

## Государственное планирование экономического развития в странах БРИКС

**Аннотация.** Страны БРИКС переходят к новому этапу государственного планирования. На первый план в современный период выходит определение стратегических ориентиров экономического и социального развития, и это становится центральной задачей государственной политики. В статье наиболее подробно рассмотрено изменение системы государственного планирования в Индии, связанное с прекращением функционирования Плановой комиссии, также выявлены стратегические цели планирования в России, Китае, ЮАР, Бразилии.

**Ключевые слова:** БРИКС, Индия, Китай, Россия, Бразилия, ЮАР, государственное планирование, пятилетние планы, индикативное планирование, стратегическое планирование.

Почти все страны БРИКС для достижения своих экономических целей применяют такой инструмент, как государственное планирование. Его типы различны в государствах неформального объединения. При рассмотрении темы государственного регулирования экономики, приходит на ум директивный тип планирования, который применялся в СССР, но такой в современный период в странах БРИКС не используется.

Индия и Китай идут по пути индикативного планирования. Это механизм координации интересов и деятельности хозяйствующих субъектов, основанный на разработке системы показателей (индикаторов) социально-экономического развития. Он позволяет проводить соответствующую политику, связанную с применением мер государственного воздействия, в частности финансовых инструментов, на социальные и экономические процессы для достижения запланированных значений индикаторов. Основная функция индикативного плана – это координация действий субъектов экономики. В отличие от директивного плана, где определяются абсолютно все задания хозяйствующим субъектам и фиксируется объем их финансирования, индикативный план имеет ограниченное число обязательных заданий и определяет только рамки будущих финансовых потоков. Он наиболее приемлем в рыночной экономике для взаимодействия федеральных органов управления с региональными, например, в Индии – при разграничении полномочий между федеральной властью и властью штатов.

В России и ЮАР существует стратегическое планирование. Это долгосрочное планирование, основанное на целеполагании, прогнозировании и обобщенном планировании социально-экономического развития страны.

---

\* Растяжникова Елизавета Викторовна, кандидат экономических наук, научный сотрудник Отдела экономических исследований ИВ РАН.

В Бразилии, где ранее государственное планирование ограничивалось распределением бюджетных расходов, в 2015 г. правительством был представлен стратегический план развития страны на 2016-2019 гг., т.е. план носит в отличие от других стран БРИКС краткосрочный характер.

## Индия

Наибольший интерес на данный момент вызывает Индия, где в 2015 г. премьер-министр Нарендра Моди внес существенные изменения в систему государственного планирования. На протяжении длительного времени в стране работала Плановая комиссия (Planning Commission). Созданная в 1950 г., она с 1951/52 г. регулярно составляла пятилетние планы развития, которые в совокупности представляли собой программы социально-экономического развития страны. Они определяли параметры экономического роста в стране, постулировали такие макроэкономические показатели, как совокупные ресурсы, совокупные накопления, размеры капиталовложений, намечали программы развития различных отраслей и секторов экономики<sup>1</sup>. Именно Плановая комиссия составляла оценку платежного баланса, размеров национальных ресурсов, темпа роста ВВП, материальных и социальных потребностей, связанных с запланированными темпами роста. В плане определялись капиталовложения как государственного, так и частного секторов, но планирование в отношении государственного сектора отличалось большей детализацией. Для госсектора плановые наметки носили более индикативный характер, хотя в случае необходимости и для частного сектора разрабатывалась соответствующая стимулирующая политика.

Государственное устройство Индии подразумевает систему разделения полномочий между Центром и штатами, что находило отражение при составлении пятилетних планов. Центральное правительство и правительства штатов имели свои планы. Центральный план разрабатывался для тех секторов экономики, за которые напрямую отвечает центральное правительство – оборона, внешняя политика, денежное обращение, налогообложение, транспорт, в том числе железнодорожный, авиационный, судоходный, связь и др. Планы штатов касались зоны ответственности штатов – поддержание общественного порядка, полицейские мероприятия, судопроизводство, местное управление, образование, здравоохранение, социальное обслуживание, сельское хозяйство и программы развития сельской местности.

В этом ракурсе Плановая комиссия брала на себя функцию координатора между центральным планом и планами штатов. Целью центрального

---

<sup>1</sup> Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. М. 2010. С. 252-253.

плана, помимо прочего, являлись усиление и поддержка планов штатов<sup>2</sup>. Таким образом, главную роль в разработке пятилетних планов играла Плановая комиссия, но на уровне штатов действовала система Комитетов районного планирования (District Planning Committee), зоны ответственности которых определены в Конституции Индии<sup>3</sup>. Следует отметить, что согласно индийским законам Центральная власть при реорганизации Плановой комиссии не сможет изменить систему планирования на уровне штатов без одобрения нижней палаты парламента.

Всего было составлено двенадцать пятилетних планов развития Индии, последний из них распространялся на 2012–2017 гг. Главной задачей 12-го пятилетнего плана было восстановить высокий темп экономического роста в стране, который упал во время кризиса 2008–2009 гг. в среднем до 6% в год. На период 2012–2017 гг. плановый темп прироста ВВП должен составить 8% в год. Наиболее высокий ежегодный темп прироста (средний за 2012–2017 гг.) предполагался в таких отраслях как транспорт и связь (11,8%), финансы и страхование (9,9%), строительство (9,1%), энергетика (7,3%), обрабатывающая промышленность (7,1%). В добывающей промышленности проектировался рост 5,7% в год, а в сельском хозяйстве – 4%<sup>4</sup>. Эти показатели должны быть достигнуты путем увеличения удельного веса инвестиций до 34,2% ВВП, при этом доля государственных расходов составит 8,4%, а частных инвестиций – 25,8%. В том числе предполагается поступление прямых иностранных инвестиций в размере 1,8% ВВП<sup>5</sup>.

Одной из сложнейших проблем социально-экономического развития Индии является огромная численность голодающего населения – почти 200 млн.чел., или свыше 15% всего населения. Поэтому правительство наметило в течение 12-го пятилетнего плана сокращать уровень бедности на 2% в год, т.е. на уровне показателей 11-го пятилетнего плана<sup>6</sup>. Эта цель должна быть достигнута через уменьшение неравномерности развития регионов, а более конкретно путем выполнения социальных программ борьбы с бедностью, и особенно Закона о гарантированной занятости в сельских районах (MGNREGA)<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. М. 2010. С. 254.

<sup>3</sup> Статья 243ZD Конституции Индии (см.: District Planning Board Committees // General Administration Department. Govt. of Gujarat. URL: <https://planning.gujarat.gov.in/district-planning-board-committees.htm>)

<sup>4</sup> Twelfth Five Year Plan (2012–2017). Vol. 1. Faster, More Inclusive and Sustainable Growth. New Delhi. 2013. С. 42.

<sup>5</sup> Twelfth Five Year Plan (2012–2017). Vol. 1. С. 43, 44, 49, 52, 53.

<sup>6</sup> Там же. С. 5.

<sup>7</sup> Там же. С. 8.

В целом можно отметить, что, хотя абсолютной точности исполнения макроэкономических показателей при реализации пятилетних планов обычно не фиксировалось, но общее направление развития и цели национальной политики выдерживались. Пятилетние планы являлись ориентирами государственного воздействия на экономику, а Плановая комиссия была единственным органом в правительственной системе, которая имела дела со всеми аспектами национальной экономики<sup>8</sup>.

Первого января 2015 г. правительство Индии заявило о прекращении деятельности Плановой комиссии<sup>9</sup>. Создано новое государственное учреждение – Национальный институт трансформации Индии (НИТИ) – которое возглавил премьер-министр страны Нарендра Моди, а в управляющий совет НИТИ вошли министры всех штатов и территорий. Само название, которое выглядит как НИТИ Айог (NITI Aayog National Institute for Transforming India), является игрой слов: в переводе с хинди оно означает Политическую комиссию, в то время, как на английском языке аббревиатура читается как Национальный институт трансформации Индии<sup>10</sup>. Эта организация представляет собой мозговой центр правительства, предназначенный для разработки стратегических и технологических рекомендаций по ключевым вопросам экономики и политики, предполагается, что ее деятельность будет способствовать созданию новых механизмов экономического роста<sup>11</sup>.

Прошло два года работы НИТИ Айог, пока еще рано оценивать итоги его работы, расскажем о заявленных целях. В решении об учреждении НИТИ Айог упор был сделан на инклюзивном развитии страны с упором на слабейших и бедных, для чего необходимо эффективное управление, знание потребностей народа, взаимодействие с всеми представителями общества. Важным эволюционным изменением по сравнению с предыдущим развитием считается объявленная политика «кооперативного федерализма»<sup>12</sup>, в основе которой лежит достижение национальных целей

---

<sup>8</sup> Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. С. 255-256.

<sup>9</sup> Однако, последний двенадцатый пятилетний план будет продолжать действовать в рамках своего срока.

<sup>10</sup> NITI Aayog National Institute for Transforming India. Govt. Of India [Электронный ресурс]. URL: <http://niti.gov.in/content/overview>

<sup>11</sup> Брагина Е.А. Реформы правительства Моды в Индии // Запад – Восток – Россия. 2016, № Запад – Во. С. 85-88 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.imemo.ru/jour/WER/index.php?page\\_id=1073&jid=7381&jj=137](http://www.imemo.ru/jour/WER/index.php?page_id=1073&jid=7381&jj=137) (02.11.2016)

<sup>12</sup> Кооперативный федерализм – одна из форм нецентрализованной федерации, государственные связи в которой исключают иерархию. По мнению исследователя современного федерализма Даниэла Элазара, в основе понятия лежит идея создания общества, объединенного системой соглашений. В таких федерациях доминирует принцип разделения государственной власти и разделенной (солидарной) ответственности, при которой функции,

на базе равноправного взаимодействия Центра и штатов. Т.е. НИТИ Айог выступает платформой правительства, необходимой для того, чтобы призвать штаты к совместным действиям в национальных интересах, именно поэтому в управляющий совет НИТИ Айог включены министры штатов. Одновременно в программном документе заявлено, что будут расширены полномочия правительств штатов, и между штатами могут перераспределяться фонды, выделяемые на социальные программы, финансируемые из центрального бюджета страны. Хотя реального механизма, кроме переговорного процесса между штатами, который позволил бы на практике реализовать это положение предложено не было<sup>13</sup>.

В основе создания НИТИ Айог лежали два хаба<sup>14</sup> – командный хаб (объединяющая среда) и инновационный хаб (среда знаний). Командный хаб должен создать институты для рационального взаимодействия штатов с центральным правительством, а инновационный хаб, который и станет ядром НИТИ Айог, будет развиваться как современный информационный центр с необходимыми ресурсами, знаниями и навыками. Это позволит НИТИ действовать быстро, популяризировать научную и инновационную деятельность, обеспечить стратегическое правительственное видение и решение непредвиденных проблем<sup>15</sup>.

Теперь о конкретных задачах, поставленных перед НИТИ Айог. Во-первых, НИТИ сконцентрируется на достижении Целей устойчивого развития (ЦУР) в Индии, которые были приняты на саммите ООН в сентябре 2015 года и связаны со стимуляцией, согласованием и выполнением действий в ближайший пятнадцатилетний период (2016-2030 гг.) в таких областях, как ликвидация бедности, достижение нулевого голода, обеспечение здоровья и благосостояния населения, качественное образование и др. В этом контексте подчеркивалось, что задачи ведомства – не просто периодически собирать данные о выполнении ЦУР в Индии, но действовать на опережение результатов. Министерство статистики и выполнения программ Индии уже провело консультации с министерствами,

---

когда-то признаваемые исключительными для каждой из сторон, становятся разделенными функциями. Кооперативный федерализм базируется на переговорных (согласительных) процедурах, соблюдение которых обязательно в случае возникновения разногласий. Действует принцип «максимум согласия – минимум принуждения» (см.: Энциклопедический словарь «Конституционное право России» [Электронный ресурс]. URL: [http://constitutional\\_law\\_russia.academic.ru](http://constitutional_law_russia.academic.ru))

<sup>13</sup> NITI Policy Briefs [Электронный ресурс].

URL: <http://niti.gov.in/search/node/NITI%20Policy%20Briefs> (02.11.2016)

<sup>14</sup> Под хабом (в дословном переводе – сетевой узел) в социологии понимается информационная среда, которая объединяет людей для решения какой-либо проблемы.

<sup>15</sup> Order of constitution of Team India Hub (TIH) and Knowledge Innovation Hub (KIH) [Электронный ресурс]. URL: <http://niti.gov.in/content/order-constitution-team-india-hub-tih-and-knowledge-innovation-hub-kih> (02.11.2016)

чтобы разработать систему показателей, которые наиболее полно отражали бы степень реализации ЦУР. Министерства, реализующие программы Центрального правительства и программы штатов, должны соотнести их с одной или более ЦУР. НИТИ Айог должно взять на себя ответственность за взаимодействие между Центром и штатами, а также за сопоставление программ.

В настоящее время в Индии действуют три уровня программ: обязательные – абсолютно централизованные (core of core – финансируются на 75% из центрального бюджета); обязательные – частично централизованные (core – финансируются на 60% из центрального бюджета); и необязательные – дополнительные (optional – финансируются полностью из бюджетов штатов). В частности, к абсолютно централизованным программам относятся программа обеспечения гарантированной занятости в сельских районах (MGNREGA), принятая в 2006 г. и имеющая силу Национального закона им. Махатмы Ганди, а также еще пять программ социальной помощи различным группам населения. Частично централизованные программы – в количестве 19 – охватывают все аспекты развития сельского хозяйства, здравоохранения, продовольственной помощи и др. И, наконец, дополнительные программы касаются вопросов развития приграничных районов и сохранения рек.

В отношении централизованно финансируемых программ, НИТИ Айог предполагает, во-первых, обеспечить большую прозрачность финансирования, поступающего из центрального бюджета. А также снять с Центра в некоторой степени ответственность за выполнение этих программ, перераспределив часть финансовых фондов от Центра в штаты, при этом разрешив обмен фондами между штатами. Для реализации этой идеи в НИТИ Айог создан специальный комитет, которому рекомендовано разработать механизм и формулу перераспределения средств. На практике механизм должен выглядеть таким образом: НИТИ Айог будет давать рекомендации на основе консультаций с правительствами штатов, которые в свою очередь, смогут выделять средства из собственных бюджетов на соответствующие программы, не дожидаясь поступлений из центрального бюджета.

В то же время подчеркивается, что все новые решения по такому вопросу как финансирование и выполнение централизованных программ могут быть приняты только если они будут приняты правительствами штатов. Что вполне объяснимо, так как эти программы утверждены парламентом, входят в прерогативу штатов, и для изменения условий их финансирования решение должно быть принято на уровне нижней палаты парламента. Т.е. в том, что касается выполнения и финансирования программ, НИТИ Айог не наделена правами распределения денежных средств, а может принимать только согласованные со всеми штатами решения. Именно поэтому возникла идея кооперативного федерализма,

при котором отношения строятся на договорном процессе, и действует принцип «максимум согласия – минимум принуждения».

В итоге в НИТИ Айог создано три подгруппы по управлению централизованно финансируемыми программами (Core of core), программами Чистая Индия (Swachh Bharat Abhiyan) и программами Повышения навыков и предпринимательства (Skill Development). Отмечается, что так как решения этих подгрупп могут идти «наперекор решениям штатов», то спорные вопросы будут приниматься только посредством переговоров и убеждений. Напомним еще раз, что за все эти программы по Конституции отвечают правительства штатов<sup>16</sup>.

Пожалуй, наиболее сложная задача, поставленная перед НИТИ Айог, – повышение производительности и продуктивности сельского хозяйства, в том числе его прибыльности для фермеров. Однако проблемы развития сельского хозяйства и сельских территорий (за исключением создания крупных инфраструктурных и транспортных объектов) также находятся в ведении штатов, и решения могут быть приняты в основном рекомендательного характера. К ним в первую очередь относится совершенствование оросительных систем, замена старого семенного материала новыми высокоурожайными сортами (в т.ч. использование ГМ-семян при выращивании бобовых и масличных культур), субсидирование удобрений индийского производства, обучение инновационным технологиям (в т.ч. ресурсосберегающим) возделывания, орошения, удобрения почвы и последующей переработки продукции. Важнейшей проблемой считается либерализация рынка аренды, Нити Айог должен разработать новую «модель аренды земли», которая будет универсальна для всех штатов, несмотря различия в законах, системах землевладения и особых условиях холмистой местности. Отмечается, что приоритетным направлением является развитие восточных штатов, где преобладает численность бедного сельского населения.

Хотелось бы кратко отметить основные претензии к работе Плановой Комиссии<sup>17</sup>:

- отсутствие эффективных механизмов взаимодействия центра и штатов, а также решения межведомственных вопросов;
- недостаточный потенциал для работы с мозговыми центрами (инновационными хабами) и отсутствие доступа к специалистам, не входящим в правительство;
- не удалось полностью осуществить земельные реформы;
- многие планы не были выполнены, так как не существовало дифференцированного подхода к штатам и территориям;
- слабый мониторинг и оценка выполнения планов.

---

<sup>16</sup> Fostering Cooperative Federalism [Электронный ресурс]. URL: <http://niti.gov.in/node/2361>

<sup>17</sup> Gupta Sidhartha, Gupta Surojit. Five year plans not possible in market economy // The Times of India. 28.12.2015

Считается, что Плановая комиссия была эффективна в первые годы становления индийской экономики, но с переходом к рыночной экономике потребность в Комиссии и в пятилетних планах отпала<sup>18</sup>.

Проанализировав цели НИТИ Айог и два года работы ведомства, можно отметить, что пока еще вновь созданный орган действует на уровне рекомендаций и согласительных процедур. Но это вполне объяснимо, так как до 2017 г. реализуется 12-й пятилетний план. НИТИ Айог продолжает частично выполнять функции Плановой комиссии – проводит промежуточную оценку выполнения 12-го пятилетнего плана, анализ проектов, предложенных различными министерствами. Будет ли разработан 13-й пятилетний план пока неизвестно, и решение будет принято премьер-министром Индии Нарендра Моди.

## Китай

В Китае пятилетние планы принимает Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП). Сами планы разрабатывает Государственный комитет по развитию и реформе КНР (ГКРР). В его компетенции находятся определение стратегии средне- и долгосрочного развития, макроэкономическое регулирование, содействие развития регионов. ГКРР разрабатывает политику по развитию первичного, вторичного, третичного секторов экономики, занимается координацией и мониторингом социально-экономического развития, создает план по развитию села, мобилизационный план, а также план по реагированию на изменение климата и пр.

С 1953 г. по сегодняшний день было составлено тринадцать пятилетних планов. Здесь можно наблюдать следующую тенденцию. Первая эпоха макроэкономического планирования в стране – с первого по четвертый план (1953-1975 гг.) – была связана с волной индустриализации, которая началась в мировой экономике после Второй мировой войны. В этот период «осуществлялось количественное планирование показателей промышленного и сельскохозяйственного производства ... социальные показатели не входили в необходимые показатели исполнения пятилетнего плана»<sup>19</sup>. Если говорить о механизме функционирования экономики, то можно отметить, что на данном этапе закончилось строительство высокоцентрализованной плановой экономики и системы макроэкономического контроля, для которой было характерно директивное планирова-

---

<sup>18</sup> Gupta Sidhartha, Gupta Surojit. Five year plans not possible in market economy // The Times of India. 28.12.2015

<sup>19</sup> Островский А.В. Региональное развитие Китая после перехода от директивного к направляющему планированию в начале XXI века // КНР: экономика регионов. М.: ИДВ РАН. 2015. С. 31.

ние. Планы касались исключительно первичного и вторичного сектора экономики.

Период с начала реализации пятого пятилетнего плана до завершения девятого пятилетнего плана (1976-2000 гг.) можно считать вторым историческим этапом развития системы макроэкономического планирования в Китае. Именно на этом этапе с провозглашением в 1978 г. политики реформ и открытости началось повышение внимания со стороны руководства КНР к рыночному регулированию (1978-1984 гг.), затем – переход к плановой товарной экономике (1984-1991 гг.), и далее – к социалистической рыночной экономике (с 1992 г.)<sup>20</sup>. В этот период постепенно в планы стали включаться социальные показатели, т.е. началось планирование третичного сектора экономики. Начиная с 1990-х годов в Китае помимо среднесрочных стали составлять планы долгосрочного развития (10-ти и 15-ти летние)<sup>21</sup>.

Третий этап начался с реализацией десятого пятилетнего плана в 2001 г. Ключевым событием данного этапа стало вступление Китая в ВТО в 2001 г. Одним из основных требований вступления в ВТО являлось ограничение влияния китайской системы директивного планирования в экономике, особенно прекращение директивного планирования внешнеэкономической сферы. Данное условие было частично выполнено Китаем уже к 1994 г., а к моменту вступления в ВТО в 2001 г. система макроэкономического планирования претерпела серьезные преобразования. Именно 2001 г. принято считать началом функционирования системы индикативного планирования. Этот этап характеризуется также большей ориентацией экономики на потребности людей, в том числе на развитие человеческого потенциала, и рост инновационных технологий<sup>22</sup>.

Тринадцатый пятилетний план на 2016-2020 гг. можно считать «большим разворотом КНР»<sup>23</sup>. В нем речь идет о смене модели экономического развития. В первую очередь, это связано с переориентацией экспортоориентированной экономики на экономику, опирающуюся на внутренний спрос. Его планируется обеспечить путем расширения среднего класса, для чего необходимо повышение заработных плат. Поэтому наравне со снижением зависимости экономики от внешних колебаний, в том числе от изменения курсов валют, вероятно замедление экономического роста. Он ожидается на уровне 6% с небольшим. По мнению Председателя КНР

---

<sup>20</sup> Лебедева Д.Д. Опыт пятилетнего макроэкономического планирования КНР в период экономических реформ // Мировая экономика. 2015. №8. С. 123-127.

<sup>21</sup> Островский А.В. Региональное развитие Китая после перехода от директивного к направляющему планированию в начале XXI века. С. 31-32.

<sup>22</sup> Лебедева Д.Д. Опыт пятилетнего макроэкономического планирования КНР в период экономических реформ.

<sup>23</sup> Запольских А. Тринадцатая пятилетка, или Большой разворот КНР [Электронный ресурс]. URL: <https://aftershock.news/?q=node/380075> (15.03.2016)

Си Цзиньпина, для создания общества со средним достатком средний рост ВВП до окончания времени действия плана должен быть не ниже 6,5%. Впрочем, этот фактор далеко не единственный. Решение проблемы инновационного развития, имеющее цель уйти от производства дешевых копий и занять лидирующие позиции в таких областях, как химическая промышленность, электроника, технологии связи, интернет, программное обеспечение, 3D-печать, повлекло за собой сокращение рабочих мест. Кроме того, безработными остались многие занятые в тех отраслях промышленности, где наблюдается затяжной спад (сталелитейная и текстильная промышленность). Становится очевидным, что, если государство намерено претворить свою идею в жизнь, оно должно помочь пострадавшему населению пройти профессиональную переподготовку.

Государство рассчитывает привлекать иностранных инвесторов и, в свою очередь, активно поддерживать инвестиции местных компаний в заграничные предприятия.

В КНР усилится централизация. Примерами тому являются консолидация государственных предприятий (с целью сократить количество компаний) и более профессиональный подход к внутренним инвестициям.

Тринадцатый план предусматривает еще и ряд социальных программ. К концу 2020 г. руководство Китая рассчитывает вывести из-за черты бедности 70 млн. человек и продолжить переселение в города сельского населения. Для этого необходимо создание качественных объектов инфраструктуры. Пока создание инфраструктурных объектов отстает по скорости от миграции населения. Одним из способов решения проблемы было перемещение рабочих мест из центров крупных городов за их окраины, что вылилось в создание городов-спутников, однако такой путь оказался неэффективным.

В связи со старением населения было принято решение об отмене политики одного ребенка, которая проводилась в Китае на протяжении нескольких десятилетий.

В плане также был сделан акцент на увеличение военного бюджета и охрану окружающей среды. Китай начинает «энергетическую революцию», которая повлечет за собой более активное использование энергии солнца, ветра, энергетическое сырье из биомассы и повышение контроля над выбросом углеводородов<sup>24</sup>.

Можно отметить, что большинство плановых заданий носят стратегический характер, нацеленный в будущее. Т.е. этим планом Китай закрепляет переход к стратегическому планированию, но в отличие от России и ЮАР, как увидим ниже, в 13 пятилетнем плане остается много индикативных показателей, которые будут жестко определять вектор развития страны.

---

<sup>24</sup> Запольских А. Тринадцатая пятилетка, или Большой разворот КНР [Электронный ресурс]. URL: <https://aftershock.news/?q=node/380075> (15.03.2016)

## Россия

С начала 1990-х годов в России была разрушена система директивного планирования, бывшая основой экономики СССР. В то время как в России проходили рыночные реформы, государственное управление экономикой осуществлялось лишь посредством оперативного регулирования. Спустя 20 лет началось восстановление планового подхода к управлению экономикой, но на новой основе. С конца 2000-х гг. стал осуществляться поворот к стратегическому планированию на основе реализации крупных проектов на федеральном и региональном уровнях. Переход к стратегическому планированию имел системную основу. В 2012 г. была разработана «Стратегия – 2020: новая модель роста — новая социальная политика» (далее – Стратегия), в 2014 г. был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ», для статистического обоснования в 2013 г. был составлен базовый «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года» (далее – Прогноз)<sup>25</sup>. В совокупности Стратегия и Прогноз определяют контуры будущего развития России.

Методика стратегического планирования позволяет, с одной стороны, централизованно определять направление социально-экономического развития страны, а с другой – условиях рыночной экономики использовать принципы гибкого воздействия на узловые точки роста. В практической реализации стратегическое планирование опирается на методы национального программирования, которое предполагает разработку национальных программ для концентрации ресурсов государства на выбранных направлениях, а также целевых проектов федерального и регионального уровня<sup>26</sup>.

Основной стратегической целью России заявлен переход к новой модели экономического роста и новой социальной политике. Концептуальными задачами новой модели должны стать следующие пункты: а) снижение инфляции; снятие институциональных барьеров ускоренного роста (улучшение инвестиционного климата, устранение препятствий развития предпринимательства); формирование человеческого капитала (увеличение бюджетных расходов); привлечение рабочей силы и ее перераспределение в узловые точки роста. Результатом функционирования новой модели должны стать: инновационный экономический рост, связанный с развити-

---

<sup>25</sup> Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х книгах. Под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М. 2013; Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (12.11. 2016); Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. М. 2013.

<sup>26</sup> Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М. 2008. С. 92.

ем человеческого капитала; повышение конкурентоспособности национальной экономики на внутреннем и внешнем рынках; рост деловой активности и производительности труда; расширение секторов экономики, ориентированных на внешний рынок<sup>27</sup>. В 2014 г. в качестве ведущей стратегической цели был взят курс на импортозамещение. Была принята государственная программа №328 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», где определены сегменты экономики, в которых государство стимулировало импортозамещение (сельское хозяйство, информационные технологии, машиностроение)<sup>28</sup>.

Инструментом стратегического планирования является, как указано выше, государственные программы, содержащие комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития<sup>29</sup>. В рамках Стратегии – 2020 принято 44 государственные программы, которые можно сгруппировать по пяти направлениям:

- новое качество жизни (14 программ);
- инновационное развитие и модернизация экономики (18 программ);
- эффективное государство (4 программы);
- сбалансированное региональное развитие (6 программ);
- обеспечение государственной безопасности (2 программы).

На финансирование госпрограмм выделяется 70% бюджетных расходов, в 2016 г. финансирование первых 4 направлений составило 11172 млрд руб., в том числе: первого направления – 6994 млрд руб., второго – 2066 млрд руб., третьего – 1196 млрд руб., четвертого – 915 млрд руб.<sup>30</sup>. В финансировании большинства программ принимают участие региональные бюджеты. Каждая программа снабжена системой индикаторов (примерно 2000 показателей), по которым ежегодно публикуется сводный отчет о ходе реализации государственных программ. Согласно сводному отчету в 2015 г. из 1546 плановых показателей было выполнены 756, т.е. почти половина<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика. Кн.1. С. 7-18.

<sup>28</sup> Государственная программа №328 «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» от 15.04.2014. URL: <http://zimport.ru/programma-pravitelstva-po-importozameshheniyu-do-2020-goda/>

<sup>29</sup> Портал государственных программ. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/> (27.11.2016)

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 г. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment> (27.11.2016)

Таким образом, в России в категориях стратегического планирования задаются долгосрочные цели социально-экономического развития страны, далее на уровне национального программирования составляются государственные программы планируемых мероприятий, и, наконец, в рамках индикативного планирования определяются плановые краткосрочные показатели, по которым будет оцениваться степень выполнения этих программ. Уровень государственных программ имеют указы Президента – оценка их исполнения также включается в сводный отчет.

## ЮАР

В 2010 г. в ЮАР была создана Национальная комиссия по планированию (НКП), которая занималась разработкой долгосрочного плана. Возглавить комиссию был назначен министр Тревор Мануэль. В ее состав входила группа общественных экспертов, которые были взяты из списка кандидатов, выдвинутых обществом ЮАР. Основной задачей комиссии является сплотить нацию вокруг общих целей и приоритетов развития на долгосрочную перспективу<sup>32</sup>.

В отчете комиссии, выпущенном в 2011 г., были изложены достижения и недостатки страны с 1994 г. Основной проблемой комиссия считала неспособность реализовать государственную политику консолидации и отсутствие широких партнерских связей между группами населения в качестве основных причин медленного прогресса. Были названы такие болевые точки социально-экономического роста, как сильная дифференциация общества, неравномерность и низкое качество государственных услуг (в частности образования для чернокожего населения, здравоохранения и инфраструктуры), низкая занятость населения, а также высокая ресурсоемкость экономики в целом и значительный уровень коррупции<sup>33</sup>.

Учитывая эти проблемы, кроме того, демографические показатели, комиссия определила приоритетным направлением своей деятельности координацию и контроль реализации Национального плана развития по реализации стратегии до 2030 г. (НПР)<sup>34</sup>. Данный план направлен на искоренение нищеты и уменьшение неравенства в заданный период. В-первых, речь идет о снижении доли семей с ежемесячным доходом ниже 42,2 долл. на человека с 39% до 0%, а во-вторых – снижение коэффициента Джинни с 0,69 до 0,6. Это должно быть достигнуто за счет:

- увеличения занятости с 13 миллионов в 2010 году до 24 миллионов в 2030 году (возрастет на 11 млн);

---

<sup>32</sup> National Planning Commission of South Africa [Электронный ресурс]. URL: <https://nationalplanningcommission.wordpress.com/> (23.11.2016)

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> National Development Plan. Vision for 2030 / National Planning Commission. Pretoria. 2011.

- повышения доходов на душу населения от 50 000 рэндов (\$5 000) в 2010 году до 120 000 рэндов (\$12 100) к 2030 году;
- увеличения доли национального дохода, приходящейся на 40% беднейшего населения с 6% до 10%;
- создания конкурентоспособной инфраструктуры;
- развития человеческого капитала и законодательной базы;
- обеспечения равного представительства в сообществе высококвалифицированных, технических, профессиональных, управленческих кадров людей различных рас.

В соответствии с НПР, в дальнейшем должен быть принят мирный переход от апартеида к демократии. Кроме того, планируется применение усилий, направленных на ликвидацию гендерного неравенства.

## Бразилия

В Бразилии главным органом планирования является Министерство планирования, Бюджета и управления<sup>35</sup>. Главная цель этого государственного органа – ежегодное планирование бюджета и государственных ресурсов. Но в 2015 г. министерством был представлен «Многолетний план на 2016-2019 гг.»<sup>36</sup>. Отмечается, что План 2016-2019 явился результатом коллективного взаимодействия между государственными органами и представителями общества, в ходе работы над планом были проведены семинары (для разработки тематических программ), несколько форумов, дискуссии в Национальном совете государственных секретарей планирования.

Целью нового Плана 2016-2019 стал выбор модели развития. Он включает стратегические цели социально-экономического развития страны:

- устойчивый рост через консолидацию различных групп населения;
- гарантии прав человека и снижение социального неравенства;
- развитие образования, науки, технологии, инновационной деятельности, повышение конкурентоспособности;
- улучшение качества государственных услуг;
- право граждан на участие в жизни государства;
- совершенствование государственного управления, прозрачности в борьбе с коррупцией;
- уважение к культурному многообразию.

---

<sup>35</sup> Министерство планирования, бюджета и управления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.planejamento.gov.br/> (21.11.2016)

<sup>36</sup> Plano Plurianual 2016-2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>

Для выполнения стратегических целей были представлены 54 государственные программы для совершенствования государственного управления обществом и предоставления государственных услуг. Это стало первым опытом стратегического планирования в Бразилии, хотя всего на 4-летний период.

В заключение можно отметить, что в большинстве стран БРИКС, в частности, в Индии, КНР, России переход к рыночной экономике совпал с отказом от директивного планирования и наступлением эры стратегического планирования. При этом в различных странах при составлении среднесрочных и долгосрочных планов используются индикативные показатели. В Бразилии и ЮАР также ведущей линией в государственном регулировании также стало стратегическое планирование.

### Литература

1. Брагина Е.А. Реформы правительства Моди в Индии // Запад – Восток – Россия. 2016, С. 85-88.
2. Государственная программа №328 «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» от 15.04.2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://zimport.ru/programma-pravitelstva-po-importozameshheniyu-do-2020-goda/> (01.12.2016)
3. Запольских А. Тринадцатая пятилетка, или Большой разворот КНР [Электронный ресурс]. URL: <https://aftershock.news/?q=node/380075> (15.03.2016)
4. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М. 2008.
5. Лебедева Д.Д. Опыт пятилетнего макроэкономического планирования КНР в период экономических реформ // Экономические науки. 2015. №8. С. 123-127.
6. Маляров О.В. Независимая Индия: эволюция социально-экономической модели и развитие экономики. Книга 1. М. 2010.
7. Островский А.В. Региональное развитие Китая после перехода от директивного к направляющему планированию в начале XXI века // КНР: экономика регионов. М.: ИДВ РАН. 2015.
8. Портал государственных программ [Электронный ресурс]. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/> (27.11.2016)
9. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. М. 2013.
10. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 г. [Электронный ресурс] URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment> (27.11.2016)
11. Стратегия – 2020: новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х книгах. Под ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М. 2013.

12. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (12.11. 2016).
13. Энциклопедический словарь «Конституционное право России» [Электронный ресурс]. URL: [http://constitutional\\_law\\_russia.academic.ru](http://constitutional_law_russia.academic.ru)
14. Gupta Sidhartha, Gupta Surojit. Five year plans not possible in market economy // The Times of India. 28.12.2015
15. National Development Plan. Vision for 2030 / National Planning Commission. Pretoria. 2011.
16. National Planning Commission of South Africa [Электронный ресурс]. URL: <https://nationalplanningcommission.wordpress.com/> (23.11.2016)
17. NITI Aayog National Institute for Transforming India. Govt. Of India [Электронный ресурс]. URL: <http://niti.gov.in/content/overview>
18. Plano Plurianual 2016-2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>
19. Twelfth Five Year Plan (2012–2017). Vol. 1. Faster, More Inclusive and Sustainable Growth. New Delhi. 2013.