

К.И. СИНИЦЫНА, научный сотрудник
отдела финансово-экономических исследований,
e-mail: SinitsinaK@mail.ru

ГБУ «Институт экономических исследований»,
г. Донецк, ДНР

МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОГЛАСОВАННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТНИКОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье предложен механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики Донецкой Народной Республики, который представлен в виде алгоритма взаимодействия элементов системы стратегического планирования в рамках прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования. Выделение Министерства экономического развития как субъекта, ответственного за формирование и реализацию системы стратегического планирования, позволяет обеспечить соблюдение принципов стратегического планирования, взаимосвязь и взаимодействие между участниками, контроль и персональную ответственность за выполнение функций в рамках системы. Предложенная взаимосвязь документов и участников описывает все аспекты взаимодействия основных стейкхолдеров в области осуществления стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, система планирования, участники планирования, механизм, документы планирования.

Sinitsyna K.I. Mechanism for ensuring coordinated interaction of participants in the strategic planning of the development of the economy of the Donetsk People's Republic.

The article suggests a mechanism for ensuring coordinated interaction of participants in strategic planning of the economic development of the Donetsk People's Republic, which has been presented in the form of an algorithm for the interaction of elements of the strategic planning system within the framework of forecasting, goal setting, planning and programming. The assignment of the Ministry of Economic Development as the entity that is responsible for the formation and implementation of the strategic planning system allows ensuring compliance with the principles of strategic planning, the relationship and interaction between participants, control and personal responsibility for the performance of functions within the system. Proposed interrelation of documents and participants describes all aspects of the interaction of the main stakeholders in the field of strategic planning.

Keywords: strategic planning, planning system, participants of planning, mechanism, planning documents.

Сегодня Донецкая Народная Республика (ДНР) находится на пути становления своей государственности, поэтому многие нормативно-правовые акты находятся в процессе разработки. К таким законодательным актам относится

© К.И. Синицына, 2021

**Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников
стратегического планирования развития экономики
Донецкой Народной Республики**

законопроект «О системе стратегического планирования», который разрабатывается Министерством экономического развития ДНР (Минэкономразвития). Данный законопроект имеет много общих положений с Федеральным Законом Российской Федерации № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (РФ) [1], что вызвано сближением законодательной базы между ДНР и РФ, однако перенимая положительный опыт законодательной деятельности, в государственное управление внедряется и отрицательный опыт формирования системы стратегического планирования. В связи с данным тезисом, целесообразно создать свою систему стратегического планирования, которая будет эффективно функционировать в условиях ДНР.

Среди основных исследователей стратегического управления и планирования следует выделить И. Ансоффа [2], Г. Минцберга [3], М. Портера [4], А.А. Томпсона [5], А. Чандлера [6] и др. Значительный вклад в развитие теории и практики планирования внесли Р. Акофф [7], Х. Дитгер [8], Ч. Линдблом [9], Ф.А. фон Хайек [10], А. Фалуди [11] и др. Среди современных российских ученых неоспоримую значимость в сфере развития инструментальной части стратегического планирования имеют труды А.Г. Гранберга [12], О.М. Писаревой [13], В.Е. Селиверстова [14], О.О. Смирновой [15] и др. В рамках «донецкой» экономической школы необходимо отметить вклад Р.Н. Лепы [16], Е.В. Михалевой [17], А.В. Половяна [18], Я.В. Хоменко [19], Ю.К. Яковлевой [20] и других ученых в развитие концептуальных вопросов стратегического планирования.

Однако вопрос формирования эффективных механизмов в рамках системы стратегического планирования на уровне

государства не теряет своей актуальности.

Целью статьи является разработка механизма обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики.

Государственное регулирование экономики – деятельность государства в лице его органов, направленная на реализацию государственной экономической политики с использованием специальных средств, форм и инструментов. Отсутствие четко сформулированной, надлежащим образом оформленной, стабильной и предсказуемой государственной экономической политики является существенным недостатком, препятствующим эффективному государственному регулированию рынка. Нивелирование данного недостатка возможно с помощью планирования развития экономики государства. В этом случае планирование выступает элементом регулирования.

В практической плоскости, особенно на государственном уровне, существуют дискуссионные вопросы, которые не нашли однозначного решения среди представителей научного сообщества и практиков.

Первый дискуссионный вопрос заключается в том, что первично – стадия прогнозирования или планирования? Необходимо отметить, что планирование и прогнозирование представляют собой взаимодополняющие стадии регулирования деятельности субъектов на макро- и микроуровнях управления экономикой. Также, существует функциональная направленность прогнозирования в зависимости от его отношения к планированию:

прогнозирование перед планированием (формирование предпосылок принятия управленческих решений);

прогнозирование во время планирования (обеспечение возможности непрерывной адаптации плана к изменяющимся условиям);

прогнозирование после планирования (прогнозирование последствий принятого в плане решения).

Учитывая функциональную направленность прогнозирования и наличие собственной методологической и методической основы, отличной во многом от планирования, прогнозирование представляет собой исследовательскую базу планирования.

Исторический опыт показывает наличие двух позиций по данному вопросу: генетический подход – Н.Д. Кондратьева (государственное планирование должно осуществляться после прогнозирования – определение условий и с учетом этого ставить цель и планировать) и телеологический подход – В.А. Базарова (государственное планирование должно осуществляться перед прогнозированием – ставить цель и планировать и на основе этого прогнозировать развитие). Опыт СССР свидетельствует о реализации позиции В.А. Базарова: ставить цель и достигать ее, не учитывая экономические циклы. В современных условиях, и учитывая концепцию устойчивого развития, такой подход является нецелесообразным.

Поэтому, на наш взгляд, необходимо придерживаться позиции Н.Д. Кондратьева и на законодательном уровне закрепить последовательность, когда планирование осуществляется после прогнозирования, а в подзаконных актах или положениях указать, что прогнозирование также может дополнительно осуществляться для оценки последствий принятого решения в плане.

Второй дискуссионный вопрос заключается в тезисе «Стратегия для бюджета или бюджет для стратегии?». Исходя из определения понятия бюджета и его

назначения, стоит придерживаться позиции «бюджет для стратегии», т.к. бюджет представляет собой количественное воплощение плана, характеризующее доходы и расходы на определенный период, и капитал, который необходимо привлечь для достижения заданных планом целей.

Следовательно, предлагается авторское видение системы стратегического планирования, которая охватывает два уровня: республиканский и уровень административно-территориальных единиц (АТЕ). Основными элементами системы стратегического планирования являются документы и участники стратегического планирования.

Участниками системы стратегического планирования являются: Глава ДНР, Народный Совет, Председатель Правительства, Правительство, Совет Безопасности, органы местного самоуправления и иные органы и организации.

Среди участников стратегического планирования стоит отдельно выделить:

Министерство финансов (МФ) – обосновано необходимостью согласования документов стратегического планирования по затрачиваемому объему финансовых ресурсов;

Государственный комитет по науке и технологиям (ГКНТ) – предопределено тем, что данный комитет выступает главным разработчиком прогноза научно-технологического развития и стратегии научно-технологического и инновационного развития ДНР, но работает совместно с Министерством образования и науки (МОН);

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства – предопределено тем, что данное министерство выступает главным разработчиком генеральной схемы развития территории;

Минэкономразвития – предопределено тем, что данное министерство в рамках системы стратегического плани-

**Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников
стратегического планирования развития экономики
Донецкой Народной Республики**

рования выполняет двоякую роль: оно выступает как орган исполнительной власти, который разрабатывает и участвует в разработке документов стратегического планирования, и как участник стратегического планирования, ответственный за развертывание системы стратегического планирования.

В связи с чем Минэкономразвития предлагается наделить следующими полномочиями:

как республиканский орган исполнительной власти, ответственный за реализацию системы стратегического планирования:

осуществляет координацию и методическое обеспечение стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления в соответствии с законом;

разрабатывает порядки разработки, корректировки и мониторинга реализации документов стратегического планирования, в рамках полномочий, предусмотренных законом;

обеспечивает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования;

разрабатывает и корректирует документы стратегического планирования на республиканском уровне, в рамках полномочий, предусмотренных законом;

осуществляет мониторинг и контроль реализации положений документов стратегического планирования на республиканском уровне;

осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Законом, иными нормативными правовыми актами;

создает и ведет реестр документов стратегического планирования.

При этом Минэкономразвития остается наделен полномочиями как орган исполнительной власти:

участвует в разработке документов стратегического планирования на республиканском уровне, в соответствии с законом, иными нормативными правовыми актами;

разрабатывает иные документы стратегического планирования ДНР в рамках целеполагания, государственные программы;

осуществляет мониторинг и контроль реализации положений разработанных им документов стратегического планирования на республиканском уровне;

осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с иными нормативными правовыми актами.

Документами стратегического планирования являются: прогноз социально-экономического развития ДНР, бюджетный прогноз ДНР, прогноз научно-технологического развития, стратегия национальной безопасности ДНР, стратегия социально-экономического развития ДНР, стратегия научно-технологического и инновационного развития ДНР, другие документы стратегического планирования в рамках целеполагания, генеральная схема развития территорий, программа социально-экономического развития ДНР и АТЕ, государственные программы, основные направления деятельности правительства. Взаимосвязь документов стратегического планирования ДНР представлена на рис. 1.

Согласно данной схеме выделены дополнительные документы стратегического планирования на уровне Правительства (основные направления деятельности Правительства ДНР и планы органов исполнительной власти), которые призваны обеспечить согласованность деятельности органов власти и Правительства в рамках системы стратегического планирования ДНР.

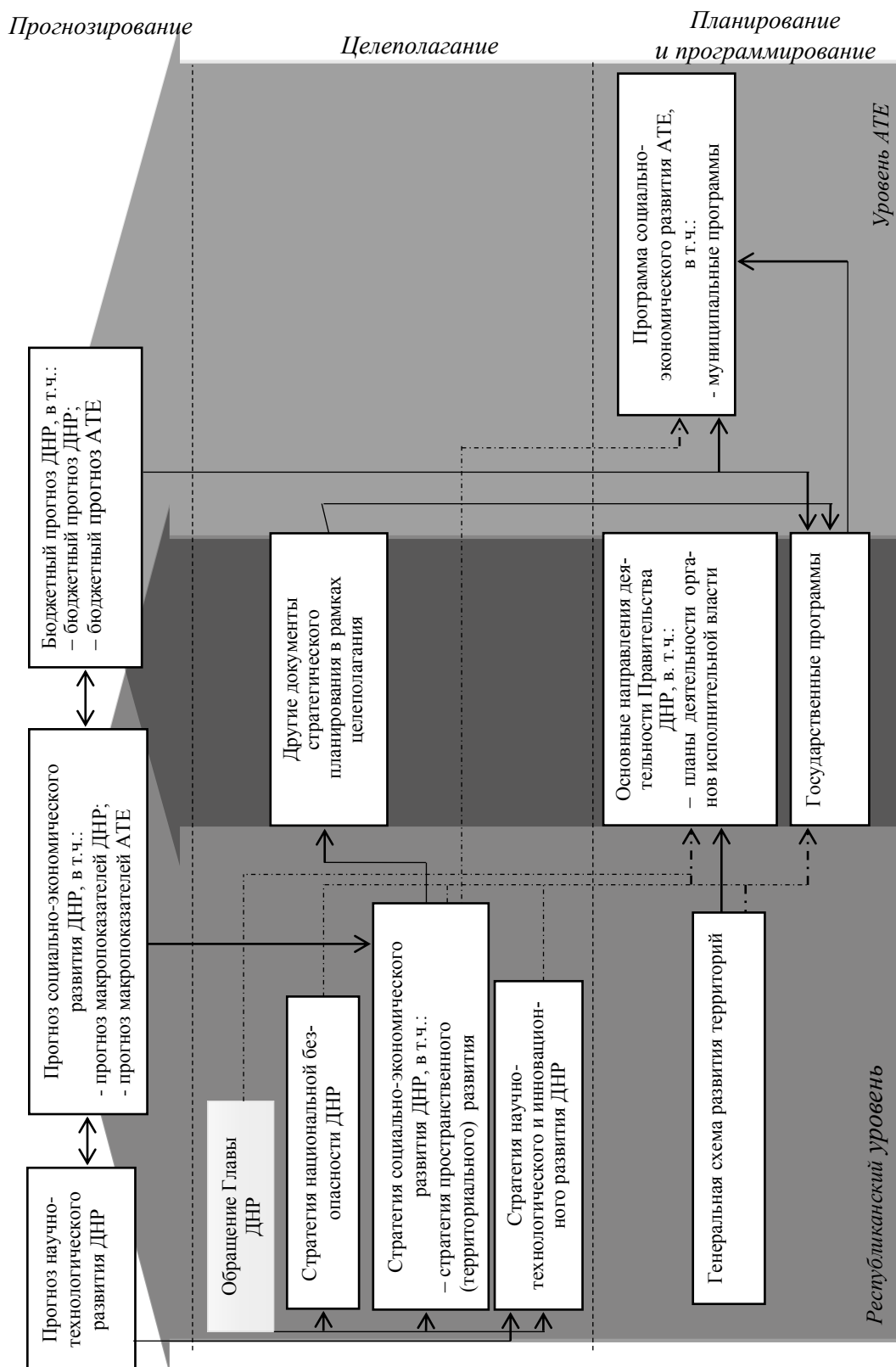


Рис. 1. Предлагаемая система документов стратегического планирования ДНР

**Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников
стратегического планирования развития экономики
Донецкой Народной Республики**

Обращение Главы по своей форме не является документом стратегического планирования, но, по сути, оказывает влияние на документы стратегического планирования, чем и обоснована необходимость включения обращения Главы ДНР в предлагаемую систему документов стратегического планирования ДНР.

Вначале составляется прогноз социально-экономического развития ДНР, который включает прогноз макропоказателей ДНР и АТЕ. Данные прогнозы содержат предположения и предвидения развития явлений, возможные темпы роста или спада социально-экономических показателей, мировые тенденции.

Прогноз социально-экономического развития ДНР фундаментально взаимосвязан с бюджетным прогнозом и прогнозом научно-технологического развития. С учетом прогноза социально-экономического развития ДНР составляется стратегия социально-экономического развития ДНР. Также разрабатываются стратегия национальной безопасности и стратегия научно-технологического и инновационного развития ДНР. В свою очередь, на основе стратегии создаются государственные программы, в которых четко и конкретно прописан механизм и мероприятия по достижению поставленной цели и показателей [17, с. 229–230; 21, с. 222].

Под другими документами стратегического планирования в рамках целеполагания подразумеваются отраслевые стратегии или стратегии по сферам деятельности, которые не являются обязательными, однако могут при необходимости быть разработанными. Прогноз, стратегия, программы республиканского уровня являются основой для создания программ уровня АТЕ, которые не противоречат документам высшего уровня. В связи с тем, что многие АТЕ представ-

лены 1-3 градообразующими предприятиями, отсутствует необходимость выделения стратегии развития АТЕ, как отдельного документа.

Генеральная схема развития территории разрабатывается на республиканском уровне Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства и представляет собой важную составляющую системы долгосрочного планирования социально-экономического развития государства, его территорий и населенных пунктов, является первоосновой всего комплекса градостроительной документации. Генеральная схема развития территории включает в себя схемы развития территорий АТЕ [22, с. 40–44].

При этом основные положения, цели, задачи прослеживаются и коррелируются между документами на разных уровнях, взаимосвязаны и согласованы между собой.

Полное содержание, перечень показателей, основные характеристики, период разработки, необходимые входные данные для прогнозов и расчетов и другое должно быть отражено в Порядке разработки соответствующего документа стратегического планирования. Такие Порядки по разработке каждого документа стратегического планирования позволят создать необходимое методическое обеспечение по разработке документов стратегического планирования, которые будут увязаны между собой и основываться на применении математических методов и моделей. Один из вариантов, что в себе должен содержать каждый документ стратегического планирования, более подробно представлен в [18, с. 206–211; 19, с. 256–263; 23, с. 238–242].

Процесс стратегического планирования должен иметь спиралевидную

форму во времени – постановка целей, разработка планов на будущее должны основываться на ранее достигнутых результатах развития. В связи с этим предлагается механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики ДНР, который можно представить в виде алгоритма взаимодействия ее элементов в рамках прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования. При этом в предлагаемом алгоритме предусмотрено, что в случае необходимости не останавливать уже существующие элементы процесса стратегического планирования (из-за отсутствия необходимых подзаконных актов и порядков) и начинать процесс сначала (например, с разработки прогноза развития), а к существующим элементам процесса (разработанным стратегиям и программам) подключать еще незадействованные (прогнозы и др.) и при этом согласовывать их между собой.

Если реализацию механизма обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики ДНР начинать как процесс, то отправной точкой является процесс прогнозирования (рис. 2).

Согласно рис. 2, Минэкономразвития, как орган ответственный за развертывание системы стратегического планирования, оповещает Председателя Правительства о необходимости разработки прогноза социально-экономического развития. Председатель Правительства дает распоряжение о разработке соответствующего прогноза в указанные сроки Минэкономразвития (как органу исполнительной власти) и другим министерствам.

При необходимости к процессу разработки прогноза могут привлекаться научно-исследовательские институты (НИИ) и другие организации. Минэконо-

мразвития, как орган ответственный за формирование и реализацию системы стратегического планирования, предоставляет необходимое методическое обеспечение другим министерствам и требования к запрашиваемым данным для составления прогноза социально-экономического развития.

После того, как прогноз разработан, на его основе делается прогноз бюджета. Далее прогнозы подаются на одобрение в Правительство и документы принимаются к использованию в деятельности. Аналогичный алгоритм применяется при разработке прогноза научно-технологического развития.

Далее следует процесс целеполагания (рис. 3-5). Алгоритм схож с тем, что применялся при прогнозировании, однако стоит отметить некоторые особенности.

На рис. 4 представлена схема, согласно которой распоряжение о разработке стратегии безопасности издает Глава, т.к. ему подчиняется Совет Безопасности.

На рис. 6 представлена схема, в которой процесс целеполагания представлен в виде обращения Главы ДНР. В послании Главы отображаются достигнутые результаты развития Республики, провозглашаются приоритеты, задаются общие тенденции развития государства.

На рис. 7 и 8 представлен алгоритм осуществления процесса планирования и программирования как на республиканском уровне, так и АТЕ. Необходимо отметить, что все алгоритмы соответствуют принципу адаптивности, т.е. они учитывают возможность корректировки в рамках результатов мониторинга и контроля выполнения (связаны с рис. 9). Корректировка документов стратегического планирования придается огласке через послание Главы ДНР.

Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики Донецкой Народной Республики

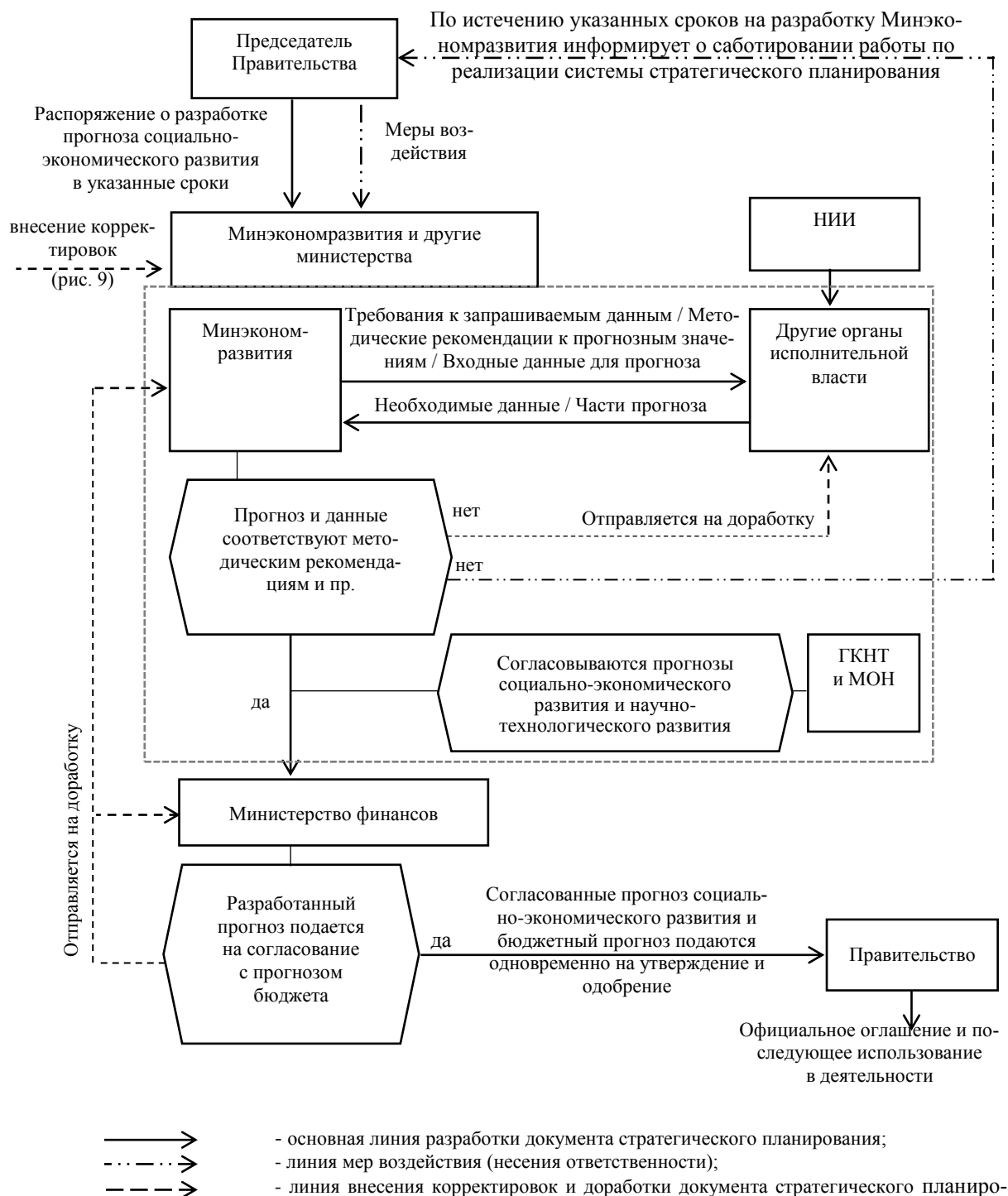


Рис. 2. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке прогноза социально-экономического развития

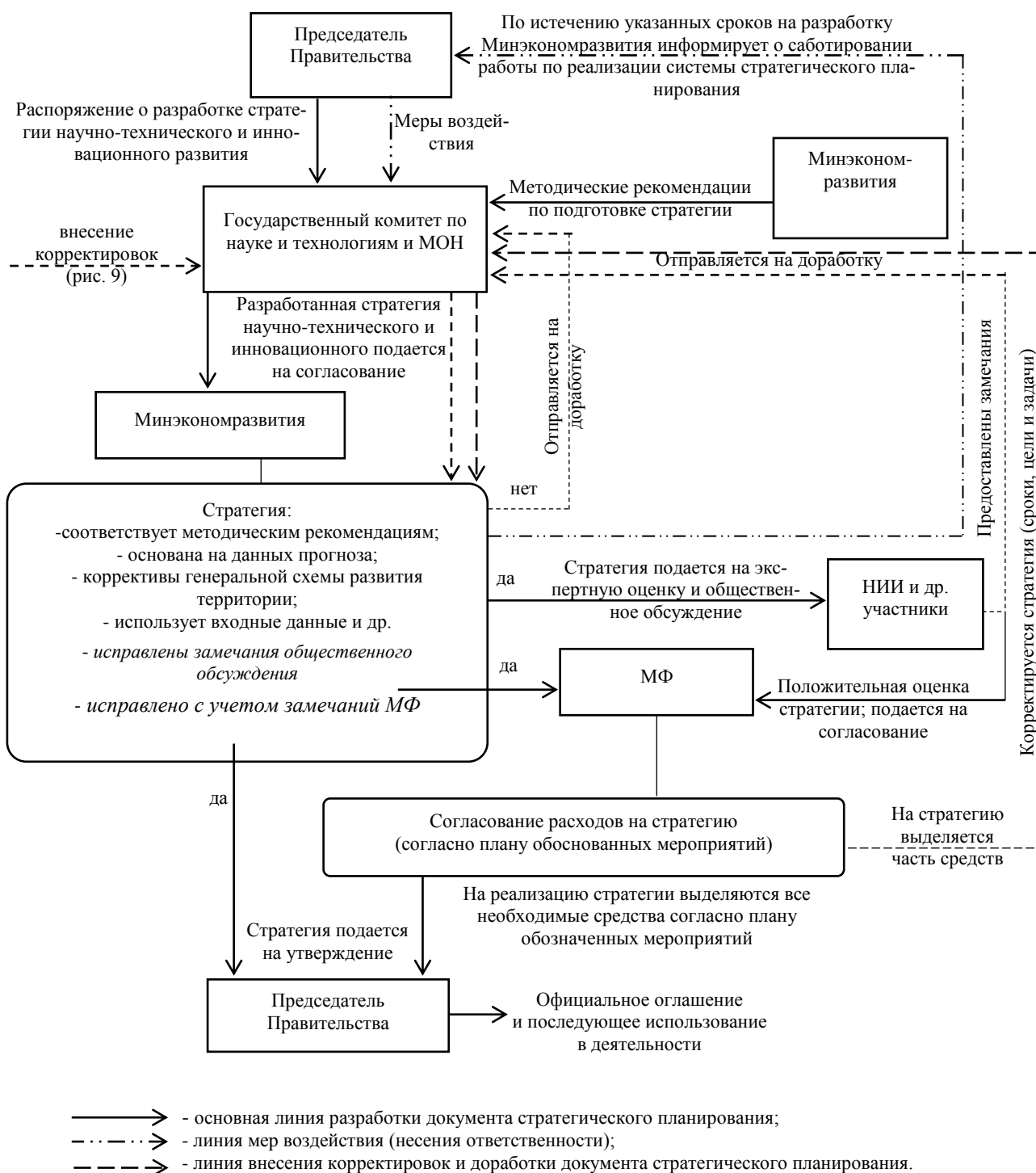


Рис. 3. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке стратегии научно-технического и инновационного развития

Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики Донецкой Народной Республики

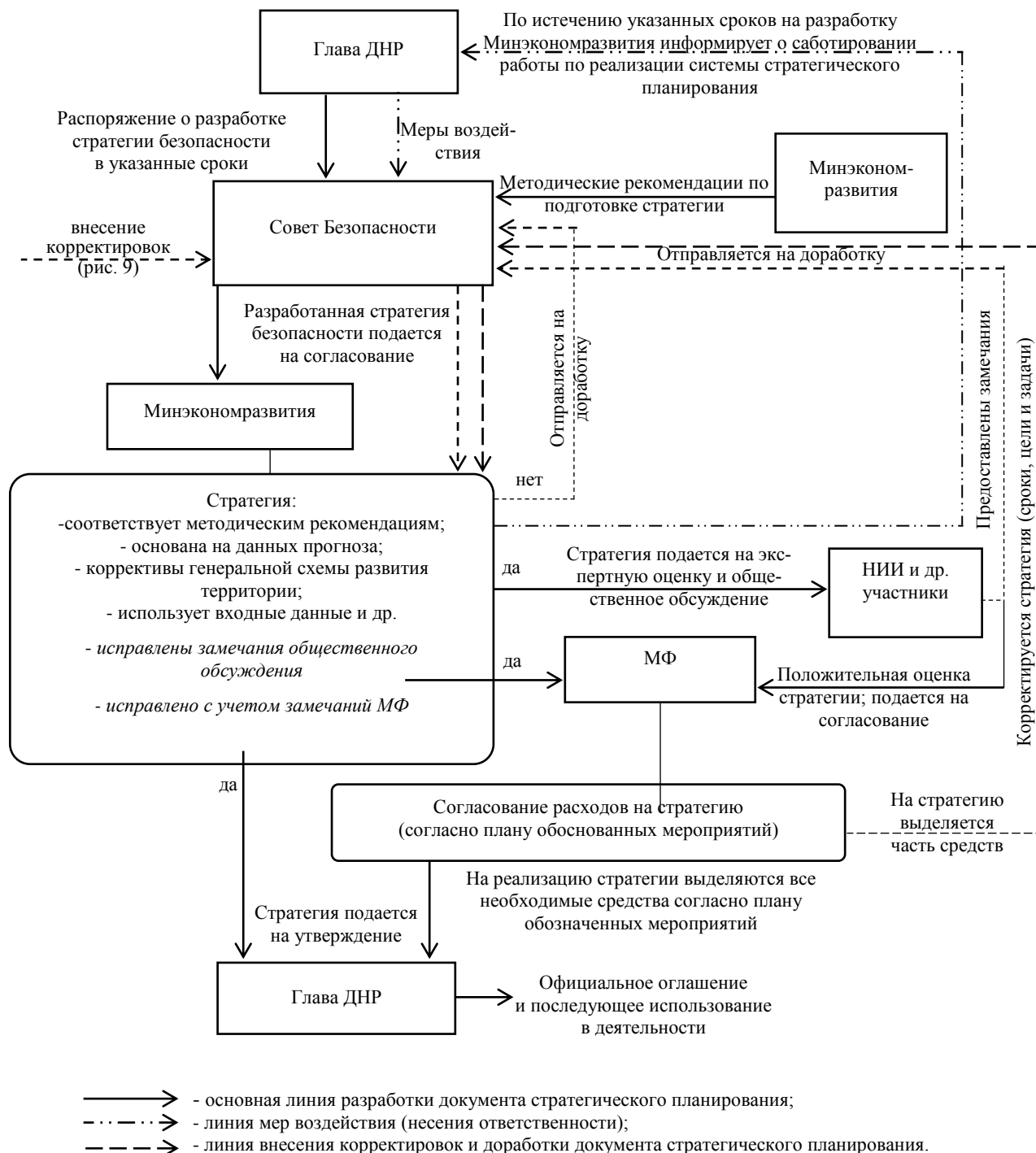


Рис. 4. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке стратегии национальной безопасности

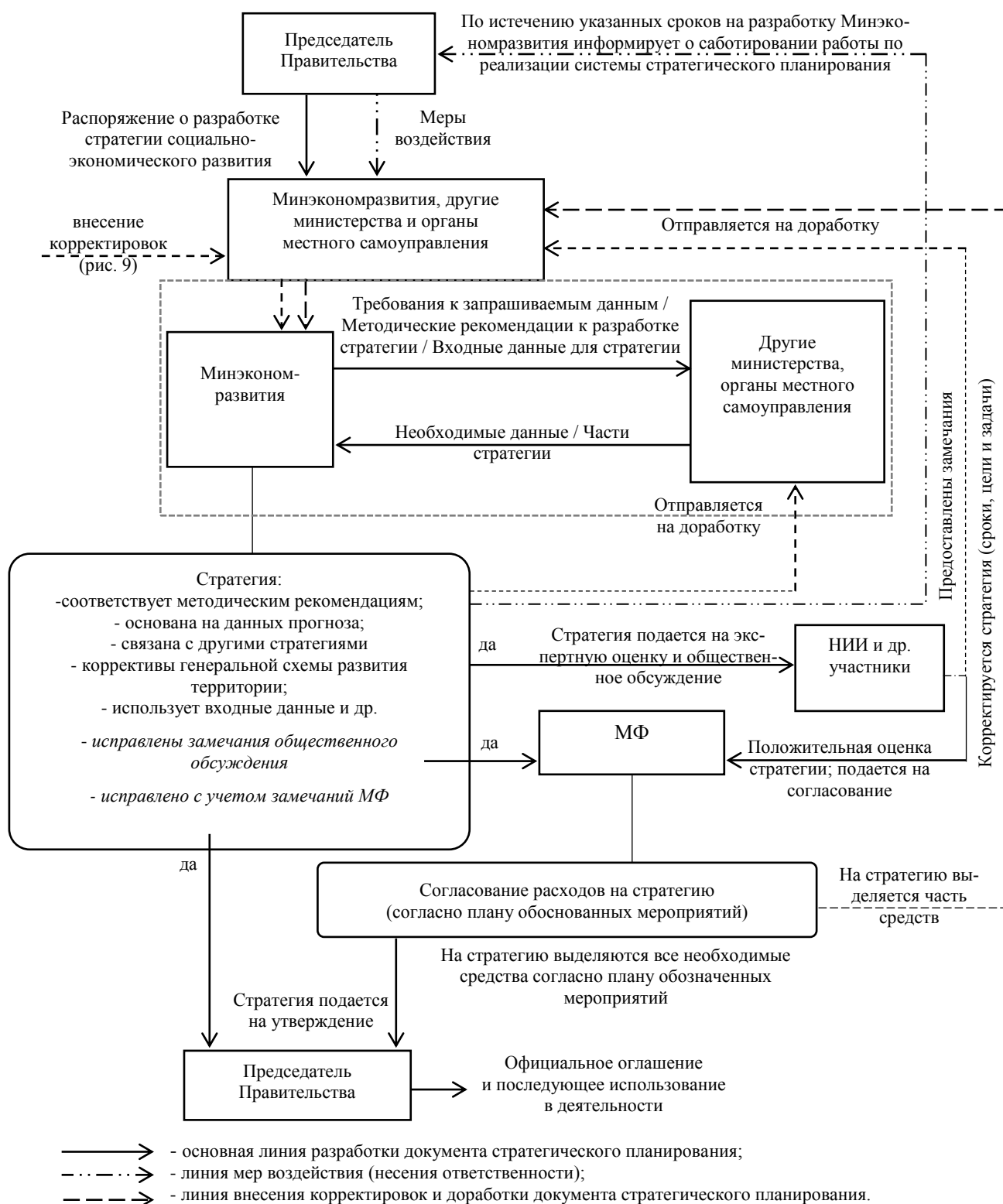


Рис. 5. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке стратегии социально-экономического развития

Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики Донецкой Народной Республики

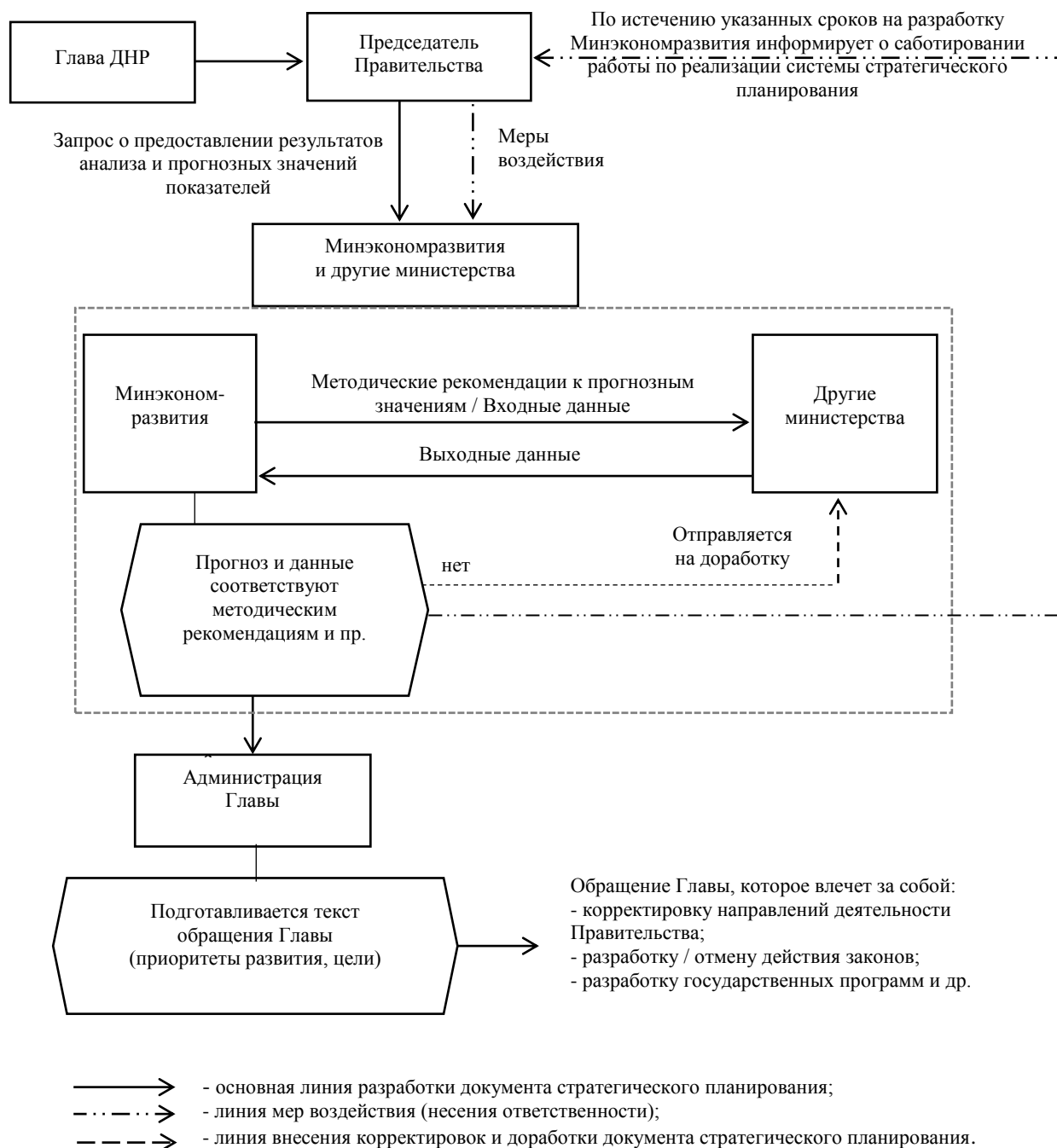


Рис. 6. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке обращения Главы ДНР

Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики Донецкой Народной Республики

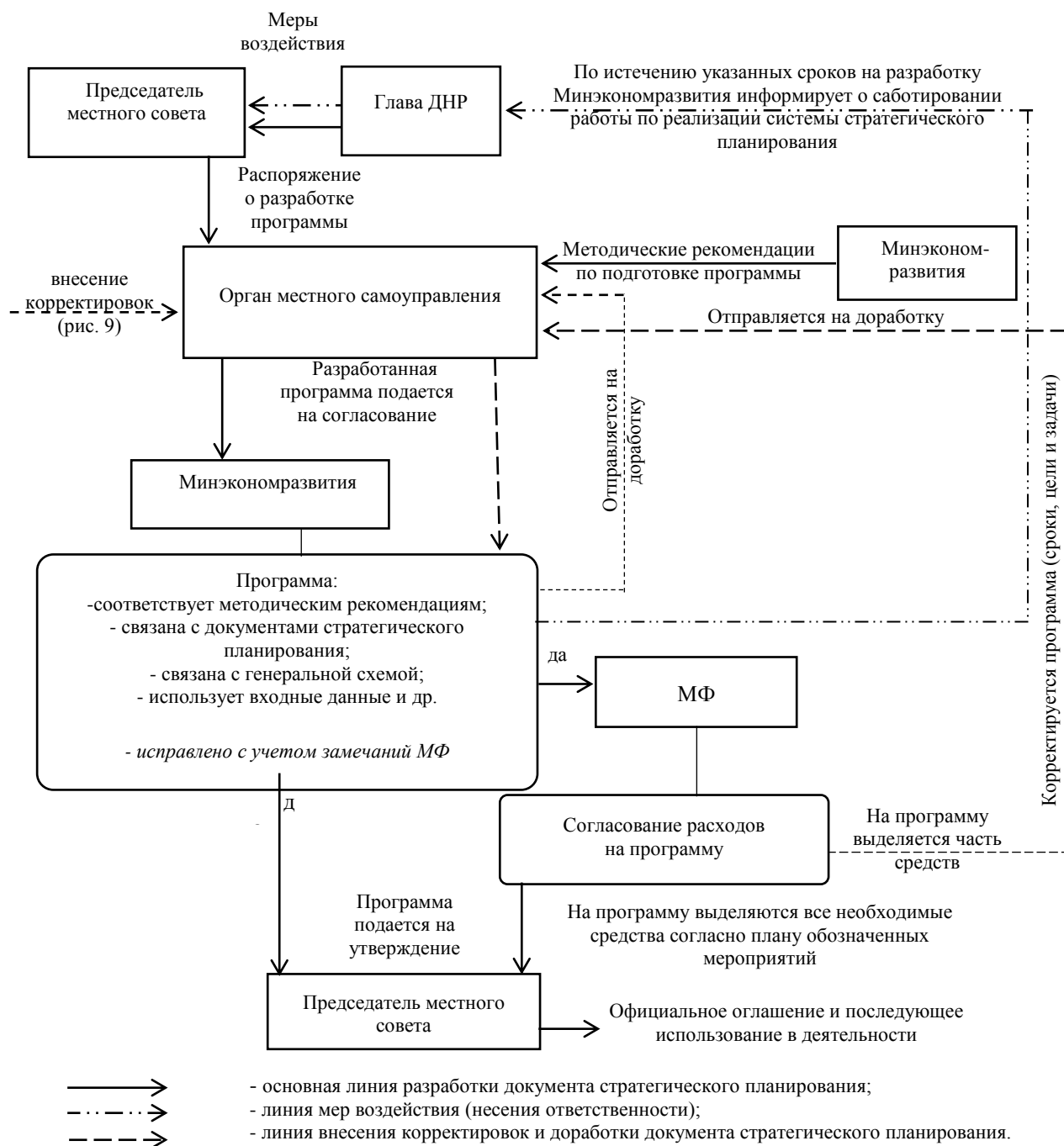


Рис. 8. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке программ на уровне административно-территориальной единицы

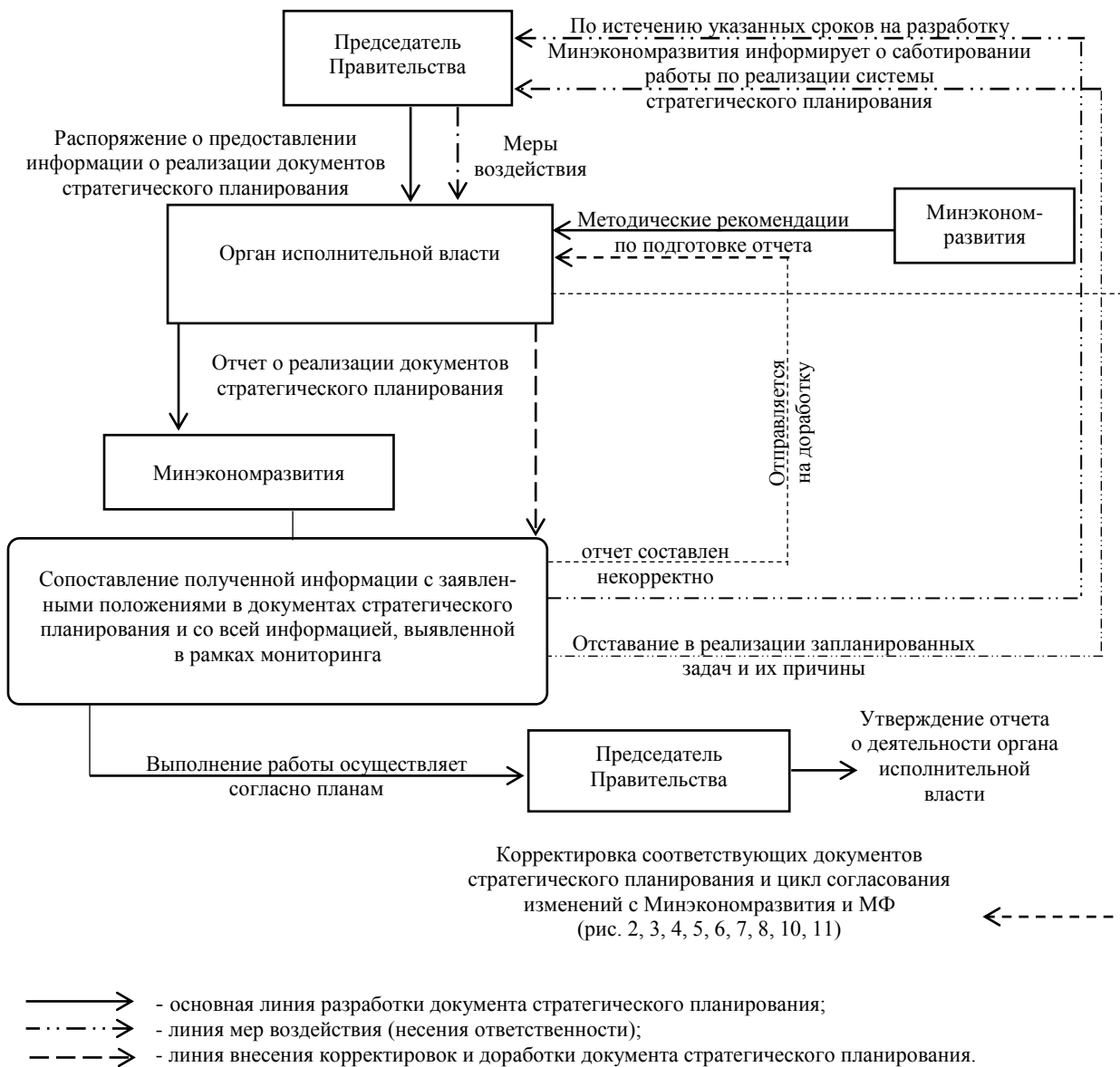


Рис. 9. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при контроле реализации документов стратегического планирования и их корректировке

На рис. 10 представлены алгоритмы разработки основных направлений деятельности Правительства ДНР и органов исполнительной власти. Необходимость разработки данных документов в рамках стратегического планирования обоснована тем, что позволяет систематизировать поставленные цели и задачи стратегического раз-

вития по периодам выполнения, а также сформировать план разработки и жизненного цикла документов стратегического планирования.

На рис. 11 представлен алгоритм взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке Генеральной схемы развития территории.

Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования развития экономики Донецкой Народной Республики

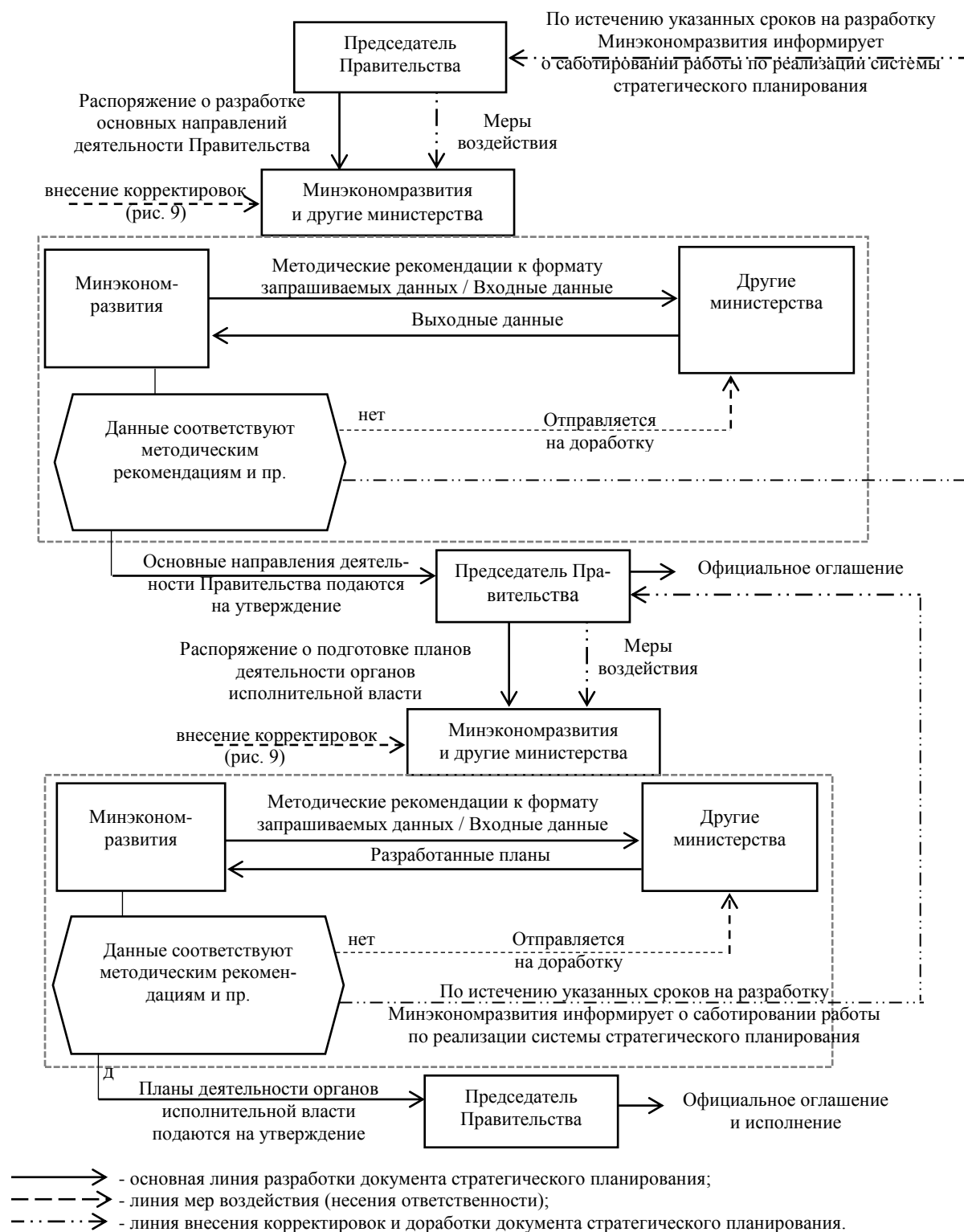


Рис. 10. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке направлений деятельности Правительства и планов деятельности органов исполнительной власти

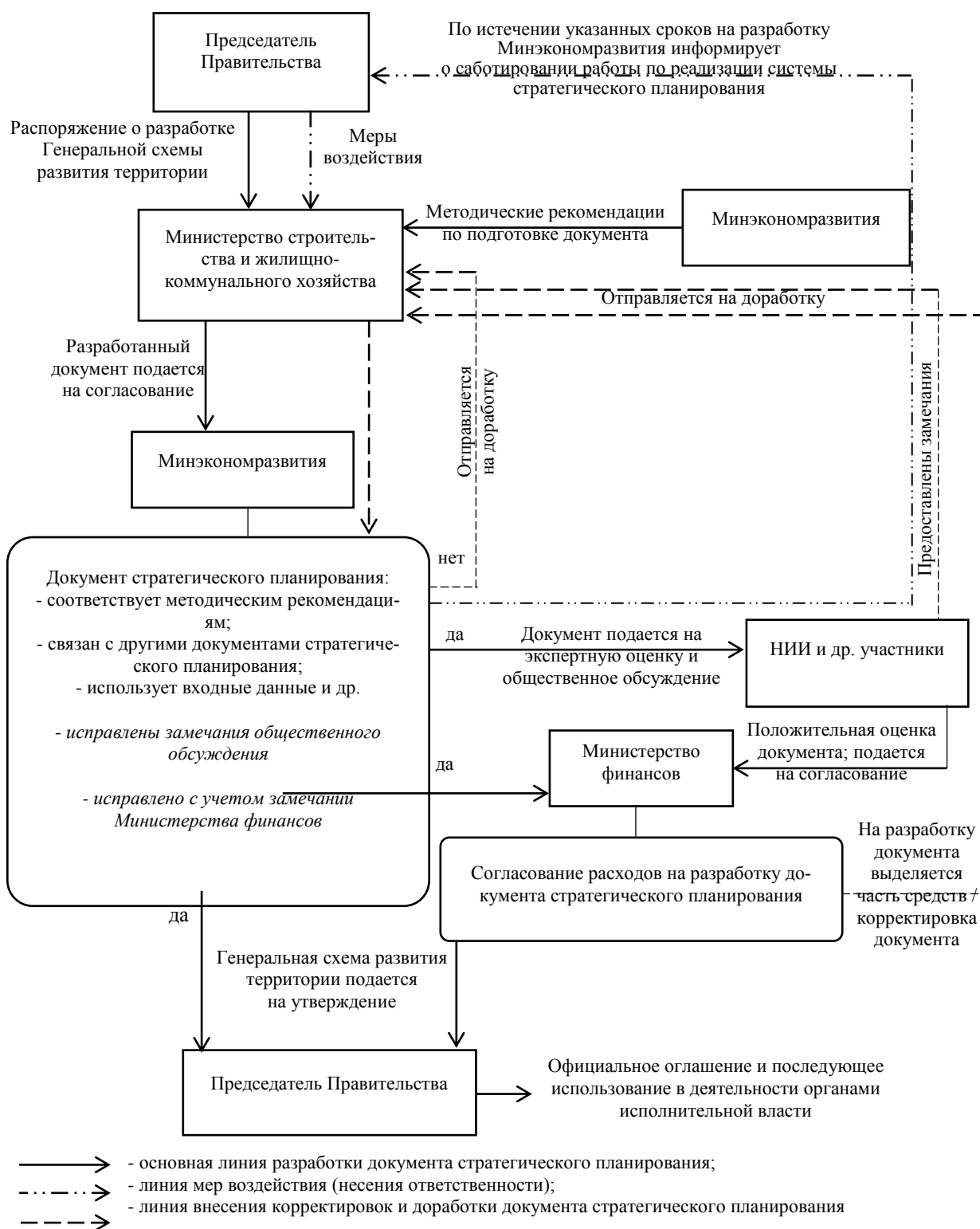


Рис. 11. Процесс взаимодействия участников стратегического планирования при подготовке Генеральной схемы развития территории

**Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников
стратегического планирования развития экономики
Донецкой Народной Республики**

Если процесс стратегического планирования имеет спиралевидную форму во времени, то направления деятельности и планы органов исполнительной власти пронизывают данную спираль, позволяя эффективно организовать реализацию стратегического планирования на государственном уровне и обеспечить необходимый контроль и персональную ответственность.

Выводы

Необходимым условием для обеспечения реализации эффективной экономической политики государства, постоянства темпов экономического роста и изменений его качества является функционирование системы стратегического планирования развития экономики и механизмов данной системы. Предложенные рекомендации и механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования позволят создать такую систему стратегического планирования, которая будет ориентирована на ускоренное достижение стратегических целей развития общества.

Список использованной литературы

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. (последняя редакция): [Электронный ресурс] // Официальный сайт Консультант плюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

2. Ансофф, И. Стратегический менеджмент. Классическое издание: монография / И. Ансофф; пер. с англ. – СПб.: Наука, 2009. – 343 с.

3. Минцберг, Г. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по делям стратегий менеджмента / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Д. Лэмпел / под общ. ред. Ю. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002. – 330 с.

4. Портер, М. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов / М. Портер; пер. с англ. – 4-е изд. – М.: Альпина Паблишер, 2011. – 453 с.

5. Томпсон, А.А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа / А.А. Томпсон, А.Дж. Стрикленд; 12-е изд., пер. с англ. – М.: Вильямс, 2006. – 928 с.

6. Chandler, A.D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise / A.D. Chandler. – Cambridge: MIT Press, 1962. – 463 p.

7. Акофф, Р.Л. Планирование будущего корпорации / Р.Л. Акофф; пер. с англ. / общ. ред. и предисл. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Прогресс, 1985. – 327 с.

8. Дитгер, Х. ПиК: Планирование и контроль: концепция контроллинга / Х. Дитгер; пер. с нем., под ред. и с предисл. А.А. Турчака и др. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 800 с.

9. Линдблом, Ч. Рыночная система: Что это такое, как она работает и что с ней делать / Ч. Линдблом; пер. с англ. Д. Шестакова, Р. Хаиткулова. – М.: Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. – 320 с.

10. Хайек, фон Ф.А. Дорога к рабству / Ф.А. фон Хайек. – М.: Новое издательство, 2005. – 264 с.

11. Faludi, A. The Performance of Spatial Planning / A. Faludi // Planning Practice & Research. – 2000. – Vol. 15. – № 4. – P. 299–318.

12. Гранберг, А.Г. Оптимизация территориальных пропорций народного хозяйства / А.Г. Гранберг. – Москва: Экономика, 1973. – 248 с.

13. Писарева, О.М. Анализ состояния и характеристика потенциала развития инструментария стратегического планирования в условиях цифровой трансформации экономики и управле-

ния / О.М. Писарева // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2018. – Т. 9. – № 4. – С. 502–529.

14. Селиверстов, В.Е. Эволюция категорий и принципов регионального стратегического планирования / В.Е. Селиверстов // Вопросы методологии. – 2010. – № 6. – С. 59–79.

15. Смирнова, О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: монография / О.О. Смирнова. – М.: Наука, 2013. – 302 с.

16. Лепа, Р.Н. Развитие системы государственного планирования и управления / Р.Н. Лепа, С.Н. Гриневская // Актуальные проблемы экономики и управления: теоретические и прикладные аспекты: материалы III междунар. науч.-практ. конф. (г. Горловка, 30 марта 2018 г.). – Горловка: АДИ ДонНТУ, 2018. – С. 82–90.

17. Михалева, Е.В. Моделирование процесса программно-целевого бюджетирования в условиях устойчивого развития социально-экономических систем / Е.В. Михалева, В.О. Букиашвили // Экономика строительства и городского хозяйства. – 2018. – Т. 14. – № 3. – С. 227–236.

18. Половян, А.В. Анализ текущего состояния системы государственного планирования развития экономики Донецкой Народной Республики / А.В. Половян, К.И. Синицына // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2018. – № 3. – С. 205–215.

19. Хоменко, Я.В. Концептуальные основы системы стратегического планирования социально-экономического развития Донецкой Народной Республики / Я.В. Хоменко, О.В. Половян // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2020. – № 2. – С. 253–266.

20. Яковлева, Ю.К. Анализ методических подходов к управлению социально-экономическим развитием территорий / Ю.К. Яковлева // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2017. – № 1. – С. 162–172.

21. Яковлева, Ю.К. Стратегические ориентиры планирования и программирования социально-экономического развития Донецкой Народной Республики как старопромышленного региона / Ю.К. Яковлева // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2018. – № 2. – С. 218–231.

22. Хоменко, Я.В. Концепция Генеральной Схемы развития территории Донецкой Народной Республики / Я.В. Хоменко, С.С. Наумец, Р.С. Мизевич // Вестник Института экономических исследований. – 2018. – № 2 (10). – С. 38–47.

23. Синицына, К.И. К законопроекту «О системе стратегического планирования» Донецкой Народной Республики / К.И. Синицына // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2019. – № 4. – С. 236–244.

K.I. Sinitsyna, research associate
of the Financial and Economic Research
Department,
e-mail: SinitsinaK@mail.ru

SFI «Economic Research Institute»,
Donetsk, Donetsk People's Republic

Статья поступила в редакцию 20.08.21