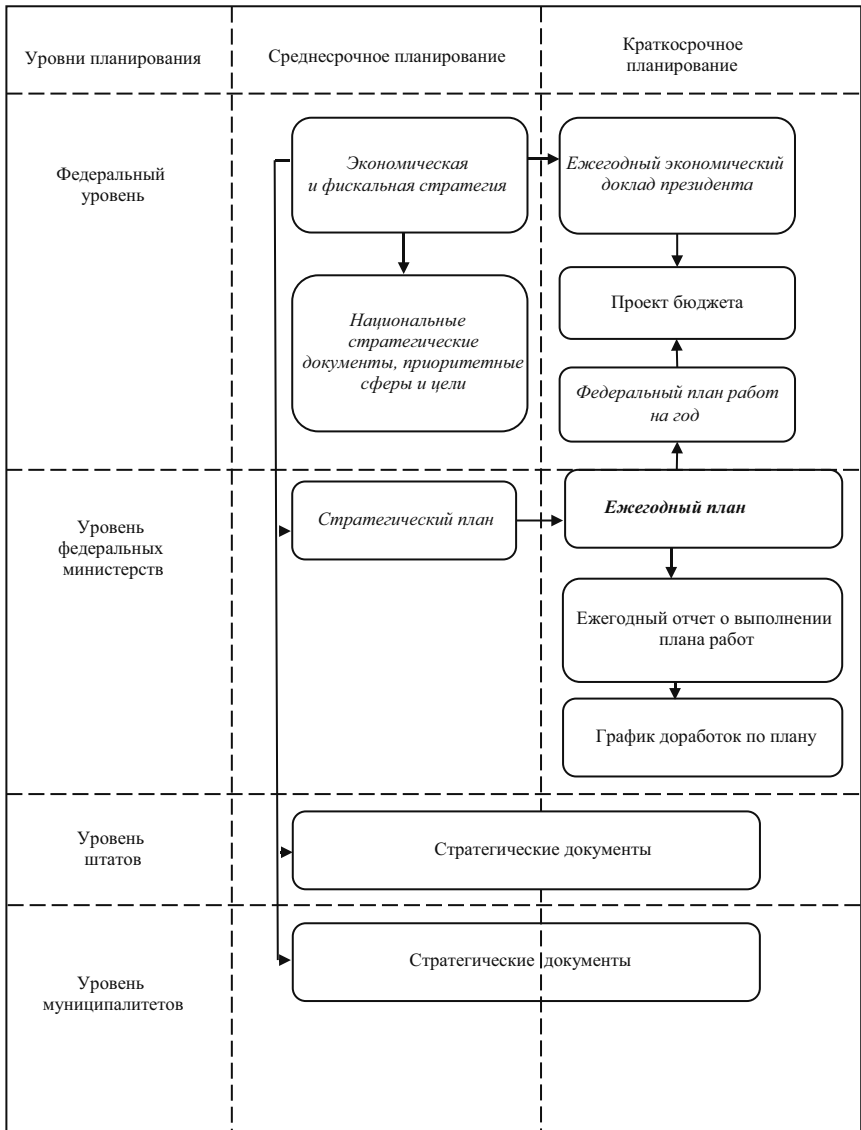


Рис. 1. Система документов стратегического планирования США

Правительство США для решения общегосударственных задач формирует стратегические и ежегодные исполнительские планы. Основным инструментом государственного управления – планы отраслевых и функциональных департаментов и (агентств). Для каждой приоритетной области деятельности в Администрации Президента и в ответственном департаменте (агентстве) назначаются руководители, которые разрабатывают среднесрочные (стратегические) и годовые планы действий, определяют показатели и ключевые события и размещают поквартальные отчеты <<http://www.performance.gov/>>.

Отраслевые департаменты (агентства) формируют не только стратегические и ежегодные (исполнительские) планы, но и бюджетные заявки. На базе годовых планов министерств Административно-бюджетное управление составляет федеральный план работ на год, который ежегодно передается в Конгресс вместе с проектом бюджета. Особенностью построения бюджетов министерств является построение «с нуля», т.е. финансовые ресурсы распределяются в соответствии с приоритетностью задач.

В акте о модернизации (GPRА 2010) представлены требования к планам этого вида (табл. 1).

Таблица 1. Положения об исполнительском (результативном) планировании в акте о модернизации (GPRА 2010)

Положение	Содержание положения
<p>Стратегический план представляется вместе с проектом бюджета. Он должен размещаться на портале (не реже одного раза в год). В нем отражаются:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Цели федерального правительства на текущий фискальный год и год, следующий за ним. • Агентства, организационные механизмы, программы, меры регулирования, налоговые инструменты, иные политики, используемые в фискальном году для достижения установленных целей. • Официальные лица, ответственные за достижение отдельных целей. • Целевые индикаторы, которые отслеживаются в квартальном режиме: <ul style="list-style-type: none"> – должны показывать движение в направлении достижения целей; – вклад в достижение цели каждого агентства, организационного механизма, программы, мер регулирования, налоговых инструментов, иных политик. • Ежеквартальные контрольные точки. • Основные управленческие проблемы уровня федерального правительства, которые должны быть объектом мониторинга и которые нужно решать.

Положение	Содержание положения
<p>Исполнительский план агентства не позже 1-го понедельника февраля размещается на портале, направляется президенту и Конгрессу. Этот план должен:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Определить цели для достижения в текущем фискальном году и в следующем за ним году. • Выразить цели в объективно измеряемой форме. • Описать влияние достижения целей на: <ul style="list-style-type: none"> – достижение целей стратегического плана; – на цели (цель) федерального правительства, отраженные в соответствующем федеральном плане. • Среди целей выделить приоритетные. • Описать способы достижения целей, включая: <ul style="list-style-type: none"> – необходимые процессы, обучение, навыки и технологии, человеческие, капитальные, информационные ресурсы; – четкие этапы; – организационные, программные меры, регуляции, политики; – взаимодействия с другими агентствами; – указание ответственных лиц по каждой цели. • Устанавливать систему сбалансированных индикаторов. • Определить базу для определения результатов программ с учетом установленных целей. • Установить условия объективности и точности измерения прогресса в направлении достижения целей, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> – способы проверки используемых данных; – источники данных; – уровень точности при использовании данных; – иные ограничения на данные; – способы компенсации ограниченности данных. • Определить основные управленческие проблемы, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> – планируемые меры по их устранению; – оценки преодоления проблем; – ответственное агентство. • Определить программы второго уровня приоритетности, с точки зрения их вклада в достижение целей агентства. • Если меры по достижению определенных целей нельзя выразить в форме программы, то такую активность допускается выразить в альтернативной форме. • В целом субъект планирования – агентство – должно агрегировать, дезагрегировать, консолидировать программную деятельность. При этом часть плана, которая исполняется исключительно федеральными служащими, должна быть обозначена

Годовые исполнительские планы агентств идентичны по структуре: область планирования, виды деятельности, приоритетные цели, задачи по каждой цели, обоснования, пути их решения, показатели конечных эффектов, ключевые контрольные события, первоочередные меры, обеспечивающие достижение конечного эффекта, необходимые законодательные и регулирующие решения, ресурсы, подготовка кадров, профессиональный состав, партнеры, ответственное лицо.

В качестве наглядного примера построения отраслевого годового плана ниже приведены основные характеристики «Годового исполнительского плана Департамента транспорта на 2014 финансовый год»¹.

Виды транспорта: (автомобильный транспорт, авиация, железные дороги, морской транспорт, трубопроводный транспорт).

Приоритетные цели: безопасность, качество инфраструктуры, экономическая конкурентоспособность, транспортная доступность, экологическая устойчивость.

Каждая цель обеспечивается решением конкретных задач. Например, приоритетная цель «экономическая конкурентоспособность» обеспечивается решением следующих задач:

- максимизация экономического эффекта от реализации политики и инвестиций в автомагистрали;
- максимизация экономического эффекта от развития внутригородского высокоскоростного пассажирского транспорта;
- максимизация экономического эффекта от развития авиации;
- максимизация экономического эффекта от развития морских транспортных перевозок.

Формат плана решения задач принят единым для всех целей и задач, например, задача «увеличение уровня соответствия воздушного транспорта потребностям населения»².

Плановые меры:

- участие США в мировых транспортных рынках на основе двух и многосторонних международных соглашений;
- расширение возможностей участия малого бизнеса в развитии транспортного сектора.

Структура разделов в тексте плана, раскрывающих содержание и пути решения задачи, предусматривает разделы:

1. Обоснование: почему эту задачу необходимо решать?
2. Показатели конечных эффектов и обеспечивающих мер:

(Поддерживать количество рейсов с прибытием по расписанию на уровне не ниже 88% по ключевым аэропортам в 2014 г.:

	2010	2011	2012	2013	2014
Цель	88,00%	88,00%	88,00%	88,00%	88,00%
Факт	90,55%	90,41%	92,36%		

¹ См.: <https://www.transportation.gov/sites/dot.dev/files/docs/FY2014_annual_performance_plan_0.pdf>.

² См.: <<http://www.ssa.gov/agency/performance/>>.

3. Ключевые контрольные события.

Первоочередные меры, обеспечивающие достижение конечного эффекта.

4. Необходимые законодательные и регулирующие решения.

5. Ресурсы, подготовка кадров, профессиональный состав.

6. Партнеры (Ассоциация линейных пилотов, Ассоциация транспортников Америки, Ассоциация владельцев парка самолетов и пилотного состава, Национальная авиа-бизнес-ассоциация, Департамент обороны, НАСА, академические институты, корпорации).

7. Ответственное лицо: Давид Гризли, главный эксплуатационный офицер Организации службы воздушных перевозок, Федеральная авиационная администрация. Годовой исполнительский план на финансовый 2016 г., уточненный план на 2015 г. и годовой отчет об исполнении бюджета 2014 финансового года по стандартам МСФО публикуются агентствами одновременно. Годовой план устанавливает показатели результативности и меры по их достижению на уровне агентств на ближайшие два года в рамках Стратегического плана на 2014–2018 гг. и является частью ежегодного бюджетного запроса агентства как обоснования для ассигнований (см., например, сайты Департамента социальной безопасности³).

1.1.2. Планирование развития регионов

В США отсутствует жесткий централизованный подход к экономическому планированию (федеральная система состоит из 50 штатов и округа Колумбия). Федеральное правительство предоставляет поддержку различным уровням власти и хозяйствующим субъектам на программной основе.

На федеральном уровне США вопросами планирования экономического развития регионов занимаются две организации.

Управление экономического развития (УЭР), входящее в состав Министерства торговли США, выполняет миссию стимулирования инноваций и конкурентоспособности американских регионов (регионов экономического развития). Отмечается высокий суверенитет штатов в стратегическом планировании (федеральное правительство не имеет власти над пространственным и экономическим планированием на уровне штата). Пространственное и экономическое развитие штата – в зоне его собственной ответственности.

³ См.: <<http://www.ssa.gov/agency/performance/> и www.socialsecurity.gov/budget/>.

Другая структура в федеральной системе США, оказывающая влияние на экономическое развитие регионов и городов, – Партнерство устойчивых сообществ (Partnership for Sustainable Communities). Партнерство было создано администрацией Обамы в 2009 г. Оно объединило три федеральных агентства: Департамент транспорта (Управление транспортной политики), Департамент жилищного и городского строительства (Управление устойчивого жилья и сообществ) и Агентство по охране окружающей среды (Управление устойчивых сообществ). Ключевая роль партнерства заключается в интеграции экономического развития в традиционное пространственное планирование на федеральном уровне, а также в распространении этого подхода на остальные уровни власти.

Федеральная поддержка экономического развития регионов осуществляется на программной основе через систему грантов, техническую помощь и другие механизмы.

Основной инструмент государственного регионального планирования – разнообразные федеральные программы, под которыми подразумеваются любые мероприятия федерального департамента (агентства) по оказанию поддержки штату/штатам, территории, графству, городу, другим образованиям, любой коммерческой и некоммерческой корпорации, институту или частному лицу, исключая департаменты (агентства) федерального правительства. Все программы размещены в специальном каталоге (The Catalog of Federal Domestic Assistance).

Программы в каталоге предоставляют широкий спектр благ и услуг, которые разнесены в 20 основных функциональных категорий, 176 подкатегорий, определяющих конкретные сферы деятельности. Ниже перечислена 21 основная категория, по которым сгруппированы все программы:

1. Сельское хозяйство
2. Бизнес и коммерция
3. Общественное развитие
4. Защита потребителя
5. Культура
6. Предотвращение бедствий
7. Образование, занятость, труд и обучение
8. Энергетика
9. Качество окружающей среды
10. Пищевые продукты и питание
11. Здравоохранение

12. Жилье
13. Доходы и социальные услуги
14. Информация и статистика
15. Закон, судебная система и юридические услуги
16. Природные ресурсы
17. Региональное развитие
18. Наука и технологии
19. Транспорт
20. Сфера услуг
21. Регуляторная деятельность

По каждой программе в каталоге содержится информация, дающая о ней полное представление, в том числе:

- федеральное агентство, ответственное за введение программы;
- легальные основания, на которых разработана программа;
- цели и задачи программы;
- виды финансовой и нефинансовой помощи, предоставляемой в рамках программы;
- использование программы и ограничения, налагаемые на программы;
- квалификационные требования;
- процессы применения и поощрения;
- сумма обязательств в прошлом, текущего, и будущих финансовых периодов;
- правила, руководящие принципы и литература, относящиеся к программе;
- информация, контакты в штаб-квартире, региональных и местных отделениях;
- связанные программы (по программным целям и направлениям использования);
- примеры финансируемых проектов;
- критерии отбора предложений;
- директивы федерального уровня и политика агентств в отношении программ.

Показательна структура программ, в которой наибольшее количество – 519 программ – в сфере здравоохранения и социальных служб, 271 – в сфере внутренних дел, 265 – сельского хозяйства 136 – юстиции, 120 – образования.

Все программы в Каталоге разбиты по группам в зависимости от характера государственной финансовой или иной поддержки, в том числе:

1. Гранты на реализацию отдельными штатами или муниципальными образованиями плана действий, объединенных общей целью (Formula Grants);
2. Финансирование проектов в фиксированные сроки, в том числе стипендии, гранты на исследования, обучение, стажировки и др.
3. Прямая федеральная финансовая помощь и несвязанные платежи физическим лицам, частным фирмам и иным институтам в целях достижения конкретных результатов.
4. Прямые кредиты и кредитные гарантии.
5. Страхование.
6. Имущественная и товарная помощь.
7. Услуги государства по программам поддержки общин, консультационные и информационные услуги.
8. Поддержка образовательных программ.
9. Услуги юридического характера.
10. Поддержка программ кадровых служб федеральных агентств.

Одним из ключевых является грант на разработку Комплексной стратегии экономического развития (КСЭР). Наличие утвержденной стратегии дает штату право на получение гранта на ее реализацию. Среди ключевых требований к разработке стратегии привлечение к работе частного сектора.

Стимулирование экономического роста осуществляется посредством комплексного подхода к повышению доступности жилья и транспорта, а также защите окружающей среды. Деятельность департаментов и входящих в них управлений заключается в совместном рассмотрении заявок на гранты, которые оцениваются с точки зрения устойчивости развития территорий. Одним из примеров финансирования, выделяемого Департаментом жилищного и городского строительства, является грант на планирование региональных устойчивых сообществ (Sustainable Communities Regional Planning Grant Program).

По сравнению с Россией подобный подход можно рассматривать как мягкую интервенцию в деятельность правительств штата, округа или города. Отсутствие централизованного подхода федерального правитель-

ства приводит к слабой вертикальной координации экономического планирования. В США экономическое развитие на уровне штата, региона или города определяется местными интересами, что в большинстве случаев повышает вероятность реализации разработанных планов и стратегий.

Позитивным опытом является более чем 80-летняя история функционирования в США Администрации социальной поддержки (SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION), имеющей около 1300 отделений по всей стране. Администрация предоставляет на местах доступ гражданам к информации о реализуемых федеральных программах и порядке доступа к их услугам, распространяет информацию о работе федерального правительства, отвечает на запросы населения, обеспечивает участие населения в обсуждении вопросов политики правительства.

В планах и программах особое значение уделяется технологическим, экономическим, конкурентным, международным, рыночным и политическим факторам. Технологические факторы учитывают изменение технологий во внешней среде; экономические – включают оценку уровня занятости, инфляции, налоговых ставок, стабильности доллара США за рубежом и др.; конкурентные – предполагают выявление действий конкурента: что движет конкурентом, что он делает, что может сделать; политические – учет руководством организации нормативных документов местных органов, властей штата и федерального правительства, кредитов федерального правительства и штатов для финансирования долгосрочных вложений, ограничений по найму рабочей силы и возможности получения ссуд, соглашений по тарифам торговли, направленным против других стран или заключенным с другими странами, и т.д. Международные факторы учитывают изменение валютного курса, политических решений в странах, рыночные факторы – изменчивость рыночной внешней среды, представляющей собой область постоянного беспокойства как в целом для страны, так и для организаций (конкуренция, доходы страны, населения и др.). Показательно, что в программах учитываются интересы бизнеса, связанные с развитием рынков, государственной защитой от иностранных конкурентов, содействием расширению международной активности для противодействия стратегиям зарубежных конкурирующих компаний.

Нормативное обеспечение стратегического процесса. Ключевое значение в системе государственного стратегического планирования в США

имеет Федеральный закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance Results Act, 1993, далее – Закон). Действующая в настоящее время редакция 2010 г. этого Закона GPRA Modernization Act of 2010 (полное название: An Act – To require quarterly performance assessments of Government programs for purposes of assessing agency performance and improvement, and to establish agency performance improvement officers and the Performance Improvement Council) приурочивает цикл стратегического планирования к началу срока новой президентской администрации (выборы нового президента США проходили 6 ноября 2012 г., а новые назначены на 8 ноября 2016 г.). Согласно Закону, каждый федеральный орган обязан подготовить, доложить президенту и Конгрессу и представить на портале новый стратегический план к первому понедельнику февраля следующего года после вступления нового президента в должность.

Соответственно, Стратегический план разрабатывается на период не менее четырех лет, начиная с финансового года его опубликования (ведомство вправе разрабатывать Стратегический план на более длительную перспективу). Публикация Стратегических планов федеральных органов происходит одновременно с публикацией президентского проекта бюджета (февраль) на следующий финансовый год. Федеральным органам рекомендуется подготовить проект Стратегического плана (табл. 2) на год к сентябрю предшествующего опубликованию проекта бюджета года, чтобы поставленные цели были учтены в проекте бюджета и плане работы ведомства на следующий год.

Законом устанавливается также: процедура отчетности (Annual Performance Report) и порядок действий при невыполнении планов, необходимость определения приоритетов федерального правительства и агентств (министерств), конечных эффектов (результатов) и требуемых улучшений в управлении на федеральном уровне для обеспечения конечного результата, персональная ответственность за достижение результатов, учреждается институт главных исполнителей (Chief Operating Officers) агентств (должность утверждается в каждом агентстве с определенными функциями) и Совет по улучшению результатов деятельности (Performance Improvement Council) и ответственных должностных лицах (Performance Improvement Officers) с функциями координации и оперативного обеспечения деятельности руководства, устанавливается формат результативных планов и отчетности.

Таблица 2. Основные Положения о стратегическом планировании, определяемые Законом

Положение	Содержание
Сроки представления	Февраль года, предшествующего планируемому
Структура планов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение миссии. 2. Основные цели и задачи, ориентированные на конечные результаты. 3. Описание вклада достижения целей и решения задач в общие задачи правительства. 4. Описание способов достижения целей, включая: механизмы, технологии, навыки, потребность в человеческих, капитальных, информационных и прочих ресурсах; описание взаимодействия данного агентства с другими для достижения, в том числе, общефедеральных целей. 5. Описание учета предложений Конгресса по целям и их достижению, поступивших в ходе обсуждения в профильных комиссиях. 6. Определение взаимодействия целей и порядка их достижения: исполнительского плана (Annual Performance Plan) и стратегического плана. 7. Определение влияния на достижение целей ключевых внешних факторов (не подконтрольных агентству). 8. Оценки программ с точки зрения достижения и пересмотра целей, график оценки программ в будущем
Период действия	Стратегический план должен охватывать период не менее четырех лет. При необходимости администратор плана может проводить его корректировку при существенном изменении внешних обстоятельств с уведомлением Конгресса.
Наличие исполнительского плана действий агентства	План деятельности агентства должен соответствовать стратегическому плану
Требование взаимодействия с Конгрессом США	При внесении изменений в Стратегический план агентство должно консультироваться с Конгрессом (его большинством и меньшинством), комиссиями Конгресса, а также с группами, интересы которых этот план затронет. Консультации с профильными комитетами Конгресса должны проходить не реже, чем раз в два года
Определение ответственности и функционала	Подготовка стратегических планов – внутреннее дело федеральной исполнительной власти. Исполнять эти планы должны исключительно государственные служащие

GPRА 2010 определяет несколько целей, которые должны учитываться при формировании расходов бюджета и которые представляют интерес для российской исполнительной власти, в том числе:

1. Укрепление доверия американского народа к федеральному правительству должно достигаться путем предоставления систематических

отчетов федеральных министерств (агентств) о ходе реализации исполняемых ими программ и о достигнутых результатах.

2. Совершенствование процедур выработки программных целей, измерения социальной и экономической эффективности реализации программ, совершенствование отчетности об их выполнении в рамках реализации пилотных проектов программно-целевой реформы.

3. Повышение социальной эффективности программ и усиление ответственности государственных органов за результат их осуществления. Постановка задачи: не наращивать объемные показатели деятельности министерств, а добиться повышения качества предоставляемых государством услуг, повышение степени удовлетворения населения качеством этих услуг.

4. Помощь руководителям федеральных министерств в отлаживании работы с ориентацией на конечный результат. Для этого каждое министерство должно разработать план работ по достижению заявленных целей, сформулировать цели в виде системы количественных и качественных показателей, отражающих желаемые результаты. По мере реализации намеченных планов министерства должны регулярно отчитываться о проделанной работе и достигнутых результатах в терминах целевых показателей.

5. Повышение качества законодательных решений за счет предоставления конгрессменам объективной информации о производственных затратах, степени достижения поставленных целей, сравнительной эффективности федеральных программ.

6. Совершенствование государственного управления на федеральном уровне.

Организация реализации системы стратегического планирования. В США можно выделить следующие особенности системы стратегического планирования на государственном уровне:

- Определение приоритетных целей правительства (Cross-Agency Priority goals).
- Наличие базового нормативного документа стратегического планирования – Федерального закона «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance Results Act, 1993/2010).
- Программно-целевой бюджет (Performance Budget).

- Система «Планирование – программирование – бюджетирование» (Planning – Programming – Budgeting System).
- Управление по целям (Management by Objective).
- Разработка бюджета на нулевой основе, практика корректировки структуры затрат в связи с изменением приоритетов (Zero-Based Budgeting)⁴.
- Высокий уровень закрепления стратегии в краткосрочных планах.
- Управление стратегией на отраслевом уровне.
- Управление стратегией пространственного (регионального развития) через грантовую поддержку региональных планов развития.
- Ежегодный план, ориентированный на результат (Agency Performance Plan).
- Отчет о результатах выполнения плана (Agency performance reporting).

1.2. Особенности прогнозирования в США

Прогнозирование в США считается одной из важнейших форм аналитической деятельности, создающей условия для эффективного регулирования экономики за счет качественного предвидения складывающихся в стране и в мире тенденций и адекватной оценки перспектив развития.

США располагает корпусом профессиональных кадров, широко использующих при разработке прогнозов достижения экономической теории, математических методов и электронно-вычислительной техники. Прогнозами занимаются различные государственные учреждения, научные организации, коммерческие консалтинговые фирмы, негосударственные производственные, финансовые и торговые корпорации. Объекты прогнозирования различаются по масштабам: от мирового масштаба, от-

⁴ В целях однозначного понимания метода Zero-Based Budgeting приведем его оригинальное описание: Zero-based budgeting requires managers to plan each year's budget as if no money existed the previous year, rather than using the typical method of adjusting prior-year spending. That forces them to justify the costs and benefits of each dollar every 12 months. So, for example, once-successful divisions that have fizzled can't keep spending like they did in their heyday. The system, pioneered as a business tool decades ago by a former Texas Instruments Inc. TXN1.27% manager, initially wasn't used widely in corporate America <<http://www.wsj.com/articles/from-heinz-to-kraft-zero-based-budgeting-sweeps-across-america-1427308494>>.

дельных регионов мира и мировых рынков до конкретных стран и межстрановых объединений, от США в целом, отраслевых комплексов и территорий до отдельных штатов, городов, городских районов, до отдельных корпораций и фирм, до региональных и местных рынков товаров и услуг. Объектами прогноза являются различные сферы жизнедеятельности государства и общества, включая прогнозирование климата, экологию и охрану окружающей среды, демографические процессы, технологическое развитие, природные ресурсы и энергетику и др.

Экономическое прогнозирование в США сложилось как крупное научное направление и в то же время сформировалось и функционирует как отрасль коммерческой деятельности. Прогнозирование в США непосредственно не встроено в систему стратегического планирования. Распространена практика контрактных заказов на прогнозные разработки, выполняемые для правительственных учреждений и крупных компаний. В США центрами подобных исследований являются Корпорации РЭНД, Гудзонский институт (Hudson Institute), известные частные консалтинговые компании, такие как Arthur D. Little, Moody's Analytics, Inc и многие другие.

Свой вклад в науку и практику прогнозирования в США вносят университеты. В стране существует устойчивый спрос на прогнозы. Работы в этой сфере финансируются самими университетами, в основном от продажи выполненных ими прогнозов.

С середины прошлого века в стране ведущими университетами организуются национальные и международные конференции по прогнозированию, ежегодно проводится Международный симпозиум по прогнозированию. В июне 2015 г. такой симпозиум состоялся в 35-й раз (35th International Symposium on Forecasting) (г. Риверсайд, США). В нем приняли участие ученые-экономисты, IT-специалисты, математики, маркетологи и практикующие эконометристы. Форум включал обучающие семинары, открытые лекции, круглые столы и стал постоянной авторитетной площадкой обмена опытом по методам прогнозирования и оценке качества прогнозов. Начата подготовка очередного 36-го Международного симпозиума, который состоится в июне 2016 г. в Испании.

Порядок прогнозирования. Использование общегосударственных прогнозов социально-экономического развития на федеральном уровне в США проходит в режиме дискуссий, проходящих в несколько этапов. На первом обсуждаются стратегические вопросы политики государства. Обсуждение проходит в узком коллегиальном органе, состоящем из пред-

седателя Совета экономических консультантов, директора Административно-бюджетного управления и министра финансов. На втором этапе в обсуждении принимают участие руководители соответствующих групп и отделов, конкретизирующие направления решения стратегически важных проблем. На третьем – дискуссия ведется между специалистами, непосредственно участвующими в разработке развернутого прогноза.

Совет управляющих ФРС строит прогнозы развития финансовой сферы. В качестве регуляторов используются инструменты кредитно-денежной политики: определение норм обязательных резервов, изменение норм процентов банков ФРС и др. Прогнозы административно-бюджетного управления подчинены задачам по формированию бюджета страны.

Таким образом, система прогнозов и порядок ее использования хотя и не встроены жестко в систему стратегического планирования, в значительной мере являются ее основой и позволяют органам государственного управления США выстраивать и корректировать политику в сфере социально-экономического развития и принимать решения по увязке планов и программ с бюджетом.

1.3. Выводы применительно к возможностям стратегического планирования РФ

1. В практике США на федеральном уровне используются существенно различные подходы: традиционные для рыночных экономик – к стратегическому планированию развития отраслей за счет государственного бюджета, и специфические – путем стимулирования регионального развития на основе грантовой и иных видов поддержки планов экономического развития отдельных штатов и региональных инициатив.

2. Система государственного стратегического планирования встроена в четырехлетний избирательный цикл. Основной планируемый период – краткосрочный.

3. Прогнозирование функционирует как сфера коммерческой деятельности, прогнозы отличаются многообразием объектов, субъектов и горизонтов прогнозирования и не имеют статуса документов стратегического планирования.

4. Государство доводит до отраслевых департаментов (агентств) цели стратегического планирования, выдвигает требования приоритетности плановых проектировок, задает структуру стратегических планов, опре-

деляет требования этапности по составу показателей, мерам, методам, механизмам и ресурсной обеспеченности плановых проектировок, оценке достигнутых результатов и целесообразности реализации планов в дальнейшем.

5. Государственное планирование отраслевого развития осуществляется по принципу «снизу – вверх» и строго балансируется с бюджетным процессом.

6. Бюджетное планирование увязано с результатами оценки реализации целевых программ.

2. Особенности национального стратегического планирования: Китайская Народная Республика

2.1. Основные этапы и тенденции стратегического планирования КНР

С момента создания КНР в 1949 г. система государственного управления и ее составляющая – планирование развития народного хозяйства КНР – прошла ряд этапов своего формирования и преобразования.

На этапе восстановительного периода (1950–1956 гг.) были приняты нормативные акты по централизации управления экономикой, включая централизованное распоряжение финансовыми поступлениями и расходами, находившимися в распоряжении местных властей, а также огосударствление частных предприятий. Период «большого скачка» (1958–1960 гг.) сопровождался попытками создания правового поля экономических отношений, остановленными правовым нигилизмом периода «культурной революции» (1965–1976 гг.). Негативный фон культурной революции был устранен в декабре 1978 г. решениями пленума ЦК КПК, на котором подчеркивалось, что в КНР должны быть приняты законы, «на которые можно положиться... нарушение законов должно расследоваться и пресекаться»⁵. Принятие в 1982 г. новой редакции Конституции КНР открыло период правового строительства в КНР, в результате которого была создана система государственного планирования, характерная для социалистических стран того периода.

⁵ Жэньминь Жибао. 24.12.1978. Цит. по материалам Л.М. Гудошникова, ИДВ РАН.

Общая тенденция развития системы планирования заключалась в отходе от директивного характера к прогнозным и индикативным ее формам, включая снижение числа планируемых количественных показателей, макроэкономический контроль, акценты на структуру экономики и социальные ориентиры. Положения о построении в КНР «системы социалистической рыночной экономики» были закреплены в одноименном постановлении ЦК КПК (1993 г.), в плане мероприятий ВСНП (1993 г.) по улучшению деятельности правительства и в долгосрочной программе ВСНП (1996 г.) по реформированию государственного аппарата.

Цель этой программы – к 2015 г. создать административную систему «маленького правительства в большом обществе», соответствующую «развитой рыночной экономике», с эффективным «косвенным управлением», обеспечивающим «контроль и поддержание баланса в экономике»⁶.

Принципиальные изменения в структуре и методах формирования государственных планов, все более ориентированных на стратегическое регулирование, произошли в КНР при подготовке 10-го пятилетнего плана (2000–2005 гг.). Они были обусловлены вступлением Китая в ВТО, давлением мировой экономики, влиянием мирового научно-технического прогресса и деятельности транснациональных корпораций.

Эта линия строго выдерживается. Согласно итоговому постановлению заседания третьего пленума 18-го созыва ЦК Компартии КНР (2013 г.), рынок будет иметь решающее значение при распределении ресурсов в стране. Утверждена полномасштабная программа реформирования «всех сфер китайского общества». Главная цель программы – разделение правительства и рынка (с изменением правительственных функций) и создание благоприятной атмосферы для развития свободных рыночных отношений. Предполагается, что решение пленума определит развитие Китая на ближайшие 10 лет⁷.

Политическая линия, определяемая руководством Компартии Китая, реализуется через систему стратегического планирования.

Схематично эта система может быть представлена в виде иерархической системы документов долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования.

⁶ Структуры и штаты в Китае. Пекин, 1996. Там же.

⁷ См.: <http://www.kitaichina.com/se/node_79661.htm>.

2.2. Долгосрочные прогнозы и программы развития

1. *Долгосрочные прогнозы.* В их разработке участвует Академия общественных наук, Академия наук, исследовательские центры Госсовета, Комитета по делам развития и реформы Китая. Прогнозные оценки были близки к тому, что фактически сложилось⁸.

Ведомства составляют прогнозы развития ситуации в отрасли, оценивают сферы развития спроса и предложения на рынке, а затем, на основе учета мнений заинтересованных ведомств и провинций, разрабатывают концепцию отраслевого плана развития.

При сопоставлении прогнозных оценок, сделанных в ходе такой работы, и реальных результатов экономического развития оказывается, что прогнозные оценки были реалистичны и весьма близки к тому, что осуществилось в реальности.

2. *Долгосрочная программа развития.* На основе предложений Госсовет Китая формирует долгосрочную программу развития, учитывающую прогнозные разработки отечественных специалистов, оценки зарубежных компаний и международных экономических организаций (МБРР, Всемирный банк). Государственный комитет по делам развития и реформы является ответственным органом за разработку долгосрочной программы, а Всекитайское собрание народных представителей ее утверждает. Программа представляет собой стратегию долгосрочного развития, определяет цели и задачи макрорегулирования, основные области развития сферы регулирования и ведомства, отвечающие за регулирование. Долгосрочная программа используется для разработки пятилетних и годовых планов. Для формирования планов отраслевого и регионального развития КНР важную роль играет реализуемая в настоящее время долгосрочная Программа развития науки и техники на период до 2020 г., принятая в 2006 г. В Программе заложены два основных подхода к развитию науки и техники. Первый – традиционный – предполагает осуществление крупных научных проектов при полной поддержке государства. Второй подход ориентирован на рынок и включает в себя развитие промышленных инноваций и коммерциализацию ноу-хау⁹.

⁸ Наумов И.Н. Стратегия экономического развития КНР в 1996–2020 гг. и проблемы ее реализации. М.: ИДВ РАН, 2001. С. 70.

⁹ Innovation in China. Operation, Performance and Prospects for China's Industrial Innovation System: Impact of Reform and Globalization. N.Y.: The Levin Institute, SUNY, 2006 <<http://voprosik.net/razvitie-nauki-i-texniki-v-kitae/>>.

3. *Долгосрочные межрегиональные программы территориального развития.* Китай формирует и реализует крупные межрегиональные долгосрочные программы развития¹⁰, охватывающие несколько провинций со сходными природно-климатическими и экономическими условиями развития.

Программа развития западных провинций Китая. Программа развития центральных и западных районов Китая¹¹, рассчитанная до 2050 г., предусматривает преимущественное развитие энергетики, добывающей промышленности, металлообработки, развитие транспортной инфраструктуры, проведение масштабных природоохранных работ. В ее рамках наиболее значимым и успешно реализованным проектом является государственная программа (“Go west”) ускоренного развития западных регионов Китая (была принята Госсоветом КНР в декабре 2000 г. сроком на 10 лет и в этот период успешно реализована).

В целом программа была направлена «на ликвидацию отставания от приморских провинций, что кардинально меняет региональную политику страны. Выполнение поставленных задач предполагалось осуществить путем массивных государственных инвестиций, углубления рыночных реформ и подключения западных районов к проведению открытой внешнеэкономической политики. Важная роль отводилась рационализации налоговой системы и финансовых трансфертов, стимулированию частных инвестиций, включая иностранные, экспериментальному выпуску местных займов, введению экологического налога»¹².

¹⁰ Использованы материалы сайта «Нормативные акты иностранных государств» <http://www.ved.gov.ru/rus_export/partners_search/torg_exp/?action=showproduct&id=4683>.

¹¹ Официально провозглашена на 4-м пленуме ЦК КПК 15-го созыва 22 сентября 1999 г. Ее общие стратегические установки изложены в *Программе освоения западных регионов в 10-й пятилетке (2001–2005 гг.)*, разработанной Плановым комитетом и Госсоветом КНР. Намечается к середине XXI в. в основном завершить модернизацию страны, сократить разрыв в уровне экономического развития отдельных регионов, покончить с отсталостью и бедностью западных районов, создать их новый облик, обеспечив экономическое процветание, социальный прогресс и стабильность, добиться национально-го единства и благосостояния населения при значительном улучшении экологической ситуации. Международный журнал «Проблемы теории и практики управления» <http://vasilievaa.narod.ru/9_5_03.htm>.

¹² Ван Лолинь, вице-президент Академии общественных наук КНР, Вэй Хоукай, научный сотрудник Института экономики промышленности Академии общественных наук КНР. Цит. по: Международный журнал «Проблемы теории и практики управления» <http://vasilievaa.narod.ru/9_5_03.htm>.

Успешно реализовав 10-летнюю программу развития западных регионов, правительство Китая в июле 2010 г. наметило новый этап долгосрочной программы «Три основных прорыва» в социально-экономическом развитии Западного Китая до 2020 г.:

- развитие инфраструктуры, создание современной промышленной системы; развитие основных энергетических баз и центров по производству оборудования; развитие новых стратегических отраслей экономики;
- значительное повышение жизненного уровня населения и качества жизни в регионе;
- защита окружающей среды и обеспечение высокого уровня экологической безопасности.

Программа развития западных «революционных» регионов Китая. По инициативе Государственного комитета по развитию и реформе КНР в марте 2012 г. официально обнародована первая в Китае специальная «Программа устойчивого и гармоничного социально-экономического развития в старых революционных районах на 2012–2020 гг.». «Старые революционные районы» – Шэньси-Ганьсу-Нинся – богаты энергетическими ресурсами – углем, нефтью, природным газом, известняком и другими полезными ископаемыми. Имеют огромный потенциал ветровой и солнечной энергии и располагают благоприятными условиями для построения ветровых станций и гелиостанций.

Программа развития Центрального Китая. Центральные районы Китая (Центральный Китай) включают провинции Шаньси, Аньхой, Цзянси, Хэнань, Хубэй и Хунань. Центральный Китай называют «житницей страны», объем производства зерна в этих районах составляет около 40% валового сбора зерна в стране. Кроме того, этот регион является основной энергетической базой страны, а провинции Шаньси и Цзянси являются главными поставщиками угля для китайской промышленности.

Основным программным документом, определившим государственную политику и стратегию социального экономического развития региона, является одобренная Госсоветом КНР в 2008 г. «Программа ускоренного возрождения центральных районов Китая» (2009–2015 гг.).

Согласно документу, основными стратегическими задачами на этот период являются: наращивание темпов экономического роста; изменение модели экономического развития; увеличение доли региональной экономики в экономике страны; увеличение ВВП на душу населения и достижение среднего показателя по стране; доведение коэффициента ур-

банизации до 48%; укрепление государственного сектора экономики; ускоренное развитие негосударственного сектора; повышение эффективности промышленного производства; стимулирование инновационного развития.

В целях содействия реализации программы при Государственном комитете по развитию и реформам был создан межведомственный комитет по экономическому подъему центральных районов страны. Комитетом была разработана конкретная программа экономического развития Центрального Китая до 2015 г., которая была одобрена Госсоветом КНР летом 2010 г. в виде «Рекомендаций по исполнению программы ускоренного возрождения центральных районов Китая». В документе обозначены восемь ключевых задач по экономическому развитию центрального региона, в том числе создание зерновой базы, высокотехнологичной промышленной базы, комплексного транспортного узла, развитие стратегических территорий, сохранение природных ресурсов и охрана окружающей среды, реализация социальных программ, структурная перестройка и повышение уровня открытости. Установлены контрольные значения по шести показателям: доля ВВП региона на душу населения; коэффициент урбанизации; доходы на душу населения для городских жителей; то же для жителей села; площади пахотных земель (не менее размеров, предусмотренных в «Генеральном плане землепользования на 2006–2020 гг.»); сокращение энергозатрат и затрат водных ресурсов на единицу ВВП; степень переработки твердых промышленных отходов; увеличение площадей лесных насаждений; охват населения медицинским обслуживанием (100%). Программа успешно выполняется.

Программа возрождения Северо-Востока Китая. Северо-Восток КНР (провинции Хэйлунцзян, Цзилинь и Ляонин, а также часть Автономного района Внутренняя Монголия) – старая промышленная база страны, за годы реформ отставшая от быстроразвивающихся восточных регионов. Для региона характерна высокая доля крупных и средних, главным образом государственных предприятий, оснащенных, как правило, устаревшим оборудованием.

Госсовет КНР в 2003 г. утвердил Программу возрождения Северо-Востока Китая до 2010 г., призванную ускорить социально-экономическое развитие этого региона, а спустя шесть лет с начала ее реализации была разработана и в августе 2007 г. официально обнародована дополнительная «Программа возрождения старых промышленных баз Северо-Восточного Китая», согласно которой северо-восточные районы Китая

должны стать опорными центрами по производству современного оборудования, стратегически важного сырья и материалов, инновационной продукции.

Об эффективности этих программ можно судить по следующим результатам: валовой региональный продукт северо-восточных провинций Китая за годы 11-й пятилетки вырос на 13,4%, объем инвестиций в социальное развитие региона – на 32,0%, розничная торговля – на 18,1%, внешнеторговый оборот – на 16,6%, доходы регионального бюджета – на 22,9%.

Политика открытости, проводимая в рамках Программы, а также созданный в регионе благоприятный инвестиционный климат, позволили привлечь в экономику региона значительные финансовые средства из-за рубежа. В период с 2009 по 2013 г. приток иностранных инвестиций увеличился с 12,8 до 32,8 млрд. долл.

Важное значение в привлечении иностранных инвестиций в регион играют 11 «высокотехнологичных промышленных зон», в которых действуют льготные налоговые режимы и преференции, в большинстве своем аналогичные налоговым режимам в свободных экономических зонах.

В связи с соседством этого региона с Россией в 2008 г. между правительствами России и Китая была подписана Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока КНР (2009–2018 гг.).

Координация деятельности по программе развития северо-восточных провинций Китая с 2004 г. осуществляется специально созданной при Госсовете КНР «Канцелярией руководящей группы по регулированию и возрождению старых промышленных баз на северо-востоке Китая».

2.3. Среднесрочное планирование пространственного и территориального развития

Пространственное планирование и территориальное развитие. Составление региональных пятилетних планов – сфера ответственности провинций. Региональные программы разрабатываются региональными плановыми комиссиями и утверждаются местными собраниями народных представителей (на уровне уезда и выше). До утверждения проект плана регионального развития оценивается на соответствие государственному плану социально-экономического развития Китая, увязывается

с планом строительства основных объектов в регионе и в соседних провинциях. После обсуждения проекта плана, его согласованная редакция утверждается провинциальным Собранием народных представителей. Долгосрочные программы реализуются в Китае на основе трех видов планов: планы социально-экономического развития, национальные пространственные планы (планы землепользования), городские и сельские планы¹³.

Планы социально-экономического развития разрабатываются на национальном уровне, провинциальном уровне, уровне префектур и уездов.

Национальные пространственные планы (планы землепользования) также формируются на национальном уровне, провинциальном уровне, уровне префектуры, окружных и поселковых уровнях.

Городские и сельские планы можно разделить на планы городских агломераций, планы развития городов, планы городских поселений, планы поселков и деревенские планы.

В настоящее время де-факто в КНР существует пять уровней местного самоуправления: провинция, «префектурный уровень»: округа, уезда, волости и деревни. В 1980–1990-х годах ряд уездов КНР был преобразован в городские уезды.

Наименование программы/ административное поле (область)	Организация	Адрес в Интернете
Национальный пятилетний план экономического и социального развития	Национальная комиссия по развитию и реформам	http://www.sdpc.gov.cn/
Национальный территориальный план, Общий план землепользования	Министерство земельных и природных ресурсов	http://www.mlr.gov.cn/
Планы городских агломераций, Городские и сельские планы	Министерство жилья, городского и сельского строительства	http://www.mohurd.gov.cn/

¹³ An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Japan <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/index_e.html>.

Область деятельности Управляющий орган Административное деление	Планы социально-экономического развития	Национальные пространственные планы	Городские и сельские планы
Национальный уровень	Национальная комиссия по развитию и реформам Национальный пятилетний план экономического и социального развития <hr/> National Core function area Plan	Министерство земельных и природных ресурсов Национальный территориальный план <hr/> Общий план	Министерство жилья, городского и сельского строительства Национальный план городских систем
Региональный (межпровинциальный) уровень		Пространственный план развития приоритетных территорий	
Провинциальный уровень	Пятилетний план экономического и социального развития для провинций <hr/> Provincial Core function area Plan	Провинциальный территориальный план <hr/> Провинциальный план землепользования	Провинциальный план городских систем <hr/> Провинциальный городской и сельский план
Префектурно-окружной уровень (округа и уезды)	Пятилетний план экономического и социального развития для префектур	Префектурный территориальный план <hr/> Префектурный план землепользования	Префектурный план городских систем <hr/> Префектурный городской и сельский план
Поселковый уровень		Поселковый план землепользования	Поселковый городской и сельский план

Рис. 2. Система стратегического планирования реализации пространственной политики в Китае¹⁴

¹⁴ An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Japan <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/index_e.html>.

2.4. Среднесрочное планирование. Пятилетние планы

Институт национальных пятилетних планов социально-экономического развития является ключевым элементом системы стратегического планирования. Пятилетние планы устанавливают среднесрочные приоритеты развития страны. Национальная комиссия по развитию и реформам (ранее – Национальная комиссия по планированию, сформированная в 1952 г.) несет ответственность за подготовку предложений к пятилетним планам, разрабатываемым по основным направлениям, с участием других ведомств и региональных органов власти.

Предложения к пятилетнему плану, составляемые на уровне правительства, являются основой для формирования:

- отраслевых пятилетних планов;
- пятилетних планов развития провинций;
- пятилетних планов развития муниципалитетов.

Национальный пятилетний план утверждается на уровне правительства и является основой для краткосрочного планирования.

На основе прогноза развития спроса и предложения на рынках ведомства и региональные органы власти совместно определяют перечень основных объектов для включения в 5-летний план.

Планирование по основным объектам в отраслях и в провинциях проводится по стратегическим направлениям экономической деятельности, которые трудно реализовать в рыночных условиях и где государство берет на себя ответственность за создание и эксплуатацию таких объектов (например, железные дороги в Тибете, ГЭС на р. Янцзы и т.п.).

После составления проекта плана по основным направлениям происходит учет мнений всех заинтересованных сторон, созывается консультативное совещание с участием представителей Госсовета КНР, представителей центральных органов исполнительной власти и провинций. Согласованное решение по проекту пятилетнего плана по основным направлениям утверждается Госсоветом КНР, рассматривается и одобряется ВСНП – высшим законодательным органом КНР.

Отраслевые пятилетние планы (программы) разрабатываются и утверждаются профильными ведомствами с учетом прогноза развития отрасли, оценки конъюнктуры внешних и внутренних рынков спроса и мнений других заинтересованных ведомств и провинций.

С момента создания КНР в 1949 г. Китай реализовал 11 пятилетних планов и в настоящее время осуществляет 12-й пятилетний план (2011–2015 гг.).

Этот план (в обиходе – план «двенадцать-пять») в основном определяет физическое / географическое размещение крупных строительных проектов и центров экономического роста, а также распределение ресурсов по секторам национальной экономики. План также устанавливает цели и курс движения национальной экономики в условиях глобального финансового кризиса, который должен обеспечить к 2020 г. создание в стране «общества благополучия»¹⁵.

В пятилетнем плане представлена среднесрочная стратегия пространственного развития КНР, реализуемая по четырем направлениям: ускорение модернизации сельского хозяйства, региональное развитие, функциональное развитие территорий (core function area strategy) и стратегия урбанизации.

Китай сформулировал принципы и приоритеты текущей 12-й пятилетки¹⁶:

Принципы:

- ускоренное развитие аграрного сектора в 12-й пятилетке;
- более справедливое распределение «пирога» экономических успехов;
- ориентация на внутренний рынок;
- охрана окружающей среды.

Приоритеты:

- Экономические приоритеты – опираться на внутренний спрос, а не на экспорт и иностранные инвестиции;
- Охрана окружающей среды;
- Система социального обслуживания. Центральное правительство КНР намерено стимулировать реализацию социальной политики как в городах, так и в сельской местности;
- Повышение уровня жизни. Цель – сократить имущественный разрыв между богатыми и бедными и сгладить социальные противоречия.

¹⁵ См.: <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/index_e.html>.

¹⁶ См.: <http://russian.cntv.cn/special/12th_Five-Year_Plan/homepage/index.shtml>.

- Сбалансированный экономический рост. Развитие должно быть достаточно быстрым, и в то же время надо менять его модель.
- Устойчивое развитие – развитие, при котором успехи экономики и глобализация приносят пользу всем жителям планеты.
- Использование (распределение) экономических успехов по справедливости. Доходы людей должны увеличиваться пропорционально росту экономики, а зарплаты – пропорционально росту производительных сил.

Количество ключевых показателей в 12-м пятилетнем плане ограничено 10. Установлено пять ключевых экономических целей и пять – «неэкономических»¹⁷ (базовые уровни – по 11-му пятилетнему плану).

Ключевые экономические цели:

Ежегодный рост ВВП – 7%; рост урбанизации с 47,5 до 61,6%; увеличение вклада сферы услуг в ВВП с 43 до 47%; увеличение расходов на науку и инновации (R&D) до 2,2% ВВП; уровень инфляции – не выше 4% в год.

Ключевые «неэкономические» цели:

Увеличение доли производства «не ископаемых» (non-fuel) видов топлива – до 11,4%; снижение потребления энергии на единицу ВВП на 16%; снижение выбросов CO₂ на 17%, увеличение площади лесов до 21,66%; снижение загрязнения диоксидом серы и химического спроса на кислород в воде (Chemical Oxygen Demand – COD) – на 8% каждым.

Подготовка нового пятилетнего плана начинается примерно за два года до окончания текущего плана. Так, о начале работы над 13-м пятилетним планом (2016–2020 гг.) было объявлено в апреле 2014 г.

2.5. Краткосрочное планирование. Годовые планы

Годовые планы формируются на уровне государства, на отраслевом уровне, на уровне провинций и муниципалитетов, в том числе: Годовой план развития; Годовой баланс доходов и расходов, являющийся основным документом при составлении ежегодных планов развития отраслей, провинций и муниципальных образований.

Ежегодно выполнение плана за истекший год и план на текущий год рассматриваются Государственным комитетом по делам развития и реформ, Госсоветом и ВСНП.

¹⁷ China's 12th Five-Year Plan: Overview. March 2011. KPMG China.

Доклад о выполнении плана экономического и социального развития за 2014 г. и о проекте плана на 2015 г. был представлен Государственным комитетом КНР по развитию и реформам 5 марта 2015 г. на 3-й сессии ВСНП 12-го созыва.

В докладе отмечалось: «...в условиях сложной, часто меняющейся международной обстановки, перед лицом очень непростых для нашей страны задач реформ, развития и обеспечения стабильности все регионы и ведомства под правильным руководством ЦК КПК и Госсовета, твердо придерживаясь в работе основного лейтмотива – поступательного движения вперед при сохранении стабильности, исходя из общих соображений обеспечения стабильности макроустановок, гибкости микроустановок и ориентированности социальной политики на предоставление базовых гарантий, в едином порядке планировали работы по стабилизации экономического роста, стимулированию реформ, структурному регулированию, улучшению благосостояния населения и предотвращению рисков для того, чтобы должным образом исполнять рассмотренный и утвержденный 2-й сессией ВСНП 12-го созыва план экономического и социального развития на 2014 г., по-деловому наладить работу в разных областях, в условиях нового нормального состояния социально-экономического развития сохранять в общем тенденцию ровного и устойчивого развития».

Исполнение плана в целом оценивается как хорошее: интенсифицированы и улучшены макрорегулирование и контроль, развитие экономики сохраняло ровный и устойчивый характер. Были разработаны и усовершенствованы идеи и способы макрорегулирования и контроля. Наряду с “диапазоновым” методом регулирования было улучшено и целевое и структурное регулирование, функционирование экономики находилось в рациональном диапазоне».

Подводя итоги 2014 г. и говоря о плане на 2015 г., председатель Государственного комитета по делам развития и реформ КНР Сюй Шаоши подчеркнул: «Мы сфокусируемся на трех главных вопросах: во что вкладываемся, в каком объеме и откуда пришли средства. В списке главных инвестиционных площадок – проекты по производству общественных товаров и услуг. Кроме того, ставка делается на разработки в сфере информационных технологий и энергетики. Важно, что их реализацией будут заниматься не правительство, а ответственные компании. Как и для многих государственных проектов, мы допускаем участие частного капитала».

Одновременно по поручению Государственного совета на рассмотрение 3-й сессии ВСНП 12-го созыва был представлен доклад об исполнении центрального и местных бюджетов за 2014 г. и о проекте центрального и местных бюджетов на 2015 г.¹⁸ В докладе говорилось: «Столкнувшись в 2014 г. со сложной быстроменяющейся международной обстановкой, чрезвычайно сложными внутренними задачами реформ, развития и стабильности, ЦК КПК и Госсовет, надежно владея общей ситуацией развития и твердо придерживаясь основного лейтмотива работы, устремленной вперед в условиях поддержания стабильности, всесторонне углубляли реформы, продолжали обновление подходов к пониманию макрорегулирования и методов его осуществления, эффективно проводили активную финансовую политику и взвешенную монетарную политику. Все это вместе взятое обеспечило сохранение рационального пространства для функционирования экономики и повышение гармоничности и устойчивости развития. Центральный и местные бюджеты были успешно выполнены».

2.6. Выводы

1. При общей направленности на снижение государственного вмешательства в управление экономическим развитием в стране создан, поддерживается и постоянно модернизируется сложный и масштабный механизм стратегического планирования. Налицо две линии: прямое централизованное планирование стратегически важных направлений развития и систематическое стимулирование рыночных механизмов. В связи с этим сложилась тенденция отказа от большого количества фиксированных натуральных показателей производства продукции промышленности и сельского хозяйства в программах и планах и переход к ограниченному числу индикативных макропоказателей в долгосрочных и среднесрочных экономических и социальных программах развития народного хозяйства.

2. Стратегическое планирование регионального развития основано на политических инициативах верхнего уровня по управлению крупными территориями, объединяющими несколько провинций со сходными особенностями развития, с периодом реализации соответствующих программ от 10 до 50 лет и погружением среднесрочных задач в пятилетние и годовые планы развития отраслей и регионов.

¹⁸ См.: <http://russian.news.cn/china/2015-03/17/c_134075044.htm>.

3. В подходах к организации стратегического планирования, реализации планов и программ, мониторингу и контролю их исполнения китайские специалисты все в большей степени используют западные концепции и методы государственного регулирования и стимулирования бизнеса, сохраняя социалистическую риторику и главенствующую роль партийного руководства в определении приоритетов и направлений развития Китая.

4. Отличительной чертой современного стратегического планирования в Китае является сочетание долгосрочных программ и систематическое их «настраивание» на основе решений ЦК КПК и Госсовета КНР в пятилетних и годовых планах на складывающиеся в среднесрочной перспективе условия их реализации. Пятилетний и годовые планы формируются с использованием балансового метода, позволяющего увязывать потребности и ресурсы в масштабе всего общественного производства, отдельных отраслей и регионов страны.

5. Принятие принципиальных долгосрочных решений в сфере стратегического планирования и управления в КНР сопровождается реформированием соответствующих институтов, обеспечивающих подготовку и координацию исполнения принятых решений.

Заключение (по части 1 и части 2)

Анализ развития и опыта применения систем стратегического планирования в Европейском союзе, США, КНР и ряде других стран свидетельствует о том, что основными тенденциями, актуальными для России, либо заслуживающими внимания при поиске форм, методов и механизмов улучшения деятельности государственной власти, являются:

1. Системное регулирование процесса стратегического планирования, сочетающее методы централизованного управления бюджетными расходами и рыночные механизмы государственных закупок и поддержки стратегических инициатив субфедерального уровня (США).

2. Привязка национального стратегического планирования к документам наднационального уровня в рамках интеграционных группировок (ЕС, Франция, ФРГ и др.), наднациональный контроль, санкционные механизмы регулирования.

3. Повышение гибкости системы через «рамочные» наднациональные требования к национальной стратегии, в том числе федерального уровня, внедрение обширного переговорного механизма согласований, свобода принятия национальных плановых решений с акцентом на региональные планы и программы (ЕС, Франция, ФРГ и др.).

4. Жесткая координация процессов планирования и плановых проектировок с бюджетным процессом. Бюджетное планирование увязывается с результатами оценки реализации программ (ЕС, США).

5. Приоритетность краткосрочного планирования перед долгосрочным, изменение функций прогнозирования и контроля как источников информации для принятия оперативных решений, регламентация планового процесса во времени и по этапам, активный мониторинг; независимое прогнозирование как отрасль коммерческой деятельности (ЕС, США).

6. Выполнение макроэкономических прогнозов конкурирующими экспертными группами, на основе которых анализируются риски и угрозы устойчивому развитию страны, ее регионов и сфер деятельности (США).

7. Привязка цикла стратегического планирования к президентским выборам и электоральному циклу (США).

8. Ориентация на государственное стратегическое планирование развития отраслей (США); планирование отраслевого развития по принципу «снизу – вверх» (США).

9. Самостоятельность территориальных (административных) образований в принятии стратегий развития при грантовой (конкурсной) системе поддержки стратегических инициатив регионов (штатов) федеральным правительством (США, ФРГ).

10. Институциональная, нормативная и методическая обеспеченность стратегического планирования. Систематическая модернизация методических документов без их коренной переработки, в том числе применительно к условиям противодействия кризису (ЕС, США).

11. Группировка планируемых показателей в документах стратегического планирования по объектам планирования, позволяющая оценивать степень реализации заявленных целей (ЕС, ФРГ, Франция).

12. Обязательность процедур парламентского и общественного обсуждения плановых проектировок ЕС, США.

13. Общая направленность на снижение государственного вмешательства в управление экономическим развитием. Поддерживается и посто-

янно модернизируется сложный и масштабный механизм стратегического планирования. Налицо две линии: прямое централизованное планирование стратегически важных направлений развития и систематическое стимулирование рыночных механизмов. Сложилась тенденция отказа от большого количества фиксированных натуральных показателей в программах и планах промышленности и сельского хозяйства и переход к ограниченному числу индикативных макропоказателей в долгосрочных и среднесрочных экономических и социальных программах развития народного хозяйства (КНР).

14. Стратегическое планирование регионального развития основано на политических инициативах верхнего уровня по управлению крупными территориями, объединяющими несколько провинций со сходными особенностями развития, с периодом реализации программ от 10 до 50 лет и погружением среднесрочных задач в пятилетние и годовые планы развития отраслей и регионов (КНР).

15. Сочетание долгосрочных программ, среднесрочных и годовых планов и систематическое их «настраивание» на основе централизованных директивных решений (ЦК КПК и Госсовет КНР) в пятилетних и годовых планах на складывающиеся в среднесрочной перспективе условия их реализации. Пятилетний план и годовые планы формируются с использованием балансового метода, позволяющего увязывать потребности и ресурсы в масштабе всего общественного производства, отдельных отраслей и регионов страны (КНР).

16. Принятие принципиальных долгосрочных решений сопровождается модернизацией или реформированием соответствующих институтов, обеспечивающих подготовку и координацию исполнения принятых решений (КНР, США, ЕС).

Препринт WP8/2016/04 (ч. 2)
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Клименко Андрей Витальевич, Королев Владимир Александрович,
Двинских Дарья Юрьевна, Рычкова Наталья Анатольевна,
Сластикова Ирина Юрьевна

**Актуальный опыт зарубежных стран по развитию
государственных систем стратегического планирования
(Часть 2)**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 53 экз. Уч.-изд. л. 2,5
Усл. печ. л. 2,4. Заказ № . Изд. № 1981

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»