

5.2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Для реализации функций планирования в Санкт-Петербурге за период 2003-2006 гг. создана система государственного планирования, под которой понимается часть системы управления городом, предназначенная для разработки краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных планов функционирования и развития экономики и социальной сферы Санкт-Петербурга и контроля их исполнения.

Итогом государственного планирования является единая система взаимосвязанных документов, включающая следующие правовые акты:

Долгосрочное государственное планирование:

- Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга;
- Генеральный план Санкт-Петербурга;
- Стратегический план Санкт-Петербурга;

Среднесрочное государственное планирование:

- Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга;
- Перспективный финансовый план;

Краткосрочное государственное планирование:

- Ежегодное послание Губернатора Законодательному собранию Санкт-Петербурга;
- Бюджет Санкт-Петербурга

В центр планирования поставлен человек, житель Санкт-Петербурга. **Планы и программы направлены на создание условий проживания населения, соответствующих европейскому уровню.** Для этого вводятся стандарты проживания и устанавливаются нормативы, выполнение которых берет на себя город.

Целями функционирования системы государственного планирования Санкт-Петербурга является:

- обеспечение устойчивого сбалансированного социально-экономического развития Санкт-Петербурга, достижение определенного уровня качества жизни населения;
- переход от хаотичного развития города к упорядоченному, целенаправленному развитию, позволяющему эффективно решать актуальные социально-экономические проблемы.

Система государственного планирования Санкт-Петербурга предназначена для решения следующих задач:

- упорядочивание процесса финансового, пространственного, организационного планирования;
- формирование единого подхода к планированию и прогнозированию развития Санкт-Петербурга на основе построения четкой взаимоувязанной системы документов стратегического планирования;
- создание непрерывной системы принятия эффективных управленческих решений на уровне органов власти Санкт-Петербурга.

Система государственного планирования Санкт-Петербурга построена на следующих принципах:

- Эффективность. Предполагает, что система государственного планирования обеспечивает эффективное достижение поставленных целей в различных сферах жизни Санкт-Петербурга (рост ВРП и удвоение бюджета Санкт-Петербурга). При этом учитывается, что должна обеспечиваться не только экономическая, но и социальная эффективность.

- Управляемость. Предполагает, что в системе государственного планирования существует постоянное управленческое воздействие со стороны органов государственной власти. То есть система фиксирует государственные функции по управлению экономикой.
- Многовариантность и оптимальность. Предполагает наличие различных вариантов развития города, при этом система государственного планирования позволяет выбрать наилучший, оптимальный вариант развития.
- Системность и комплексность. Предполагает, что система государственного планирования охватывает все сферы жизни города, а при разработке документов стратегического планирования учитывается все многообразие факторов, определяющих развитие города.

Предметами планирования являются: деятельность органов государственной власти по достижению заданных нормативов стандартов проживания, распределение общественно-значимых ресурсов между направлениями плановой деятельности в соответствии с приоритетами социально-экономического развития города, обеспечение доступности общественно-значимых ресурсов и услуг для бизнеса и населения.

Важнейшим результатом планирования является фиксация ответственности органов государственной власти перед населением за достижение качества жизни в соответствии со стандартами проживания.

5.2.1. Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга

Основным элементом системы документов государственного планирования Санкт-Петербурга является концепция социально-экономического развития города на долгосрочный период. В этом документе укрупненно отражаются общие представления о стандартах качества жизни населения города в виде макроэкономических показателей, сценарного и территориального аспекта развития Санкт-Петербурга.

Главная цель Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга на долгосрочную перспективу (до 2025 г.) - достижение европейских стандартов качества жизни.

Для достижения стратегической цели в Концепции предусмотрены активные действия в следующих направлениях:

- развитие человеческого потенциала;
- развитие городской среды;
- улучшение экологической ситуации;
- развитие экономики;
- совершенствование системы органов власти, развитие гражданского общества

По практике, сложившейся в Санкт-Петербурге, разработка Концепции производится в три этапа (рис. 5.12.):

- стратегический анализ, предусматривающий выявление значимых факторов и SWOT-анализ;
- формирование сценарных условий и сценариев;
- формирование концепции, предусматривающее обоснование видения будущего, определение целей и направлений действий.

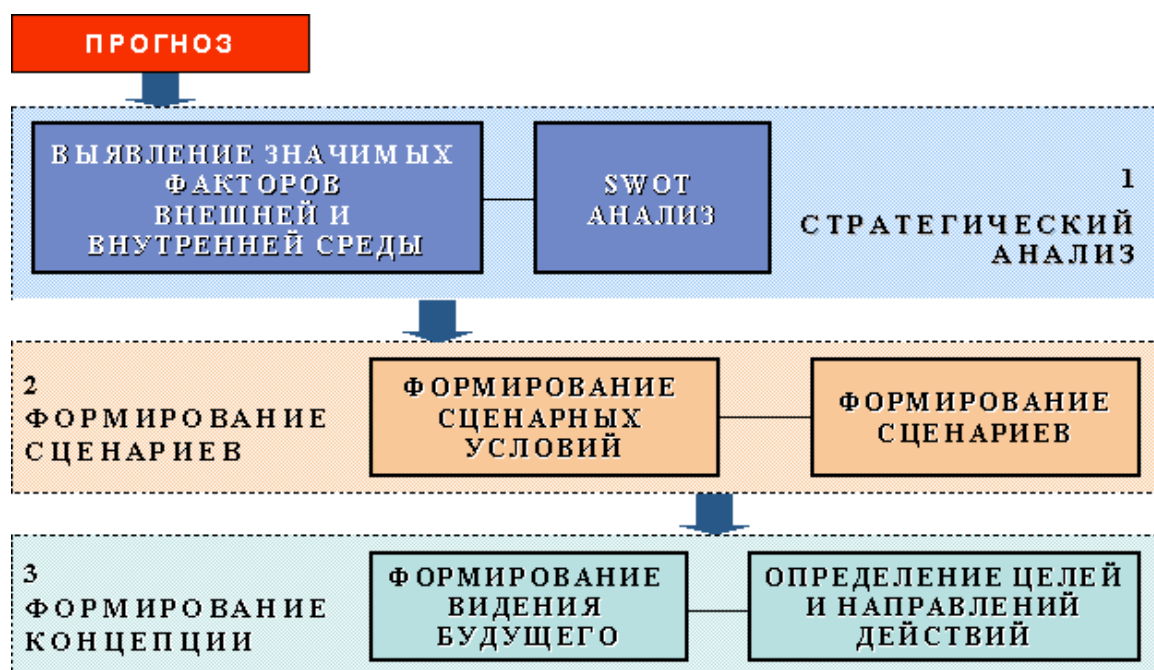


Рис. 5.12. Этапы разработки Концепции

В основу разработки Концепции положен прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года. Его наиболее важные показатели приведены в табл. 5.2.

Таблица 5.2. Основные показатели прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года

Наименование показателя	Прогноз на 2025 г.
	Оптимистический вариант прогноза
Численность постоянного населения на начало года, тыс. чел.	4736
Продолжительность жизни, лет	73
Коэффициент рождаемости, ‰	9,9
Коэффициент естественного прироста (убыли) населения, ‰	-3,9
ВРП на душу населения, тыс. руб./чел.	1440
Индекс загрязненности атмосферы, единиц	4,09
Среднемесячная заработная плата в расчете на 1 работающего, долл США	1980
Миграционный прирост населения, тыс. чел. в год	35
Среднегодовые темпы прироста ВРП, % в год	6-9
Доля услуг в ВРП, %	65
Объем инвестиций в основной капитал в 2025 году, млрд. руб.	2133
Количество туристов, посетивших Санкт-Петербург в 2025 году, млн. чел.	8

В рамках стратегического анализа были рассмотрены благоприятные возможности и потенциальные угрозы, содержащиеся во внешней среде, сильные и слабые стороны внутренней среды Санкт-Петербурга, стратегии развития Санкт-Петербурга при различных сочетаниях внешних условий и внутренних возможностей.

Стратегический анализ благоприятных возможностей и потенциальных угроз в развитии внешней среды, сильных и слабых сторон внутренней среды Санкт-

Петербурга показал, что развитие города при различных сочетаниях внешних условий и внутренних возможностей наиболее вероятно по трем основным сценариям:

1. торгово-транспортному,
2. индустриальному и
3. инновационно-управленческому.

1. Торгово-транспортный сценарий

Петербург будет развиваться в первую очередь как крупнейший торгово-транспортный канал между Россией и ЕС. Через Санкт-Петербург будет осуществляться более 50% объемов всего экспорта России в страны ЕС и более 50% всего импорта России из стран ЕС. В Санкт-Петербурге возможен рост числа предприятий, занимающихся обслуживанием грузов: сортировкой, упаковкой, сборкой.

2. Индустриальный сценарий

Санкт-Петербург станет, прежде всего, крупным промышленным центром. Важнейшими отраслями города будут судостроительные заводы, энергетика и энергетическое машиностроение (узкой специализации); пищевая промышленность. Параллельно будет развиваться сфера услуг, таких как связь, торговля потребительскими товарами.

3. Инновационно-управленческий сценарий

Будет развернута масштабная программа содействия инновациям, нацеленная на превращение Санкт-Петербурга в российский и, потенциально, мировой центр разработки и внедрения инноваций. Расположенные в городе управляющие центры фирм и корпораций будут руководить созданием под российскими, торговыми марками производственных технологий и продукции таких отраслей как высокоточная механика, оптика, электроника, биотехнологии, медицинские препараты и вакцины, программное обеспечение, разработка и дизайн бытовой техники, транспортных средств, мебели, одежды, кино, музыкальной продукции, книг. Из Санкт-Петербурга, наряду с Москвой, будет осуществляться управление деятельностью российских и зарубежных компаний, что позволит сосредоточить в городе значительные финансовые потоки и вывести как связь, так и банковское дело на качественно новый уровень.

5.2.2. Генеральный план Санкт-Петербурга

Генеральный план в системе государственного планирования Санкт-Петербурга – это пространственные решения исполнения государственных функций и резервные территории для развития города.

Целью градостроительного развития Санкт-Петербурга является создание комфортной пространственной среды, удобной для петербуржцев и привлекательной для деятельности и постоянного проживания будущих горожан.

В основе градостроительных преобразований, намечаемых Концепцией Генерального плана развития Санкт-Петербурга, лежит идея **"Открытого европейского города"**. Петербург должен занять достойное место в созвездии крупных городов Европы. Новый Генеральный план Санкт-Петербурга ориентирован на **достижение европейского стандарта качества городской среды**.

Градостроительная деятельность в Санкт-Петербурге направлена:

- на использование потенциала города, обусловленного его особым геополитическим положением на Балтике в зоне контакта России с Европейским Союзом и, как следствие, - усилением роли Санкт-Петербурга во внутриполитической и международной деятельности России, возрастающим значением его как узла мировых морских и сухопутных связей;
- на использование заложенного в Санкт-Петербурге огромного потенциала в

области культуры, науки и подготовки кадров, и его высокого рейтинга как объекта международного туризма, обусловленного наличием историко-культурных ценностей общенационального и мирового значения;

- на повышение качества жизни и улучшение условий проживания человека в городе, экологическое благополучие граждан.

Градостроительное регулирование в Санкт-Петербурге опирается на реальные запросы рынка. Задачей градостроительного планирования является активизация инвестиционной деятельности, создание равноценных условий для успешного развития в городе всех градоформирующих функций.

5.2.3. Стратегический план Санкт-Петербурга

В последние годы городская исполнительная власть строила свою работу, опираясь на Стратегический план развития Санкт-Петербурга, разработанный в 1997 году. Однако он не имел статуса закона. Это был документ общественного согласия. И хотя, в целом, названный план можно считать выполненным, его главный недостаток заключался в оторванности от реального политического процесса. Реализуемая в настоящее время в Санкт-Петербурге система государственного планирования – это пакет государственных документов, не имеющих отношения к общественной работе. Они разрабатываются, обсуждаются и исполняются в соответствии с действующим законодательством о политическом устройстве Санкт-Петербурга. Согласно данному законодательству, представительным органом, то есть, тем местом, где формируются и обсуждаются планы, является Законодательное Собрание, местом, где эти планы частично разрабатываются и исполняются, является Правительство и территориальные отраслевые органы Правительства Санкт-Петербурга. Вот в этом заключается принципиальная разница между нынешним и ранее существовавшим подходом к государственному планированию.

Базой для формирования Стратегического плана города являются основные качественные и количественные требования, содержащиеся в Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга. Стратегический план это совокупность правовых актов, включающая в себя научно обоснованную систему целей социально-экономического развития мегаполиса и мероприятий по их достижению, основные направления деятельности исполнительных органов государственной власти, реестр государственных функций Санкт-Петербурга Генеральный план (рис. 5.12.).



Рис. 5.12. Состав стратегического плана Санкт-Петербурга

5.2.4. Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга

В Санкт-Петербурге разработана Программа социально-экономического развития города на 2005-2008 годы. При разработке Программы были учтены основные положения проекта Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга на долгосрочную перспективу, прогноз социально-экономического развития города до 2025 года, Устав Санкт-Петербурга, Ежегодное послание Губернатора Законодательному собранию Санкт-Петербурга от 09.06.2004 г. и от 30.03.2005 г., а также документы, регламентирующие организацию и порядок государственного планирования.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» в обеспечение разработки Программы был подготовлен прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005-2008 год. Прогноз, утвержденный для целей государственного планирования, разработан на вариантной основе в соответствии со сценарными условиями социально – экономического развития и основными показателями сводного финансового баланса Российской Федерации на 2006 год и на период до 2008 года.

Вариант 1 – инерционный - характеризуется снижением конкурентоспособности российской экономики в целом, отсутствием позитивных сдвигов в инвестиционном климате Санкт-Петербурга и не предусматривает реализацию масштабных проектов или стратегий.

Вариант 2 – инновационно-активный – базируется на разработке и реализации пакета институциональных преобразований, формировании благоприятной инвестиционной политики, развитии инновационных и высокотехнологичных секторов экономики, диверсификации структуры экономики в сторону повышения значения сектора услуг, модернизации и техническом перевооружении производственных мощностей.

Для государственного планирования принят второй (инновационно-активный) вариант прогноза.

Так как стандарты проживания становятся основным элементом взаимодействия Программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга с целевыми программами и бюджетом города, возникает проблема учета стандартов при формировании документов краткосрочного планирования. В связи с этим в ближайшее время предполагается разработать концепцию использования отраслевыми комитетами (главными распорядителями бюджетных средств) стандартов проживания при формировании бюджета Санкт-Петербурга, а также методическое обеспечение перехода к интегрированному управлению по результатам социально-экономическим развитием государственного сектора экономики и бюджетным процессом.

5.2.5. Перспективный финансовый план

Перспективный финансовый план Санкт-Петербурга содержит параметры, которые отсутствуют в ежегодно принимаемом бюджете, но оказывают существенное влияние как на будущие возможности развития (масштаб инвестиционных процессов), так и на условия формирования и осуществления бюджетной политики (удовлетворение текущих потребностей населения). Это обуславливает необходимость развития среднесрочного финансового планирования в Санкт-Петербурге и определяет место и роль перспективного финансового плана в управлении финансами города.

В перспективном финансовом плане Санкт-Петербурга должны быть изложены:

- среднесрочная налоговая стратегия Правительства города;
- многолетний прогноз бюджетных доходов и расходов;
- политика города по управлению своим долгом.

Перспективный финансовый план используется для формирования проекта бюджета, оценки заемных и инвестиционных мощностей, анализа чувствительности к рискам, преемственности бюджетно-налоговой политики, оценки бюджетных параметров, способствует пониманию инвесторов.

Главной целью разработки перспективного финансового плана Санкт-Петербурга является выбор варианта среднесрочной финансово-бюджетной политики Санкт-Петербурга, обеспечивающей выполнение Программы социально-экономического развития города.

Перспективный финансовый план разрабатывается в следующих целях (рис. 5.13.):

1. дополнительного обоснования и обеспечения реализации политических приоритетов органов власти Санкт-Петербурга;
2. информирования законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;
3. комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых целевых программ Санкт-Петербурга и ведомственных целевых программ;
4. выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе тех или иных мер в области финансовой политики;
5. определения и отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер;
6. формирования и уточнения (с учетом разработки и корректировки перспективного финансового плана) документов социально-экономического развития Санкт-Петербурга на долговременную перспективу;
7. обеспечения последовательного перехода от ежегодно меняющихся установок по осуществлению бюджетно-финансового планирования к преемственности и стабильности в разработке финансовых документов.



Рис. 5.13. Основные цели разработки среднесрочного финансового плана

Перспективный финансовый план служит системой раннего обнаружения бюджетных решений, не соответствующих среднесрочной финансовой политике Санкт-Петербурга. Такой подход делает бюджетный процесс более прозрачным и открывает больше возможностей для обеспечения финансирования программ и планов, разрабатываемых в системе долгосрочного и среднесрочного государственного планирования, чем это возможно при годовом бюджетном планировании.

5.2.6. Ежегодное послание Губернатора Законодательному собранию Санкт-Петербурга

Ежегодное послание Губернатора Санкт-Петербурга - это документ, обращенный к депутатам Законодательного Собрания, представителям органов власти, науки, культуры, деловых кругов, местного самоуправления и горожанам. Послание определяет цели и задачи Правительства Санкт-Петербурга, приоритеты социально-экономического развития Санкт-Петербурга. Как правило, Послание содержит общий и отраслевой анализ итогов предшествующего года с оценкой достигнутых результатов и формулировкой нерешенных проблем. На их основе объявляются приоритеты социально-экономического развития Санкт-Петербурга, задаются цели и задачи деятельности Правительства по общегородским и отраслевым проблемам. В завершающем разделе, как правило, ставятся задачи по совершенствованию системы власти и управления, а также содержится обращение к петербуржцам о поддержке начинаний и действий Правительства Санкт-Петербурга.

Послание на следующий год вносится Губернатором Санкт-Петербурга в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, а также передается в средства массовой информации в письменной форме до 15 апреля текущего года.

5.2.7. Бюджет Санкт-Петербурга

Бюджет Санкт-Петербурга – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Главная задача бюджета – обеспечить финансами планы и программы Правительства Санкт-Петербурга по достижению установленных нормативов проживания в соответствии с Программой социально-экономического развития города, целевыми программами Санкт-Петербурга, ведомственными целевыми программами и действующими расходными обязательствами.

Организация бюджетного процесса, форма и содержание бюджета и другие вопросы из этой сферы в настоящее время хорошо отлажены и четко регламентируются действующим федеральным и региональным законодательством.

Правовую основу бюджетного процесса в Санкт-Петербурге составляют Бюджетный кодекс Российской Федерации, иные федеральные законы, законы Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга, иные законы Санкт-Петербурга.