

# ЭКОНОМИКА

Известия ТСХА, выпуск 5, 2010 год

УДК 631.153:339. 997

## О ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

М.А. РОМАНЮК

(Кафедра прогнозирования и планирования АПК  
РГАУ - МСХА имени К.А. Тимирязева)

**Представлен комплекс причин неэффективности системы стратегического планирования в РФ и предложены основные направления ее совершенствования: формирование правовой основы для единой системы стратегического планирования; применение новых методик стратегического целеполагания, анализа и формирования стратегии на региональном и отраслевом уровне; внедрение механизмов согласования федеральных, отраслевых и территориальных стратегий, а также распределения полномочий между органами власти и органами местного самоуправления в вопросах стратегического планирования.**

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, система государственного прогнозирования и планирования, программно-целевое планирование, региональная политика, стратегия социально-экономического развития региона.

В экономической науке проблеме теории и методологии планирования постоянно уделялось внимание. Теоретические, методологические аспекты стратегического планирования представлены в трудах: И. Ансоффа, П. Друкера, М. Портера, Г. Минцберга, Л. Басовского, Г. Парсаданова, К. Личко, А. Серкова, С. Струмилина, В. Канторовича, В. Немчинова, В. Новожилова, В. Зотова и других экономистов-исследователей.

Стратегическое планирование является важнейшим фактором обеспечения устойчивого и сбалансированного развития, как отдельных регионов, так и страны в целом. Формирование целостной системы стратегического планирования, способствующей тесной координации между Федеральным центром, субъектами РФ, муниципалитетами и гражданским обществом в целом — это актуальная задача государственного уровня. 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 такой системы отмечается на всех уровнях власти. В настоящее время функционирует большое количество научно-исследовательских центров, общественных организаций, фондов, а также комитет Государственной Думы РФ и департаменты министерств, связанных с разработкой и утверждением стратегических документов. На текущий момент принят ряд документов в области долгосрочного стратегического планирования: Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г., Основы стратегического планиро-

вания в РФ, а также региональные стратегии развития. Разработаны методики формирования стратегических документов для различных уровней управления: муниципалитета, макро-региона, субъекта Федерации и страны в целом [2, 3, 8, 9, 10, 11].

Однако окончательному формированию единой системы стратегического планирования препятствует комплекс причин, которые условно делятся на две группы. Первая группа причин связана с общетеоретическими вопросами, вторая — с особенностями развития экономической системы страны. Причины первой группы влияют на формирование методик и алгоритмов стратегического планирования.

Во-первых, в экономической теории категория «стратегия» точно не определена. Так, основоположник стратегического менеджмента Генри Минцберг предлагает определение стратегии как системы 5 элементов: план, перспектива, позиция, модель поведения и мероприятия по достижению цели [7]. В отечественной экономической литературе нет единого мнения по определению стратегии, что осложняет формирование методики ее разработки. На практике возникают проблемы интерпретации стратегии: как концепция, программа или план [4].

Во-вторых, в процессе стратегического планирования не уделяется должного внимания основополагающей его части — стратегическому целеполаганию. Стратегическая цель должна быть направлена на долгосрочную перспективу и учитывать комплекс социально-экономических и экологических факторов. Проблема здесь не только в недостаточно развитом стратегическом мышлении менеджеров, но и в степени их вовлеченности в процесс реализации стратегии, заинтересованности в ее долгосрочном развитии и их ответственности за результат. Как пра-

вило, менеджеры формируют краткосрочные цели, направленные на достижение максимальной прибыли. Причем подобные проявления наблюдаются на всех уровнях управления.

Основным ядром второй группы причин является фактически отсутствие законодательного регулирования стратегического планирования.

Необходимость формирования стратегической системы планирования в РФ возникла еще в период реформ, но действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие этот процесс, не решают основных методологических проблем планирования и управления. В настоящее время система государственного прогнозирования и планирования регулируется 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.). В Законе дано определение таких экономических категорий, как прогноз, концепция, программа, индикативный план, государственный сектор экономики. Раскрыта методология разработки экономических прогнозов, концепций, программ и планов на краткосрочную, средне- и долгосрочную перспективы; периодичность их корректировки; содержание и порядок разработки и утверждения документов для всех уровней управления. Однако категория «стратегия» в Законе отсутствует. Система государственного прогнозирования и планирования основывается на долгосрочном прогнозе, концепции и программе социально-экономического развития РФ (табл. 1) [5].

Основным механизмом реализации концепции являются среднесрочные целевые программы. В краткосрочной перспективе инструментом реализации концепции и программ являются индикативные планы, бюджет РФ, а также планы развития муниципаль-

Таблица 1

**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 2020–2030гг.	20 лет, корректировка 1 раз в 4 года	Среднесрочный прогноз соц.-экон. развития РФ	4 года с погодовой разбивкой, корректировка ежегодно	Краткосрочный прогноз соц.-экон. развития РФ	1 год
Концепция	Концепция соц.-экон. развития РФ на 2008–2020 г.	12 лет, корректировка 1 раз в 4 года	Реализация Концепции		Реализация Концепции	
Программа	Долгосрочные программы соц.-экон. развития РФ	12 лет, корректировка 1 раз в 4 года	Среднесрочная программа соц.-экон. развития 2008–2010 г.	4 года	Реализация действующих целевых программ	
			Целевые программы	До 5 лет		
Планы			Бюджет РФ	3 года с погодовой разбивкой, корректировка ежегодно	Годовой Бюджет РФ	1 год
			Бюджетное послание президента 2009–2011 гг.	3 года	Индикативный план соц.-экон. развития РФ	1 год
			Первое послание президента 2008–2012 гг.	4 года	Планы развития госуд. и муниц. секторов	1 год

ного и государственного секторов. Такая система государственного прогнозирования и планирования функциональна, но не отражает стратегический подход, кроме того, имеет ряд проблем.

Во-первых, периоды прогнозирования и планирования должны совпадать с политическими циклами в нашей стране. Учитывая, что срок полномочий президента увеличивается до 6 лет, то и среднесрочная перспектива должна этому соответствовать. 6 лет — это половина долго-

срочной перспективы и вполне достаточный период для реализации всех среднесрочных госпрограмм.

Во-вторых, реализация концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ потребует большого количества институциональных реформ. Долгосрочная концепция развития содержит социально-экономические, научно-технические, инвестиционные, внешнеэкономические ориентиры развития страны, которые должны быть достигнуты за определенный период. Поэтому для

реализации указанных целей необходимо провести комплекс реформ по линии госорганов — нормативные, финансовые, налоговые, которые задавали бы нужный вектор и темп экономической жизни.

В-третьих, методологическая незаконченность системы программно-целевого планирования на государственном уровне снижает эффективность всей системы управления. Целевые программы, которые разрабатывались до сих пор, призваны решать острые первоочередные задачи. По своей сути, они борются с последствиями нерешенных системных проблем нашей экономики, а не с их причинами.

Кроме этого, целевые программы являются важнейшим инструментом сочетания территориального и отраслевого планирования. В итоге из-за отсутствия функциональной системы программно-целевого планирования ресурсы и цели реализуются неэффективно. В настоящее время очевидными проблемами программно-целевого планирования в РФ являются:

- отсутствие единой нормативно-информационной базы, содержащей сведения о национальных, федеральных, отраслевых, региональных и муниципальных стратегиях, программах, проектах и планах развития;

- отсутствие системы индикаторов, в соответствии с которыми регионы, промышленные и финансовые корпорации могли бы разрабатывать стратегии, программы и планы развития. Все действующие индикаторы пока привязаны только к внешнему рынку;

- несогласованность и разбалансированность национальных, федеральных, региональных и отраслевых целей развития;

- отсутствие соответствующих методик разработки и нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс реализации программ и их взаи-

мозвязанность между собой по срокам и ресурсам;

- несовершенная система контроля реализации целевых программ.

Переход на разработку комплексных государственных программ должен решить некоторые из этих проблем. Однако система целевых программ, как основной инструмент государственного регулирования, должна основываться на системности, государственные программы должны быть взаимоувязаны, дополнять друг друга и охватывать основные сферы социально-экономического развития, а не ключевые проблемы отдельных отраслей и регионов.

Очевидно, что в этой системе государственного прогнозирования и планирования отсутствует звено, формирующее цели развития отраслей и регионов на среднесрочную перспективу на основе долгосрочной концепции.

Проект ФЗ «О государственном стратегическом планировании» ставит ядром всей системы государственного планирования не целевые программы, а стратегии (табл. 2).

На текущий момент основными документами, регламентирующими процесс разработки стратегии, являются только проекты:

ФЗ «О государственном стратегическом планировании» (проект от 2007 г.);

Концепция совершенствования региональной политики в РФ (проект 2010 г.);

Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ (проект от 22.01.2007 г.).

Согласно проектам нормативных актов о стратегическом планировании стратегия призвана определять цели социально-экономического развития, приоритеты социально-экономической политики и способы их эффективного достижения в соответствующей сфере социально-экономического развития РФ или субъекта РФ.

**Структура документов государственного стратегического планирования**  
(проект ФЗ «О государственном стратегическом планировании»)

Уровень стратегического планирования		Долгосрочная перспектива (6 лет и более)	Среднесрочная перспектива (от 3 до 6 лет)	Краткосрочная перспектива
Прогнозирование	Федеральный уровень	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прогноз научно-технологического развития РФ.</li> <li>• Прогноз социально-экономического развития РФ (каждые 6 лет на 12 лет)</li> </ul>	Прогноз социально-экономического развития РФ	
	Региональный уровень		Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ	
	Отраслевой уровень			
Программно-целевое планирование	Федеральный уровень	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ.</li> <li>• Стратегия социально-экономического развития РФ.</li> <li>• Бюджетная стратегия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственная программа вооружения РФ.</li> <li>• Федеральные целевые программы.</li> <li>• Основные направления деятельности правительства РФ (раз в 3 года на 6 лет).</li> <li>• Проекты по реализации основных направлений деятельности правительства РФ</li> </ul>	Сводный годовой отчет о результатах и ходе исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности правительства РФ
	Региональный уровень	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий.</li> <li>• Схемы территориального планирования.</li> <li>• Программа социально-экономического развития субъекта РФ</li> </ul>	Годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ
	Отраслевой уровень	Отраслевые документы стратегического планирования		

Цель проекта ФЗ «О государственном стратегическом планировании» — регулирование отношений между участниками в процессе прогнозирования, программно-целевого планирования и стратегического контроля социально-экономического развития РФ (табл. 3). Однако этот закон не раскрывает особенностей региональной политики и методiku формирования

стратегий социально-экономического развития на региональном уровне.

Проект концепции о совершенствовании региональной политики подробно раскрывает цели, задачи и основные проблемы региональной политики, указывает перечень стратегических документов, разрабатываемых на региональном уровне, их содержание и взаимосвязь с документа-

## Содержание проектов нормативных актов о стратегическом планировании

Характеристика	Проект ФЗ «О государственном стратегическом планировании»	Проект Концепции совершенствования региональной политики в РФ	Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ
<p>Цель проекта</p> <p>Стратегические документы</p>	<p>Регулирование отношений, возникающих между участниками государственного стратегического планирования в процессе прогнозирования социально-экономического развития РФ, программно-целевого планирования и стратегического контроля, а также при составлении, рассмотрении и утверждении проектов документов государственного стратегического планирования</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.</li> <li>• Стратегии социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов).</li> <li>• Стратегии развития отраслей экономики и социальной сферы</li> </ul>	<p>Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.</li> <li>• Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации.</li> <li>• Программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации на среднесрочный период.</li> <li>• Годовые отчеты о результатах и ходе исполнения программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на среднесрочный период.</li> <li>• Целевые программы, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов РФ</li> </ul>	<p>Методические требования к разработке стратегии социально-экономического развития субъекта РФ</p> <p>Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ</p>

ми федерального уровня. Кроме этого проект концепции характеризует два основных направления совершенствования региональной политики: совершенствование налогового-бюджетных инструментов региональной политики и развитие федеративных отношений и местного самоуправления.

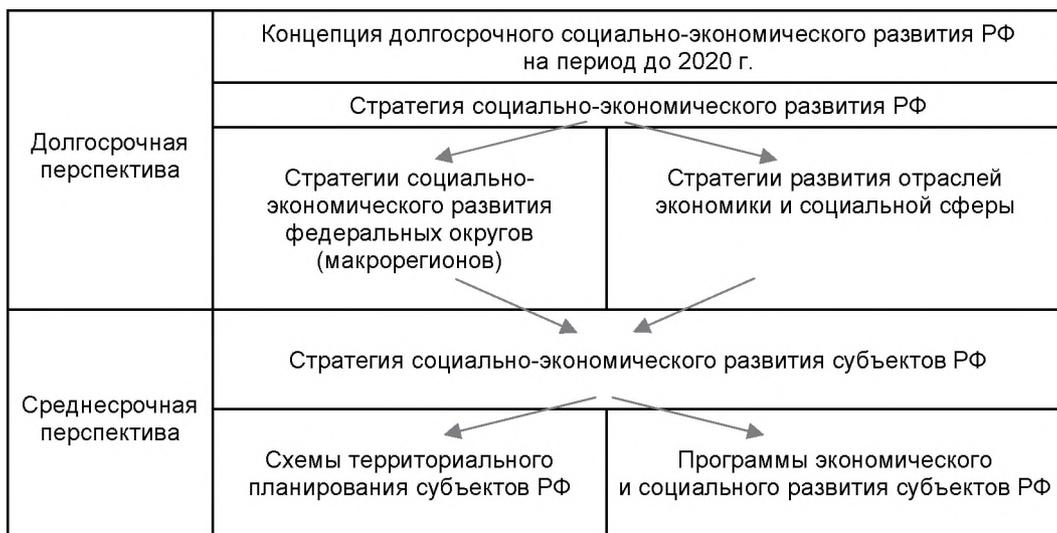
Методическая сторона разработки стратегии социально-экономического развития на региональном уровне раскрывается в требованиях (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. Здесь даны методические рекомендации по комп-

лексному анализу проблем, ключевых внешних и внутренних факторов, по разработке и выбору вероятного сценария развития и механизм реализации стратегии через экономическую, энергетическую по-

литику, бюджет и целевые программы субъекта РФ.

Обобщенная схема взаимосвязи стратегии социально-экономического развития субъекта РФ со стратегиями федерального уровня представлена на схеме.

**Взаимосвязь стратегии социально-экономического развития субъекта РФ со стратегиями федерального уровня**



Долгосрочная стратегия социально-экономического развития РФ разрабатывается на основе Концепции согласно поставленным целям. Она включает стратегии социально-экономического развития макрорегионов и отраслей экономики. На основе этих двух стратегий формируется пакет стратегических документов субъекта РФ на среднесрочную перспективу:

- стратегия социально-экономического развития;
- схема территориального планирования;
- программы экономического и социального развития;
- целевые программы, реализуемые за счет средств бюджета субъекта РФ.

В целом проекты нормативных актов о стратегическом планировании решают ряд указанных ранее проблем: изменен период планирования,

отражено стратегическое целеполагание на государственном уровне, а целевые программы становятся механизмом реализации системных целей.

В то же время остался еще ряд нерешенных трудностей формирования системы стратегического планирования в РФ. Анализ стратегических документов, разработанных в субъектах РФ, лучше всего демонстрирует масштаб методологической непроработанности в вопросах стратегического планирования (табл. 4) [1].

Лучше обстоят дела с документами, имеющими регламентирующие нормативно-правовые акты: среднесрочные программы экономического и социального развития регионов и региональные схемы территориального планирования, методической основой которых является официальный документ — Градостроительный Кодекс РФ.

## Степень разработанности стратегических документов по субъектам РФ

Степень разработанности стратегических документов	Количество субъектов РФ
Всего субъектов РФ	83
Наличие региональных стратегических документов (стратегии, концепции, презентации, проекты, планы), в том числе:	55
стратегии социально-экономического развития региона	33
стратегии, соответствующие техническому стандарту более чем на 50%	19
стратегии, принятые нормативными актами регионов	17
стратегии, имеющие расчеты ресурсов для реализации	6
стратегии, имеющие структуру, ответственных за реализацию, разделы по обеспеченности ресурсами и создания условий для предпринимательской деятельности и инвестиционного климата, бизнес-планы и инвестиционные проекты	2

Больше всего работы по подготовке всех трех типов документов предстоит сделать в Дальневосточном, Сибирском и Южном федеральных округах. Отдельно следует сказать о недавно образованных субъектах РФ — Забайкальском, Камчатском, Пермском и Красноярском краях. Здесь работа по подготовке пакета стратегических документов только начинается.

Таким образом, для ускорения процесса формирования эффективной системы стратегического планирования в нашей стране необходимо учесть следующее:

1. Создать правовую основу для единой системы стратегического планирования, а именно: закрепить систему и участников правоотношений стратегического планирования, порядок разработки и прохождения необходимых документов.

2. Решить методологические проблемы формирования стратегии: внедрить усовершенствованную методологию анализа и прогнозирования сбалансированного развития отраслей и регионов, изменить требования к региональным и отраслевым стратегиям, отработать механизмы согласования федеральных, отраслевых и территориальных стратегий.

3. Уделить внимание стратегическому целеполаганию: долгосрочные

цели формируются на основе стратегического видения, с учетом комплекса факторов, опираясь на инновационный путь развития. Вместе с этим, модель управления строится таким образом, чтобы она соответствовала заданной концепции модели экономического роста.

4. Зафиксировать на законодательном уровне и методически отработать процесс взаимодействия стратегического, отраслевого и территориального планирования на всех уровнях управления.

5. Распределить полномочия между органами власти и органами местного самоуправления в вопросах стратегического планирования. Сильная вертикаль власти и чрезмерная централизация управления в экономических вопросах не дает регионам самостоятельности в разработке жизнеспособных стратегий на местах. Региональным органам власти должно быть делегировано значительно больше полномочий, так же как 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.

## Библиографический список

1. Инвестиционные рейтинги регионов. Эксперт — Рейтинговое агентство. Электрон дан. М., 2009. Режим доступа: [www.expert.ru](http://www.expert.ru), свободный.
2. Концепция совершенствования региональной политики в РФ (проект 2010 г.). Электрон дан. М., 2010. Режим доступа: [www.minregion.ru](http://www.minregion.ru), свободный.
3. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (проект от 2006 г.). Электрон дан. М., 2010. Режим доступа: [www.minregion.ru](http://www.minregion.ru), свободный.
4. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО. Изд-во «Экономика», 2008.
5. Личко К.П., Романюк М.А. Прогнозирование и планирование в АПК // Экономика сельского хозяйства России, 2009. № 4. С. 17-25.
6. Личко К.П. О некоторых подходах формирования типологии стратегического планирования // Известия ТСХА, 2004. Вып. 3. С. 117-126.
7. Минцберг Г. Стратегический процесс (The Strategy Process, Mintzberg Henry, Quinn James Brian, Ghoshal Sumantra). СПб: Питер, 2001. Серия «Теория и практика менеджмента».
8. Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова. СПб.: Питер, 2008.
9. Стратегия развития регионов: теория, практика, новые подходы. Электрон, текстовые дан. (1 файл). Е.П. Смирнов. СПб, 2009. Режим доступа: [http://www.marketing.spb.ru/lib-special/regions/new\\_strategy.htm](http://www.marketing.spb.ru/lib-special/regions/new_strategy.htm), свободный.
10. Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ (проект от 22.01.2007 г.). Электрон дан. М., 2010. Режим доступа: [www.minregion.ru](http://www.minregion.ru), свободный.
11. Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» (проект от 2007 г.). Электрон дан. М., 2010. Режим доступа: [www.minregion.ru](http://www.minregion.ru), свободный.
12. Федеральный закон «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» №15-ФЗ от 20.07.1995 с изменениями от 08.09.2000г. Собрание Законодательства РФ №30.
13. Kuzyk B.N., Kushlin V., Yakovets Yu.V. Forecasting, strategic planning and national programming. Publishing house «Economy», 2008.
14. Lichko K.P., Romanyuk M.A. Forecasting and planning in the AIC. // Economics of Agriculture of Russia, issue 4, 2009. P. 17-25.
15. Lichko K.P. On some approaches to forming typology of strategic planning/ // Izvestiya TSKhA, issue 3, 2004. P. 117-126.
16. The Strategy Process. Mintzberg Henry, Quinn James Brian, Ghoshal Sumantra / SPb: Piter, 2001, series «Theory and practice of management».
17. System of municipal management. V. Zotov. SPb: Piter, 2008.

Рецензент — д. э. н. Н.М. Светлов

## SUMMARY

There is a description of the existing system of state forecasting and planning. An analysis of normative legal acts and draft documents about state strategic forecasting was carried out. A complex of reasons of inefficiency the strategic planning system in RF was submitted and the main ways of improvement of the strategic planning system were suggested.

**Key words:** strategic planning, system of state forecasting and planning, programmed planning, special-purpose programme, regional policy, strategy of socio-economic development of a region development.

**Романюк Мария Александровна** — к. э. н., доцент кафедры прогнозирования и планирования АПК РГАУ — МСХА имени КА. Тимирязева. Тел. 976-06-25. Эл. почта: [romanyuk@timacad.ru](mailto:romanyuk@timacad.ru)