

УДК 338.26 (470+571)

О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.А. РОМАНИЮК, К.П. ЛИЧКО

(РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева)

В статье рассмотрены прежняя и новая системы государственного стратегического планирования. Проанализированы причины неэффективности старой системы стратегического планирования в РФ, особенности перехода к новой системе. Рассмотрена структура нового Закона «О стратегическом планировании в РФ», а также разработаны предложения основных направлений развития системы планирования в рамках закона. Применительно к сложным условиям территориального размещения и развития АПК предложен алгоритм стратегического планирования на основе системного подхода. Формирование стратегий систем ведения хозяйства на основе целей развития отрасли и регионов позволит ускоренно модернизировать сельскохозяйственную сферу, укрупнить производство в сочетании с развитием кооперации и интеграции, организовать действенное государственное регулирование.

Ключевые слова: стратегическое планирование, система государственного прогнозирования и планирования, программно-целевое планирование, алгоритм стратегического планирования.

Современные условия, в которых развивается наша страна, характеризуются постоянно возрастающей степенью неопределенности, риска, социально-экономической и политической напряженности. Вся мировая экономика переживает кризисный период смены технологического уклада. В таких условиях требуется мобилизация внутренних резервов для устойчивого развития, а главное — четкая организация и управление всей государственной системой, начиная от предприятия, муниципального образования до страны в целом. В этой связи огромную актуальность приобретает вопрос о формировании целостной системы стратегического планирования, способствующей тесной координации между Федеральным центром, субъектами РФ, муниципалитетами и гражданским обществом в целом.

Эффективная система стратегического планирования позволит решить комплекс проблем пространственной организации территории и социально-экономического развития страны и регионов, требующих в настоящее время особого внимания и усилий со стороны органов власти.

Необходимость формирования стратегической системы планирования в РФ возникла еще в период реформ, но действующие в то время нормативно-правовые

акты, регламентирующие этот процесс, не решали основных методологических проблем планирования и управления. До настоящего времени система государственного прогнозирования и планирования регулировалась Федеральным законом № 115 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. (с изменениями и дополнениями от 8 сентября 2000 г.) [4]. Согласно Закону система государственного прогнозирования и планирования основывалась на долгосрочном прогнозе, концепции и программе социально-экономического развития РФ (табл. 1) [3].

Основным механизмом реализации концепции являлись среднесрочные целевые программы. Такая система государственного прогнозирования и планирования была функциональна, но не отражала стратегический подход. Кроме того, имелся ряд проблем.

Во-первых, не совпадали периоды прогнозирования и планирования социально-экономического развития (4 года) с политическими циклами (6 лет). Если учесть, что срок полномочий президента увеличился до 6 лет, то и среднесрочная перспектива социально-экономического развития должна этому соответствовать.

Во-вторых, центральным звеном реализации всех управленческих решений и плановых задач являлись целевые программы. Однако методологическая незаконченность системы программно-целевого планирования на государственном уровне снижала эффективность всей системы управления.

Несмотря на то, что программное планирование является важнейшим инструментом сочетания территориального и отраслевого планирования, целевые программы ведомственного и регионального уровней, направленные на решение острых первоочередных задач, по своей сути боролись с последствиями нерешенных системных проблем экономики, а не с их причинами. Опыт использования программно-целевого планирования в СССР показал, что основная его цель — преодоление диспропорций в развитии народного хозяйства. Переход на разработку комплексных государственных программ позволил решить некоторые проблемы. Однако по-прежнему остаются актуальными вопросы методической обеспеченности программно-целевого планирования.

В-третьих, существенным недостатком системы государственного прогнозирования и планирования в РФ являлось отсутствие звена, формирующего цели развития отраслей и регионов на кратко- и среднесрочную перспективы на основе Долгосрочной Концепции социально-экономического развития РФ. Очевидно, что только одним документом невозможно охватить и детально проработать всю систему целевых ориентиров во всех областях деятельности страны и на всех уровнях управления.

Новая усовершенствованная система государственного стратегического планирования, учитывающая недостатки прежней, а также стратегические принципы развития, формировалась постепенно и долго. С начала 2000-х гг. в экспертном сообществе обсуждалось множество различных законодательных, методических и бизнес проектов, связанных с перспективным и стратегическим развитием на всех уровнях управления. Длительный период времени законотворчества на федеральном уровне позволил большинству регионов страны разрабатывать свои нормативно-правовые акты по отраслевому и территориальному планированию.

Система планов по регионам страны отражается пёстрым разнообразием. Большая часть регионов разработала свою концепцию развития на основе которой подготовлены, обсуждены и утверждены прогнозы и программы социально-экономического развития на кратко-, средне-, и долгосрочную перспективу. Меньшая

Система документов государственного прогнозирования и планирования РФ

(ФЗ № 115 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ»)

Основные категории	Долгосрочная перспектива		Среднесрочная перспектива		Краткосрочная перспектива	
	документы	сроки и корректировка	документы	сроки и корректировка	документы	сроки и корректировка
Прогноз	Долгосрочный прогноз соц.-экон. развития РФ до 2020–2030 гг.	20 лет, корректировка 1 раз в 4 года	Среднесрочный прогноз соц.-экон. развития РФ	4 года с по годовой разбивкой, корректировка ежегодно	Краткосрочный прогноз соц.-экон. развития РФ	1 год
Концепция	Концепция соц.-экон. развития РФ на 2008–2020 гг.	12 лет, корректировка 1 раз в 4 года	Реализация Концепции	Реализация Концепции	Реализация Концепции	
Программа	Долгосрочные программы соц.-экон. развития РФ	12 лет, корректировка 1 раз в 4 года	Среднесрочная программа соц.-экон. развития	4 года	Реализация действующих целевых программ	
			Целевые программы	До 5 лет		
Планы			Бюджет РФ	3 года с по годовой разбивкой, корректировка ежегодно	Годовой бюджет РФ	1 год
			Бюджетное послание президента	3 года	Индикативный план соц.-экон. развития РФ	1 год
			Первое послание президента	4 года	Планы развития госуд. и муниц. секторов	1 год

часть регионов разработала стратегические планы развития, в отдельных субъектах делались попытки составления межотраслевого баланса и т.д.

В 2014 г., 28 июня, принят принципиально новый Закон Российской Федерации — «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [5].

Стратегическое планирование осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований. В соответствии с принятым и утвержденным законом складывается новая система планирования и программирования (табл. 2). Эта система принципиально отличается от ранее принятой.

В целом Закон «О стратегическом планировании в РФ» помогает решить основные ранее указанные проблемы: уточнен период планирования, изменена структура процесса стратегического планирования и программирования, стратегическое целеполагание отражено на различных уровнях управления, раскрывается отраслевой и территориальный принципы планирования, стратегии и целевые программы становятся механизмом реализации системных целей. Особое внимание уделено этапу целеполагания, реализующему системный и всесторонний подход к формированию стратегических целей развития на долго и долгосрочные перспективы на уровне государстве, отраслей, регионов и субъектов. Кроме того, предусмотрена возможность корректировки и уточнения целей с позиций национальной безопасности, внешней политики и особенностей пространственного развития страны. Очевидно, что реализация Закона потребует большого количества институциональных реформ: нормативных, финансово-экономических, налоговых — которые придадут нужный вектор и темп экономической жизни.

Согласно Закону «О стратегическом планировании в РФ» процесс формирования стратегии развития отраслей и регионов сопряжен с глубокой методической проработкой и взаимосвязью с тактическим управлением и планированием.

В мировой экономике сформировался общий алгоритм процесса стратегического планирования, включающий в себя основные этапы: целеполагание, анализ, разработка альтернатив развития, обоснование генеральной стратегии и корректировка [1]. На его основе предложена схема стратегического планирования во взаимосвязи с тактическим планированием применительно к АПК [1].

В результате длительных исследований и апробаций различных алгоритмов с учетом настоящих условий неустойчивого развития сельского хозяйства требуется принципиальное изменение методологии стратегического планирования АПК и его важнейшей составляющей — сельскохозяйственной сферы. Применительно к российской экономике, сложному территориальному развитию и размещению АПК, различным организационным формам хозяйствования, с основой на теории систем и системном стратегическом анализе, уточнен алгоритм стратегического планирования сельскохозяйственной сферы АПК (рис. 1).

Проектирование систем ведения хозяйства (систем растениеводства, животноводства, вспомогательных и обслуживающих производств) на основе миссии и целей развития отрасли позволит ускоренно модернизировать сельскохозяйственную сферу, укрупнить производство в сочетании с развитием кооперации и интеграции, организовать действенное государственное регулирование. На рисунке 1 показана лишь одна итерация процесса стратегического планирования. При нескольких итерациях на кратко-, средне- и долгосрочную перспективы с использованием различных методов прогнозирования применяется оптимизационный подход к формированию устойчивых систем сельского хозяйства.

Система документов о государственном стратегическом планировании в РФ
(ФЗ N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» от 28.07.2014 г.)

Уровень управления	Этапы стратегического планирования							
	целеполагание		прогнозирование		планирование и программирование			
	документ	сроки	документ	сроки	документ	сроки	документ	сроки
1. Федеральные	Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ	Ежегодно	Прогноз научно-технического развития РФ	Разрабатывается каждые 6 лет на 12 и более лет	Основные направления деятельности Правительства РФ	Определяется Правительством РФ		
	Стратегия социально-экономического развития РФ	Корректируется каждые 6 лет на период долгосрочного прогноза социально-экономического развития	Стратегический прогноз РФ	На 12 и более лет	Государственные программы РФ	Определяется Правительством РФ		
	Стратегия национальной безопасности РФ, основы государственной политики, доктрины национальной безопасности	Корректируется каждые 6 лет на период стратегического прогноза	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период	Разрабатывается каждые 6 лет на 12 и более лет	Государственная программа вооружения РФ	Определяется Президентом РФ		
			Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период	В соответствии с Бюджетным кодексом	Схемы территориального планирования РФ	На средне- и долгосрочный периоды		
		Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	Разрабатывается ежегодно	Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти	На 6 лет			

Уровень управления		Этапы стратегического планирования					
		целелеплатание		прогнозирование		планирование и программирование	
		документ	сроки	документ	сроки	документ	сроки
Федеральный уровень: отраслевой и территориальный принцип целелеплатания	Отраслевые документы стратегии планирования (отраслевые стратегии, стратегии развития отдельных сфер социального экономического развития)	На период долгосрочного прогноза социального экономического развития					
	Стратегия государственного развития РФ	Определяется Правительством РФ					
	Стратегии социального экономического развития макрорегионов	На долгосрочный период определяется Правительством РФ					
2. Субъект Федерации	Стратегия социального экономического развития субъекта Федерации	На период долгосрочного прогноза социального экономического развития субъекта РФ		Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	В соответствии с Бюджетным кодексом РФ	План мероприятий по реализации стратегии социального экономического развития субъекта РФ	На период реализации стратегии социального экономического развития субъекта РФ
			Прогноз социального экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период	Разрабатывается каждые 6 лет на 12 и более лет	Государственные программы субъекта РФ	Определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ	

Этапы стратегического планирования						
Уровень управления	целеполагание		прогнозирование		планирование и программирование	
	документ	сроки	документ	сроки	документ	сроки
2. Субъект Федерации			Прогноз соц-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период	Разрабатывается ежегодно	Схема территориального планирования субъекта РФ	На средне- и долгосрочный периоды
3. Муниципальное образование			Бюджетный прогноз МО на долгосрочный период		План мероприятий по реализации стратегии соц-экономического развития муниципально-го образования	
			Прогноз соц-экономического развития МО на среднесрочный или долгосрочный период		Муниципальные программы	



Рис. 1. Алгоритм стратегического планирования с использованием системного подхода

В настоящее время для ускорения процесса формирования эффективной системы стратегического планирования в рамках Закона необходимо скорейшее внедрение уточненных и новых методических подходов, а именно:

1. Внедрить единую методическую основу системы стратегического планирования: процедуру разработки и прохождения необходимых документов, усовершенствованную методику стратегического анализа и прогнозирования сбалансированного развития отраслей и регионов; уточнить требования к региональным и отраслевым стратегиям, отработать механизмы согласования федеральных, отраслевых и территориальных стратегий.

2. На этапе стратегического целеполагания большую актуальность приобретают не столько методические указания по разработки региональных и отраслевых стратегий, сколько качество процесса целеполагания, отражающее не только реакции на изменения в мире, но и долгосрочное системное стратегическое видение пути развития нашей страны и регионов.

3. Распределить полномочия между органами власти и органами местного самоуправления в вопросах стратегического планирования. Сильная вертикаль власти и чрезмерная централизация управления в экономических вопросах не дают регионам самостоятельности в разработке жизнеспособных стратегий на местах. Региональным органам власти в рамках Закона нужно делегировать больше полномочий, а также и степень ответственности. Организация местного самоуправления дает возможность формировать точно и конкретно стратегические цели развития, эффективно использовать имеющиеся ресурсы и конкурентные преимущества применительно к данному региону, учитывая местные особенности.

4. Разработать единую методологию стратегического планирования АПК на основе оптимизации систем ведения хозяйства с учетом отраслевого и территориального принципов развития [2].

Библиографический список

1. Личко К.П. Прогнозирование и планирование развития агропромышленного комплекса. М.: Издательство «Экономика», 2013.
2. Личко К.П., Романюк М.А., Маркин М.М. Оптимизация систем ведения сельского хозяйства // Вестник МГАДА. № 6. М.: Издательство МГАДА, 2012.

3. Романюк М.А. О формировании системы стратегического планирования // Известия ТСХА. 2010. № 5. С. 121–129.

4. Федеральный закон «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». № 15-ФЗ от 20.07.1995 г. с изменениями от 08.09.2000 г. // Собрание Законодательства РФ. № 30.

5. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

ABOUT STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION

M.A. ROMANYUK, K.P. LICHKO

(Russian Timiryazev State Agrarian University)

The article deals with the consideration of the old and the new state strategic planning systems. The reasons of inefficiency of the old strategic planning system in RF and the features of transition to the new system are analyzed. The structure of the new law “About strategic planning in RF” is considered and proposals are worked out of the main directions of planning system development within the legal boundaries. In respect to difficult conditions of territorial location and development of agricultural sector, there was suggested the algorithm of strategic planning on the basis of system approach. Strategies formation of agriculture management on the basis of aims of industry and regions development will allow accelerating modernization of agricultural industry, enlargement of production in aggregate with the development of cooperation and integration, arrangement efficient state regulation.

Key words: strategic planning, State forecasting and planning system, management by objectives, algorithm of strategic planning.

Романюк Мария Александровна — к. э. н. доц., зав. кафедрой прогнозирования и планирования АПК РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева (127550, Москва, Тимирязевская ул., 41; тел.: (499) 976-06-25; e-mail: mashur@rambler.ru).

Личко Клементий Павлович — д. э. н., проф. кафедры прогнозирования и планирования АПК РГАУ-МСХА имени К.А. Тимирязева (127550, Москва, Тимирязевская ул., 41; тел.: (499) 976-06-25).

Romanyuk Maria Aleksandrovna – PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Forecasting and Planning, Russian Timiryazev State Agrarian University (127550, Moscow, Timiryazevskaya str., 41; tel.: +7 (499) 976-06-25; e-mail: mashur@rambler.ru).

Lichko Klimentiy Pavlovich – Doctor of Economics, Professor of the Department of Forecasting and Planning, Russian Timiryazev State Agrarian University (127550, Moscow, Timiryazevskaya str., 41; tel.: +7 (499) 976-06-25).