

Стратегическое планирование: проблемы и перспективы

Р.КУНАКБАЕВ

Значение стратегического управления и стратегического планирования для развития общества. В условиях глобализации общемировых социально-экономических процессов, формирования единой мировой экономической системы, обострения конкуренции за природные ресурсы на фоне их дефицита существенно актуализировалось формирование системы стратегического планирования, обеспечивающей обоснованное принятие и полноценную реализацию стратегических управленческих решений, которые нацелены на освоение всего потенциала новых знаний и научно-технологических инноваций, позволяющих задействовать ресурсосберегающие технологии [7, 25].

Кунакбаев Рафик Хакимович, канд. полит. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. E-mail: kunakbaev.60@mail.ru

В последнее время процесс управления во многих сферах общественной жизни, особенно в экономической, социальной и технологической областях, приобретает стратегический характер, что обуславливает необходимость расширения горизонта прогнозирования и планирования, повышения сбалансированности планируемых мероприятий по организационно-ресурсным возможностям. Для решения задач модернизации приоритетными являются долгосрочные ориентиры, позволяющие снизить риски при принятии инвестиционных решений.

В России и в частности в Башкортостане в настоящее время отсутствует общепризнанная и официально утвержденная стратегическая социально-экономическая программа развития на долгосрочную перспективу. Но она, безусловно, необходима стране в целом и субъектам Российской Федерации. Без этого трудно выживать в условиях постоянных кризисов, отвечать на вызовы времени в постоянно меняющемся мире. В Башкортостане есть опыт разработки концептуальных основ стратегических программ до 2015 г., до 2020 г. Но они во многом устарели и не в полной мере отвечают современным требованиям. Можно и нужно разрабатывать стратегические программы социально-экономического развития Республики Башкортостан по наиболее важным аспектам развития до 2020, 2030, 2050 гг. [8].

Если *стратегическое управление* представляет собой процесс формирования стратегии, ее реализации и контроля соответствия достигнутых результатов запланированным целям, то *стратегическое планирование* есть деятельность по разработке стратегии и ее конкретизации в виде стратегического плана, то есть стратегическое планирование является важнейшей составляющей стратегического управления [5, 39].

В связи с актуализацией проблемы стратегического планирования возникла необходимость в подборе таких управленческих инструментов, которые позволили бы расширить период прогнозирования и планирования, определить последовательность разработки документов, периодичность их составления и корректировки, обеспечить взаимосвязь различных документов стратегического планирования по целям и приоритетам. Это было обусловлено и тем, что многие документы, которые являются основой стратегического управления, не были взаимосвязаны по задачам, целям и приоритетам, имели место противоречия между стратегическими документами, принятыми на федеральном и региональном уровнях. Слабо были связаны между собой нормативные акты в сфере государственного прогнозирования и планирования. Нельзя не упомянуть и о необходимости взаимного упорядочения сроков подготовки документов стратегического управления и мер бюджетной политики, согласования управленческих проектов в сферах энергетики, транспорта и демографии, требующих значительных затрат ресурсов (природных, материальных, финансовых, организационных и т. д.), нацеливания регионов на обеспечение долгосрочных интересов страны, обозначения долгосрочных ориентиров для развития производственной и социальной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, науки и технологий. Председатель Комитета Госдумы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству И.Руденский считает, что на федеральном и региональном уровнях принято значительное число стратегических документов (концепции, стратегии, программы и т. д.), которые не скоординированы между собой [6].

Таким образом, до недавнего времени отсутствовала рациональная деятельность, направленная на формирование системы стратегического планирования и ее законодательных основ на федеральном и региональном уровнях, что усложняло процесс принятия согласованных решений, ослабляло возможности по координации действий органов управления всех уровней, снижало эффективность государственной социально-экономической политики и мер обеспечения национальной безопасности.

Направления решения сложившихся проблем. Для целенаправленного решения вышеперечисленных задач необходимо было создать целостный механизм стратегического планирования, который призван обеспечить реализацию долгосрочных целей развития экономики, способствовать оценке характера угроз,

возможностей и перспектив развития экономики, снизить риски при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Система стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности государства должна представлять собой упорядоченный набор соответствующих инструментов организационно-правового характера. Для ее формирования был принят базовый Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г., призванный объединить имеющиеся стратегические управленческие решения в единый механизм [3]. Проект данного Федерального закона был разработан Правительством России в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» [4].

Основной идеей указанного Федерального закона является создание правовой основы для разработки, формирования и функционирования системы стратегического планирования в области обеспечения социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации.

Федеральный закон определяет основы стратегического планирования в Российской Федерации, законодательно закрепляет полномочия, функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. В нем также находит отражение содержание основных понятий, используемых в сфере осуществления стратегического планирования.

Под стратегическим планированием в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 173-ФЗ понимается деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Федерации, регионов и муниципалитетов, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности страны, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития России, регионов и муниципальных образований, улучшение качества и уровня жизни населения, укрепление национальной безопасности государства.

Система стратегического планирования представляет собой механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников этого процесса на основе принципов стратегического планирования при разработке и реализации документов стратегического планирования, а также при осуществлении мониторинга и контроля реализации этих документов в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Основой стратегического планирования является Конституция Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ принятие и изменение федеральных законов, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, а также оборона и безопасность находятся в сфере ведения Российской Федерации [1]. По предметам ведения Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории страны.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закреплены полномочия регионов в сфере стратегического планирования. В этой связи потребуется уточнение соответствующих положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части закрепления полномочий органов государственной власти регионов в области разработки и утверждения документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов местного

самоуправления, связанным с решением вопросов местного значения, относится принятие и организация выполнения программы и плана комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрены меры по согласованию государственного стратегического и муниципального стратегического планирования, определены правовые основы муниципального стратегического планирования. Устойчивое социально-экономическое развитие муниципалитетов невозможно обеспечить без установления стратегических целей, задач и приоритетов осуществления социально-экономической политики на соответствующих территориях, а также определения системных механизмов и мер их реализации. Эффективному решению данных вопросов препятствует как недостаточность финансовых, материальных и кадровых ресурсов у большинства муниципалитетов, так и отсутствие на федеральном уровне четкой правовой и методологической базы для решения указанных вопросов. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в сложившихся условиях станет правовой основой концентрации дефицитных правовых, организационных, кадровых и иных ресурсов на приоритетных направлениях развития страны, регионов и муниципалитетов, обеспечения их рационального использования и действенного контроля над осуществлением стратегического управления на всех уровнях публичной власти.

Основные новации указанного Федерального закона состоят во введении взаимосвязанных документов стратегического планирования, которые разрабатываются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Координация их разработки и реализации осуществляется Президентом и Правительством России по вопросам, находящимся в их ведении. Последовательность и порядок разработки документов и их содержание определяются: на федеральном уровне – Президентом и Правительством страны согласно их компетенциям, на уровне региона – органами государственной власти субъекта Российской Федерации, определенными в соответствии с законодательством, на уровне муниципалитета – органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами.

К разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации (в соответствии с законодательством о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне).

На *федеральном уровне* в рамках целеполагания разрабатываются следующие документы: ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия национальной безопасности государства, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы, используемые в сфере обеспечения национальной безопасности; отраслевые документы стратегического планирования страны; стратегия пространственного развития государства; стратегии социально-экономического развития макрорегионов.

В рамках прогнозирования на *федеральном уровне* разрабатываются следующие документы стратегического планирования: прогноз научно-технологического развития страны; стратегический прогноз Российской Федерации; прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный периоды; бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период.

На этом же уровне в рамках планирования и программирования разрабатываются следующие документы: основные направления деятельности Правительства России; государственные программы; государственная программа

вооружения; схемы территориального планирования Российской Федерации; планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

На уровне *региона* в рамках целеполагания разрабатывается стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а в рамках прогнозирования – прогноз социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды, бюджетный прогноз на долгосрочный период.

На этом уровне в рамках планирования и программирования разрабатываются план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития региона, государственные программы, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне *муниципалитета*, относятся: стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии; прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципалитета на долгосрочный период; муниципальная программа [3].

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» направлен на правовое закрепление системы стратегического планирования, регламентирует полномочия и функции участников системы стратегического планирования, порядок их взаимодействия между собой и с общественными, научными, экспертными и иными организациями, определяет перечень и иерархию разрабатываемых документов.

В качестве *основных целей* создания системы стратегического планирования можно указать на определение оптимальной траектории перехода от сложившейся ситуации в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны к желаемому состоянию, концентрацию финансовых, организационных, информационных, кадровых и иных ресурсов для достижения установленных целей, консолидацию усилий государства, органов публичной власти, корпораций и структур гражданского общества для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России.

Основные итоги и задачи. Предпринимаемые действия приведут к созданию условий для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в соответствии с перспективными приоритетами государственной политики, повышению эффективности использования имеющихся ресурсов для достижения поставленных целей, увеличению прозрачности и эффективности деятельности органов публичной власти, повышению исполнительской дисциплины на основе использования объективных критериев оценки деятельности участников стратегического планирования.

Разработка и принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» является существенным шагом в формировании системы стратегического управления в России. Предусматривается внедрение системы мониторинга реализации стратегического планирования, главными задачами которого являются оценка результативности и разработка предложений по повышению эффективности стратегического планирования. Нормативный акт станет основой целостной системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Сегодня при создании системы планирования в Российской Федерации представляется целесообразным использовать накопленный мировой опыт регулирования рыночной экономики. Наряду с рыночными регуляторами в зарубежных государствах применяется система государственного регулирования экономики, включающая централизованное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономических процессов. Во многих странах планирование предусматривается в рамках важнейших конституционно-правовых институтов, в отдельных государствах действуют законы о планировании. Во всех развитых государствах функционирует система органов, осуществляющих различные виды прогнозирования и планирования.

Предлагаемые подходы к формированию системы стратегического планирования базируются на опыте отечественной и мировой практики, включают эффективные инструменты стратегического планирования. При этом следует также учитывать опыт, сложившуюся практику и специфику работы, проводимой органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области стратегического планирования.

Необходимо иметь в виду также наличие на региональном уровне вступивших в силу документов стратегического планирования, не соответствующих требованиям, предъявляемым к таким документам Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Качественная подготовка органами государственной власти субъектов Российской Федерации стратегических документов станет возможной после разработки и принятия соответствующих нормативных правовых актов в связи с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Признан утратившим силу Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [2]. В установленные сроки должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти регионов в сфере стратегического планирования, создан федеральный государственный реестр документов стратегического планирования, осуществлено информационное обеспечение стратегического планирования.

Эти задачи, а также ряд иных задач должны быть решены для полноценного формирования в Российской Федерации высокоэффективной системы стратегического планирования, которая станет надежной основой обеспечения целенаправленного социально-экономического развития Российской Федерации, повышения качества жизни населения и обеспечения безопасности страны. В условиях глобализации, когда мировое сообщество находится под угрозой нового всеобщего кризиса, возникают новые вызовы, чреватые разрушением достижений человеческой цивилизации, нужны новые подходы, новые идеи дальнейшего развития. Сегодня невозможно найти путь к прогрессу и процветанию, ограничиваясь решением лишь текущих задач [8].

Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Инфра-М, 2007. – 48 с.
2. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – 3 июля.
4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Российская газета. – 2012. – 9 мая.
5. Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: учебник. – М.: Омега-Л, 2004.
6. Горбатова А. Планировать нужно // S&TRF. Наука и технологии РФ. Информационный портал. – http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=50186#.U7SCzG2xXcs
7. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Экономика», 2008.
8. Махмутов А.Х. Саммиты ШОС и БРИКС в Башкортостане: какие проблемы необходимо обсудить? // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2014. – № 1. – С. 4–15.