

АЗБУКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ СХЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ СССР И СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.О. Смирнова, доктор экономических наук,
заведующий отделом методологии стратегического планирования регионального развития
Федеральное государственное бюджетное научно-исследовательское учреждение
«Совет по изучению производительных сил» (СОПС), Москва, Россия

***Аннотация.** Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определен к разработке новый в современной практике государственного стратегического планирования документ – Стратегия пространственного развития Российской Федерации. В этой связи целесообразно вспомнить о концептуальных основах и методологических подходах, которые были заложены при разработке Генеральной схемы размещения и развития производительных сил СССР, а также проанализировать актуальность подходов на современном этапе.*

***Ключевые слова:** государственное стратегическое планирование, стратегия пространственного развития Российской Федерации.*

Ведущие мировые эксперты сегодня признают в качестве главных уроков кризиса 2008 года для национальных правительств – усиление государственного планирования и госрегулирования экономики (рис. 1).



Рисунок 1. Оптимальное соотношение индикаторов развития стран в посткризисном мире, по мнению 250 международных экспертов [1]

Остановимся на вопросе планирования. В этой связи надо отметить, что 28 июня 2014 принят Федеральный закон № 172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в РФ, координацию государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, а также полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Данным законом регулируются отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, различных отраслей экономики народного хозяйства и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ.

Законом на уровне РФ вводится новый, занимающий одно из центральных мест в системе государственного стратегического планирования документ – стратегия пространственного развития РФ. О стратегии пространственного развития РФ в ст. 20 Федерального закона № 172–ФЗ говорится следующее:

- стратегия разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития РФ в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития РФ и стратегии национальной безопасности РФ;
- стратегия определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития РФ и меры по их достижению и решению;
- стратегия учитывается при разработке и корректировке схем территориального планирования РФ, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ РФ, стратегий соци-

ально-экономического развития субъектов РФ, иных документов стратегического планирования и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ.

Вместе с тем, надо отметить, что и по целеполаганию, и по определенным в законе подходам Стратегия пространственного развития РФ близка к другому документу, сыгравшем в развитии экономики страны весомую роль. Речь идет о Генеральной схеме развития и размещения производительных сил.

Проект первой Генеральной схемы был разработан на период 1966–1970 гг. Это был первый опыт комплексного научного изучения народного хозяйства. В 1970 г. разработана Схема на период 1971–1980 г. с более подробным выделением периода 1971–1975 гг. Разработана Схема на период 1976–1990 гг. с более подробным выделением периода 1976–1980 гг. Разработаны Схемы в 1976 – на период до 1990 г., а также на периоды до 2000 г., до 2005 г. и до 2010 г.

Генеральная схема служила исходной базой для подготовки Основных направлений экономического и социального развития страны на 5, 10 и 15 лет, а также государственных пятилетних планов.

В целом Генеральная схема – очень большой и сложный документ. Об этом говорит то, что методические рекомендации по разработке Генеральной схемы были в полном объеме подготовлены только в 1981 г.

В Генеральной схеме предусматривалось совершенствование структуры и пропорций капитальных вложений на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, промышленных узлов и комплексов с учетом особенностей экономики каждого района и максимального использования производственных фондов, а также основных этапов и сроков ввода в действие взаимосвязанных производств по отраслям экономики.

Руководствуясь Генеральной схемой развития производительных сил страны, можно было правильно выбрать сырьевую и топливно-энергетическую базы не только в соответствии с потребностями и интересами проектируемых предприятий, но и с учетом общей стратегии развития и размещения отраслей народного хозяйства на перспективу. Это давало возможность наиболее эффективно использовать сырьевые, энергетические и другие ресурсы страны и позволяло максимально исключить возможные диспропорции в развитии соответствующих отраслей в территориальном разрезе.

Генеральная схема размещения производительных сил с входящими в ее состав отраслевыми, территориальными и районными схемами являлась базой для выбора районов и пунктов нового строительства, расширения и реконструкции предприятий, позволяла учитывать большое количество факторов, влияющих на обоснование целесообразности, хозяйственной необходимости и экономической эффективности намечаемого проектирования и строительства; создавала возможность комплексной увязки всех параметров новых промышленных предприятий (материальных, энергетических, трудовых, социальных, экономических и т. д.). Генеральная схема являлась основой для разработки новых и корректировки имеющихся проектов районных планировок, создания схем промышленных зон, комплексов и узлов.

Прошло более 60-ти лет со времени решения начать разработку важнейшего документа перспективного социально-экономического развития страны – Генеральной схемы. Это уникальный не только в условиях СССР, но и в мире, народнохозяйственный документ, сохраняющий свое значение до настоящего времени. Он в разной степени был использован и в других странах. Этот опыт приобретает особую роль и в современных условиях [2].

Но вернемся к истории, к началу 1960-х годов. Перед экономикой встали новые задачи, которые, впрочем, коррелируются с днем сегодняшним и задачами в формате защиты национальных интересов России [3]. Необходимо было обеспечить всестороннее развитие производительных сил, сделать решающий шаг в обновлении материально-технической базы и на этой основе добиться значительного повышения уровня жизни народа. Требовалось ускорить научно-технический прогресс, опережающими темпами развивать прогрессивные отрасли промышленности, осуществлять рациональные сдвиги в структуре топливного баланса. Намеченные задачи, определявшие динамику и структурные сдвиги в экономике, должны были привести также к крупным изменениям в территориальном развитии производительных сил.

Совет по изучению производительных сил (далее – СОПС) был назначен головной организацией по разработке Генеральной схемы и в 1959 г. приступил к исследованиям по проблеме «Генеральная схема размещения производительных сил, обеспечивающая наиболее эффективное использование природных и трудовых ресурсов, всестороннее развитие хозяйства и культуры союзных республик и экономических районов». Научный отчет СОПСа под названием «Генеральная схема» появился уже в 1960 г. [4].

В 1964 г. СОПС представил проект Генеральной схемы на 1966–1970 гг., а в марте 1966 г. приступил к созданию Генеральной схемы на 1971–1980 гг. с более подробным выделением периода 1971–1975 гг.

СОПСу предстояло решить новую, сложную и исключительно трудоемкую задачу научно-методического и организационного характера: выработать единую программу работ и их поэтапного выполнения, создать единую научную концепцию и методику исследования, подготовить исходную информацию для осуществления крупномасштабного территориального экономического программирования.

Надо отметить, что в практике мировой экономической науки подобные задачи решены не были.

Генеральная схема, подготовка которой завершилась в 1968 г., представляла собой неизвестный ранее в плановой практике огромный, многоплановый труд, созданный большим коллективом ученых, проектировщиков, специалистов плановых и хозяйственных организаций. Она состояла более чем из 50 томов по общим проблемам, размещению важнейших отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, развитию всех регионов и крупных экономических районов, а также народнохозяйственных комплексов. Отдельный том со-

ставили Основные положения Генеральной схемы. В разработке отраслевых и территориальных схем, вошедших в качестве разделов в Генеральную схему, участвовали в соответствии с координационным планом около 560 научных и проектных институтов [4].

Основное назначение генеральных схем состояло в том, чтобы:

- дать глубокий анализ развития различных отраслей экономики в региональном разрезе,
- определить складывающиеся положительные и негативные тенденции в экономике страны и в каждом из ее районов и городских агломераций,
- обосновать предложения по эффективному развитию народного хозяйства и его территориальной структуре в долгосрочной перспективе.

В связи с этим генеральные схемы развития и размещения производительных сил страны представляли комплексный научно обоснованный прогноз территориальной структуры экономики государства, включающий определение наиболее эффективных территориальных пропорций производства в тесной увязке с ресурсной базой: трудовыми, минерально-сырьевыми, топливно-энергетическими, лесными, земельными, водными ресурсами, действующими основными производственными и непроизводственными фондами.

В реализации Генеральной схемы постепенно сложилась система обоснования перспективного социально-экономического развития страны: комплексная программа научно-технического прогресса – Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР и связанные с ней отраслевые и региональные схемы – Генеральная схема расселения населения СССР; схемы и проекты районных планировок республик, краев и областей – генеральные планы городов. Это значительно повышало обоснованность предлагаемых рекомендаций.

Надо отметить, что по методологическим и концептуальным подходам к подобным документам в мире нет аналогов.

В этой связи особо интересно обратить внимание на методологические подходы, заложенные при подготовке Генеральной схемы размещения производительных сил [5].

Итак, в соответствии с «общей методикой разработки Генеральной схемы»: «генеральная схема, представляющая научное обоснование рационального размещения производительных сил страны на длительную перспективу с вариантными технико-экономическими расчетами, призвана определить оптимальные территориальные пропорции развития народного хозяйства, обеспечивающие дальнейшее повышение эффективности общественного производства на основе совершенствования территориального разделения труда, правильного развития и размещения отраслей производства с планомерным формированием хозяйства» страны.

В соответствии с генеральной схемой размещения производительных сил должно в дальнейшем осуществляться территориальное планирование развития народного хозяйства, размещение производственно-территориальных комплексов, промышленных предприятий и разработка районных планировок.

Генеральная схема основывается на исследованиях проблем научно-технического прогресса, рационального использования природных ресурсов, сопряженного развития промышленности и сельского хозяйства, размещения населения, эффективного использования трудовых ресурсов и основных фондов, прогрессивного развития исторически сложившейся схемы городов и формирующихся новых городов, планомерного освоения новых территорий, совершенствования межрайонных хозяйственных связей и научного экономического районирования страны.

Исследования по Генеральной схеме проводились взаимосвязано по следующим основным направлениям:

- совершенствование территориальных пропорций производства и межрайонные экономические проблемы размещения,
- технико-экономическое обоснование размещения новых производственных мощностей и объемов производства основных отраслей народного хозяйства и отраслей промышленности по республикам и районам,
- обоснование специализации и комплексного развития хозяйства регионов,
- разработка проблем освоения новых территорий с высокой концентрацией природных ресурсов.

В методике было отмечено, что все направления генеральной схемы разрабатываются на единой методологической основе, с применением экономико-математических методов и новой вычислительной техники.

Внутренним является только список «Основных узловых вопросов Схемы» [5]:

1. исходная экономическая база (показатели достигнутого уровня, определение нерешенных проблем рационального размещения отраслей производства);
2. перспективные уровни развития страны на 15 лет:
 - основные показатели обеспеченности минеральными, топливными, земельными, водными ресурсами на перспективу и проблемы их комплексного использования;
 - ожидаемая численность населения и трудовых ресурсов по районам;
 - основные показатели увеличения продукции сельского хозяйства (по вариантам), расчет потребности и производства продукции растениеводства и животноводства;
 - основные показатели развития единой транспортной системы страны;
 - основные показатели развития и размещения сферы обслуживания);
3. схема развития и размещения топливно-энергетического комплекса;
4. проблемы развития и размещения минерально-сырьевой базы промышленности;

5. схема развития и размещения лесного хозяйства;
6. схема размещения основных отраслей промышленности;
7. схема развития водного хозяйства;
8. схема развития и размещения сельского хозяйства;
9. схема развития и размещения единой транспортной системы.

Безусловно, указанные методологические и концептуальные наработки, используемые при разработке Генеральной Схемы, применимы сегодня лишь отчасти, а история о разработке Генеральной схемы представляется в том числе и в целях показать масштаб и объем работы, которая должна быть проделана, чтобы документ «не лежал пыльным грузом на полке», а реально работал для развития экономики страны.

Сегодня необходимо пересматривать концептуальные подходы к разработке Схемы с учетом сегодняшних реалий геополитики и экономики. Следует применять новые подходы, новый вычислительный и математический аппарат, новые достижения в части динамических моделей в расчетах вариантности сценариев, достижений в области средств телекоммуникаций, с учетом достижений в области статистики, проч.

Опыт разработки генеральных схем развития и размещения производительных сил страны получил признание не только в СССР, но и в других странах. Разработка Генеральной схемы – яркая страница как в истории СОПСа и в развитии отечественной экономической науки, так и реализованная задача в мировой экономической науке.

Вместе с тем есть надежда, что колоссальный опыт разработки генеральной схемы размещения производительных сил и методологические подходы к ее разработке найдут свое достойное применение при разработке одного из основополагающих документов стратегического государственного планирования в новой России – Стратегия пространственного развития Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Модели посткризисного развития: глобальная война или новый консенсус : доклад [Электронный ресурс] // Фонд «Институт посткризисного мира». – Режим доступа: <http://www.postcrisisworld.org/>. – М. : ИПМ, 2010. – С. 39 с.
2. Смирнова, О. О. Современный взгляд на историю формирования в России методологии и инструментария государственного стратегического планирования / О. О. Смирнова // Социально-экономическое развитие территорий и хозяйственных комплексов в России и за рубежом. Часть I. / Научный ред. д. эк. н., доц. С. В. Галачиева. – М. : Издательство «Перо», 2012. – С. 80–111.
3. Указ Президента РФ от 6.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».
4. Адамеску, А. А. История Совета по изучению производительных сил (СОПС). К 100-летию создания / А. А. Адамеску // Современные производительные силы. – 2012. – № 10. – С. 122–130.
5. Общая методика разработки Генеральной схемы размещения производительных сил СССР на 1971–1980 гг. – М. : Экономика, 1966.

Материал поступил в редакцию 07.09.14.

BASICS OF THE STRATEGIC PLANNING: CONCEPTUAL BASES OF THE DEVELOPMENT OF GENERAL PLACEMENT SCHEME AND THE DEVELOPMENT OF USSR PRODUCTIVE FORCES AND THE RUSSIAN FEDERATION STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT

O.O. Smirnova, Doctor of Economic Sciences,
Head of Department of Strategic Planning Methodology of Regional Development
Federal State Budgetary Research Establishment
"Council for the Study of Productive Forces" (CSPF), Moscow, Russia

Abstract. Federal law No. 172-FL "About Strategic Planning in the Russian Federation" of 28.06.2014 has determined the development the new in modern practice of the state strategic planning the document – Strategy of Spatial Development of the Russian Federation. In this regard, it is expedient to recall the conceptual bases and methodological approaches, which were laid when developing the General Scheme of the Placement and the Development of USSR Productive Forces, as well as to analyze relevance of approaches at the present stage.

Keywords: state strategic planning, Strategy of Spatial Development of the Russian Federation.