

**ТЕОРИЯ И МЕХАНИЗМЫ  
СОВРЕМЕННОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ  
ЛЕКЦИЯ 2**

**Стратегия социально-  
экономического развития страны**  
Кафедра административного и  
финансового права.

**К.полит.н., доцент Денисов Юрий  
Петрович**

***Дежурный день - понедельник***

# **МОДУЛЬ 1. «ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»**

## **Тема 2. Стратегия социально- экономического развития страны**

**1. Сущность социально-экономической  
стратегии.**

**2. Социально-экономическое прогнозирование.**

**3. Макроэкономическое планирование.**

**4. Государственное программно-целевое  
планирование.**

## **ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА:**

1. Орешин, В. П. Система государственного и муниципального управления [Текст]: учеб. пособие / В. П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 320 с.
2. Поляк, Г. Б. Региональная экономика [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / Г. Б. Поляк, В. А. Тупчиенко, Н. А. Барменкова – Электрон. текстовые данные. – М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2015. – 463 с. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/52050> – ЭБС «IPRbooks», по паролю.

## **ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА:**

1. Региональная экономика [Текст]: учебник / Т. Г. Морозова [и др.]; ред. Т. Г. Морозова. – 4–е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2012. – 526 с.
2. Методы государственного регулирования экономики [Текст]: учеб. пособие / Моск. гос. ун–т им. М. В. Ломоносова; авт. введ. В. П. Колесов. – М. : ИНФРА–М, 2012. – 299 с.
3. Кушлин, В. И. Государственное регулирование экономики [Текст]: учебник / В. И. Кушлин. – М. : Экономика, 2013. – 495 с.
4. Андреев, А. В. Региональная экономика [Текст]: учебник / А. В. Андреев, Л. М. Борисова, Э.В. Плучевская. – СПб. : Питер, 2012. – 460 с.

## 2.1 Сущность социально-экономической стратегии

В соответствии с теорией государственного управления **стратегия** — это детальный, всесторонний комплексный план, направленный на воплощение миссии организации (государства).



Определение общественных потребностей и интересов осуществляется через обобщение и объединение личных, коллективных и государственных интересов. Общественным источником возникновения и фиксирования целей являются потребности и интересы людей.

Эти **векторы целеполагания** государственной экономической политики являются основными для так называемого гражданского общества. Разнообразие потребностей, взглядов, подходов, мотивов и интересов в соответствии с постиндустриальной концепцией развития является необходимым и желательным, поскольку порождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его

Сама сущность государственной социально-экономической стратегии требует налаженного механизма построения целей, в том числе логического продвижения от абстрактного общего предвидения (футурологии) к конкретному прогнозированию и далее — к макроэкономическому планированию и программированию. **Поэтому отказ от планирования означает отказ от целеполагания в ГРЭ, а в итоге, и от самого регулирования.**



Иерархия целей строится по принципу приоритетов потребностей и интересов общества. Оценка важности и ранжирование целей осуществляется в соответствии с политикой приоритетов. В данном контексте **приоритеты** — это важнейшие направления социально-экономической

**Определение приоритетных направлений осуществляется экспертными методами на основании определенных критериев (факторов).**

**Основными критериями являются:**

- социально-экономическая эффективность;
- скорость получения положительных результатов;
- минимум необходимых ресурсов для реализации намеченного.



**Ранжирование целей осуществляется путем размещения их в порядке уменьшения приоритетности.**

Для этого сначала определяются самые приоритетные цели (цели первого ранга), дальше — самые существенные из тех, которые остались (цели второго ранга), и т.д. Для приведения в порядок целей разных иерархических уровней строится так называемое **дерево целей**. Цель считается достигнутой, если достигнуты все подцели низшего уровня.

Центральной, определяющей вершиной дерева целей является стратегическая цель, которая предопределяет качество самого общества, обеспечивает сохранение и совершенствование его.

**Стратегические цели раскладываются на**

**Тактические цели** определяют средства, формы и способы деятельности, отвечающие конкретным обстоятельствам на данный момент и обеспечивают достижение стратегических целей. Тактические цели, как правило, фиксируют большие блоки действий.

**Оперативные цели** связаны с необходимостью предотвращения угрозы возникновения отрицательных явлений и преодоления последствий форс-мажорных обстоятельств (стихийных бедствий, естественных катаклизмов, техногенных катастроф, социальных волнений и т.п.).

Иногда стратегическую цель называют **главной**, а подцели, которые делают возможным достижение ее — **обеспечивающими**. Существует также градация целей:

- **по масштабам** — общие (для системы) и частные (для подсистем);

- **по результатам** — конечные и промежуточные;

- **по времени** — долгосрочные (отдаленные), среднесрочные (ближкие) и краткосрочные (непосредственные).



**Цели должны отвечать трем основным требованиям: конкретность, определенность во времени и реальность.**

**Конкретность** достигается установлением количественных и качественных ориентиров (нормативов) — информационной базы для планово-экономических расчетов, организационных решений, оценки результатов деятельности государственных органов и субъектов хозяйствования и контроля.

**Определенность во времени** предусматривает формулирование сначала главной цели, потом — подцелей второго, третьего и т.д. уровней с указанием сроков достижения их.

**Реальность** означает, что цели не должны превышать возможности экономики. Иначе это может привести к значительным убыткам и обострению социально-экономических проблем.

Отбор инструментов государственного регулирования осуществляется с целью определения необходимости и возможности применения их для достижения соответствующих целей.

С целью достижения стратегических, тактических и оперативных целей, а также определения путей и средств реализации их может формироваться концепция социально-экономического развития.

**Концепция** — это система взглядов на определенные явления, а также способ их понимания, толкования и интерпретации. Разработка концепции является необходимым условием последовательной и преемственной экономической политики. **Она должна разрабатываться на долго-, средне- и краткосрочную перспективу.** Концепция основывается на трех основных элементах: анализе состояния экономики, анализе целей и выборе инструментов государственного регулирования.

**Стратегия социально-экономического развития формируется** через макроэкономическое прогнозирование (предвидение возможного состояния объектов в будущем и определение альтернатив развитию), макроэкономическое планирование (определение целей, приоритетов развития и мероприятий, направленных на достижение целей) и государственное программно-целевое планирование (определение наиболее актуальных социально-экономических проблем и мер по решению этих проблем).



**Стратегической целью России в условиях трансформации экономики, направленной на объединение механизмов рыночного саморегулирования и государственного регулирования, является построение эффективной социально-ориентированной рыночной экономики.**

## Вопрос 2. Социально-экономическое

### прогнозирование.

**Прогноз** — это научно обоснованное суждение о возможном состоянии объекта в будущем, а также об альтернативных путях и сроках достижения такого состояния. Процесс разработки прогнозов называется **прогнозированием**. Одним из важнейших направлений является социально-экономическое прогнозирование общественного развития.

Прогнозирование — один из решающих научных факторов формирования стратегии и тактики экономической политики государства.

Прогнозирование является связующим звеном между теорией и практикой.

**В методологии прогнозирования различают два аспекта: теоретический и управленческий.**

**Теоретический аспект** состоит в том, что с помощью прогнозирования осуществляется анализ реальных фактов и причинно-следственных связей, оценка и описание возможных и желательных перспектив развития объекта.

**Практический (или управленческий) аспект** состоит в том, что прогнозирование формирует рекомендации по ГРЭ на соответствующую перспективу.

**Экономическое прогнозирование** - определение состояния и возможностей развития экономических процессов и явлений на различных уровнях экономической системы (макро-, мезо- и микроуровне).

### Источники прогнозной информации:

- теоретические знания о закономерностях развития процесса;
- статистическая информация об объекте прогнозирования;
- накопленный опыт в сфере прогнозирования;
- экономико-математические модели.



## Рядом с понятием прогноз существуют понятия "гипотеза" и "план".

**Гипотеза** - это научное предвидение на уровне общей теории. Научной основой построения гипотезы является теория и открытые на ее основании закономерности, причинно-следственные связи и тенденции функционирования и развития объектов. На этом уровне объекты описываются с помощью качественных характеристик. Прогноз при сравнении с гипотезой, имеет большую определенность и достоверность, поскольку базируется не только на качественных, но и на количественных параметрах.

**План (программа)** — это комплекс конкретных мероприятий, направленных на достижение определенных целей. План характеризуется высшей степенью конкретности и имеет однозначное решение.

**Прогнозы имеют вероятностный и альтернативный характер.** При этом определение альтернатив развитию является одним из результатов прогнозирования. Процесс разработки плана (программы) тоже должен иметь вариантный характер, но, в отличие от прогноза, план (программа) — это уже выбранный вариант развития, который подлежит практической реализации.



**Выделяют следующие основные принципы социально-экономического прогнозирования: целостность, системность, научная обоснованность, адекватность, самостоятельность, альтернативность, рентабельности.**

- **Принцип целостности** обеспечивает согласование прогнозных и программных документов социально-экономического развития страны, ее отраслей экономики и отдельных административно-территориальных единиц на краткосрочный и долгосрочные периоды времени.
- **Принцип системности** означает, что экономика рассматривается как единый объект прогнозирования и вместе с тем как совокупность относительно самостоятельных направлений прогнозирования. Этот подход предусматривает построение прогноза на основе системы методов и моделей. Системность означает определенную очередность использования моделей для формирования прогноза экономического и социального развития страны, региона, отрасли и т.д.
- **Принцип научной обоснованности** предполагает, что прогнозирование базируется на системных знаниях о закономерностях развития экономики; базируется на современных прогностических методах; учитывает положительный мировой и отечественный опыт разработки

- **Принцип адекватности** означает, что прогноз как теоретическая модель должен достаточно полно и точно отражать реальные процессы национальной экономики. Для этого необходимо, чтобы используемые при прогнозе методы и модели прошли экспериментальную проверку на точность в определении содержания процессов, которые прогнозируют.
- **Принцип самостоятельности** состоит в том, что местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в границах своих полномочий отвечают за разработку, утверждение и исполнение прогнозных и программных документов социально-экономического развития соответствующих административно-территориальных единиц.
- **Принцип альтернативности** прогнозирования вытекает из возможности развития экономики и социально-экономических процессов в разных направлениях (траекториях), с разными взаимосвязями и структурными соотношениями.
- **Принцип рентабельности** состоит в положительном эффекте между стоимостью аналитической подготовки прогноза и его результатом.



## По видам прогнозы делятся на три главные группы:

- прогнозы ресурсов,
- прогнозы развития экономики,
- прогнозы общественных потребностей.



## По вариантам прогноз делится на:

- **пессимистичный** - отражает нижнюю границу возможного развития национальной экономики при доминировании негативных факторов влияния;
- **оптимистичный** - отражает верхнюю границу возможного развития национальной экономики при доминировании положительных факторов влияния;
- **сдержанный** - отражает наиболее выгодную траекторию возможного развития национальной экономики.

**Государственный прогноз экономического и социального развития** - это система количественных показателей и качественных характеристик развития макроэкономической ситуации в стране на определенный период. Он охватывает формирование структуры экономики и социальной инфраструктуры, объемов производства товаров и услуг и их потребление, внешнеэкономическую деятельность.

**Прогнозные параметры** определяют с учетом результатов анализа экономического и социального развития страны за предыдущий период и предположений развития внешней экономической ситуации и перспектив внутренней экономической политики.

Государственные прогнозы социально-экономического развития разрабатываются на долго-(10-15 лет), средне-(5 лет) и краткосрочные (1 год) периоды. Их используют для принятия органами законодательной и исполнительной власти конкретных решений в сфере экономической политики, в частности, для разработки государственных, региональных, отраслевых программ.

**Методами прогнозирования** называют совокупность приемов и оценок, которые дают возможность на основании анализа ретроспективных внутренних и внешних связей, присущих объекту, а также их изменений сделать достаточно обоснованное суждение относительно будущего развития объекта. Выбор методов прогнозирования осуществляется в соответствии с характером объекта и требованиями, которые выдвигаются к информационному обеспечению прогнозов.

**Опыт, накопленный современной прогностикой, показывает, что из всего разнообразия методов прогнозирования их можно объединить (в зависимости от степени формализации) в две группы: интуитивные (экспертные), фактографические и комбинированные.**

- **Фактографические** методы основываются на достаточном информационном материале об объекте прогнозирования. К этим методам принадлежат группа методов экстраполяции и моделирования.
- **Экспертные** методы применяются в случае недостаточного информационного материала об объекте прогнозирования. Они строятся на информации, полученной по оценкам специалистов. К экспертным методам относятся методы индивидуальной (метод интервью, аналитический метод, метод написания сценария) и коллективной (метод коллективной экспертной комиссии, метод Дельфи, матричный метод) оценки.
- **Комбинированные** методы объединяют

## 2. 3. Макроэкономическое планирование

Макроэкономическое планирование как составная часть механизма ГРЭ широко используется в экономически развитых странах с целью социально-экономической стабилизации, формирования макропропорций и обеспечения динамичности развития экономики.

*Процесс разработки плана называется планированием.*

**Планирование** - это специфическая управленческая деятельность по определению целей

и путей их достижения

Особенность макроэкономического планирования состоит в том, что объектом его является национальная экономика, а субъектом - государство.

Кроме того, следует учитывать временные ограничения планов, которые обусловлены календарным характером планирования. Таким образом, **макроэкономическое планирование** - это особый вид деятельности государства по определению стратегических, тактических и оперативных целей планового периода, а также способов достижения этих целей.

**С точки зрения обязательности выполнения субъектами хозяйствования плановых заданий различают директивные и индикативные планы.**

**Директивный план** имеет силу юридического закона, адресный и обязательный для выполнения характер. При директивном планировании должностные лица несут ответственность за невыполнение плановых задач. Директивное планирование присуще командной экономике. Оно использовалось в СССР и социалистических странах с целью прямого влияния государства на все звенья экономики.

**Индикативный план** — это рекомендательная система плановых мероприятий, направленных на достижение целей социально-экономической политики государства, которая предусматривает создание таких условий функционирования субъектов экономики, которые бы побуждали их к выполнению поставленных задач. Индикативное макроэкономическое планирование присуще смешанной экономике.

**Целью индикативного планирования** является реализация целей государственного влияния на экономическое и социальное развитие.

В России индикативное макроэкономическое планирование осуществляется в форме разработки и реализации программ и планов, главная из которых Государственная программа экономического и социального развития. Основным предназначением индикативного планирования является разработка, обоснование и внедрение в жизнь мер по повышению эффективного государственного регулирования социально-экономического развития страны.

**Основой индикативного планирования** является ретроспективный анализ экономического и социального состояния государства и прогнозы его развития, в том числе масштабов, темпов, структуры производства, конъюнктуры рынка, социальных индикаторов и других характеристик на кратко-, средне и долгосрочную перспективу. На базе этих разработок и расчетов формируются цели, приоритеты и государственная политика (налоговая, финансовая, ценовая, научно-техническая и т.д.) социально-экономического развития.



**Бюджетное планирование** – это ресурсное планирование, которое определяет государственные затраты из бюджета на решение важных проблем, которые по объективным причинам не может решить рыночный механизм.

### **Главные функции индикативного плана:**

- ретроспективный анализ, прогнозирование и обоснование целей, темпов и условий сбалансированного экономического и социального развития;
- разработка системы прямых государственных действий (административных регуляторов);
- определение экономических рычагов и стимулов (экономических регуляторов);
- формирование целевых комплексных программ социально-экономического развития страны;
- координацию и взаимосвязь разработанного индикативного плана с государственным бюджетом;
- координация исполнения отдельных элементов, задач, программ в составе индикативного плана и достижение основных целей;
- разработка и реализация приоритетных направлений

Макроэкономическое планирование опирается на определенные закономерности - **принципы**. Они определяют логику, задачи и характер составления, реализации и контроля за выполнением программ.

Разработка макроэкономических планов невозможна без использования системы показателей. Последние дают количественно-качественную характеристику социально-экономическим явлениям и процессам.

В макроэкономическом планировании **показатель** - это мера плановой задачи, которая обеспечивает ее количественную или качественную определенность. Показатели макроэкономических планов классифицируются по таким группам: натуральные и стоимостные; количественные и качественные; объемные и сетевые; абсолютные и относительные; обязательные, расчетные и информационные.

## Основными методами планово-экономических расчетов являются балансовый и нормативный.

Сущность **балансового метода** в макроэкономическом планировании состоит в использовании приемов и расчетов, которые позволяют согласовать потребности и средства их обеспечения. Задачей разработки баланса является достижение оптимального соответствия (равенства) между совокупностью потребностей и общей суммой источников их удовлетворения.

**Нормативный метод** основан на использовании прогрессивной, научно обоснованной системы норм и нормативов. С помощью норм и нормативов определяют потребности в производстве продукции (работ, услуг), обосновывают возможности удовлетворения этих потребностей, осуществляют контроль за эффективностью использования ресурсов во время реализации плановых задач. Нормы и нормативы по сущности являются качественными, относительными показателями. Они построены большей частью как показатели емкости и отдачи.

**Система норм и нормативов** состоит из таких основных групп: нормы эффективности общественного воспроизводства; нормы и нормативы затрат труда; нормы и нормативы затрат сырья, материалов, топлива, энергии; нормы и нормативы капитальных вложений и капитального строительства; финансовые нормы и нормативы; социальные нормы и нормативы; экологические нормы и нормативы и т.п.

**Структура макроэкономического плана** - это совокупность его разделов. Каждый раздел плана характеризует конкретные направления деятельности государства по реализации экономической политики в плановом периоде. За последние годы в России во время трансформации социально-экономических отношений претерпели изменения сущность, содержание и структура макроэкономических планов.

# Вопрос 4. Государственное программно-целевое планирование.



Недостатки рыночного саморегулирования и государственного вмешательства в экономику порождают сложные социально-экономические проблемы, решение которых связано с использованием так называемого ***программно-целевого метода планирования.***

Использование данного метода предусматривает: определение проблемы и формулирование целей; разработку и реализацию программы, направленной на достижение целей; систематический контроль за качеством и результатами работ, предусмотренных программой; корректировку мероприятий, направленных на реализацию целей.

**Программно-целевой метод планирования реализуется через**

**Целевая комплексная программа (ЦКП)** — это документ, в котором содержится определенный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, направленных на достижение целей. В настоящее время в России проводятся научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по нескольким десяткам государственных и межгосударственных ЦКП и внедряются их результаты.

***Классификация ЦКП осуществляется по таким основным признакам:***

1. По времени (краткосрочные на 1-2 года; среднесрочные до 5 лет и долгосрочные - свыше 10 лет).
2. По масштабам (национальные, региональные, отраслевые и т.д.).
3. По целям (конъюнктурные и структурные)
4. По объектам (экономические, социальные, научно-технические, экологические).

«РЕГИОНЫ – УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ»



## Проект программы включать такие типовые разделы: целевой, сводный, организационный.

**В целевом разделе** приводятся постановка и описание проблемы, а также способы решения ее. Конкретность, определенность сроков достижения и реальность целей обеспечиваются с помощью построения дерева целей. Оно служит основой для определения альтернативных средств и методов достижения целей, построения дерева решений.

**Сводный раздел** программы включает основные показатели программы, перечень основных мероприятий программы, ресурсное обеспечение мероприятий программы. Перечень основных показателей программы обусловлен характером и спецификой проблем и целей. Он может включать показатели, которые отражают: объемы производства продукции (работ, услуг); введение в действие производственных мощностей, основных фондов и объектов производственного и непромышленного назначения; прирост запасов полезных ископаемых; характеристику структурных сдвигов в экономике; повышение уровня жизни население и т. п.



**Организационный раздел** содержит механизм управления процессом реализации программы. Такой механизм предусматривает создание направленной на реализацию предусмотренных программой мероприятий системы правовых, административных и экономических регуляторов. Основным элементом организационного механизма реализации задач программы является механизм государственных заказов (контрактов).

**Государственный контракт** - основной документ, который регулирует экономические, правовые и организационные отношения между государственным заказчиком и исполнителем. В контрактах должны быть указаны требования относительно объемов, номенклатуры и качества продукции (работ, услуг), а также четко определены сроки поставок продукции (выполнения работ, предоставления услуг) конкретным потребителям.

**Реализация программы состоит из двух основных стадий: заключения государственных контрактов и выполнение комплексов работ.**

**Во время выполнения программных мероприятий может осуществляться контроль. Целью контроля является содействие тому, чтобы фактические результаты по возможности полнее отвечали задачам (целям) программы.**