

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ НЕФТЯНОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ¹

Б.Р. Хабриев, Н.В. Бахтизина

DOI: 10.33293/1609-1442-2019-4(87)-85-99

Работа посвящена совершенствованию существующей системы стратегического управления нефтегазовым комплексом России с использованием программно-целевого метода, который является одним из наиболее эффективных инструментов мировой управленческой практики. Направления совершенствования системы управления нефтегазовым комплексом России были определены на основе анализа и выявленных недостатков существующей иерархии документов стратегического планирования развития нефтегазового комплекса. Было установлено, что действующая система стратегического планирования деятельности нефтегазового комплекса характеризуется большим числом документов различных уровней, зачастую устаревших, принятых со значительным временным лагом. Они не согласованы друг с другом по времени, целям, задачам, показателем, мероприятиям и ресурсам. Документы отраслевого уровня разработаны только в рамках целеполагания при отсутствии детализации этих документов в прогнозах,

© Хабриев Б.Р., Бахтизина Н.В., 2019 г.

Хабриев Булат Рамилович, аспирант Федерального государственного бюджетного учреждения науки Центрального экономико-математического института РАН, Москва, khabrievbulat@me.com

Бахтизина Нафиса Владиславовна, к.э.н., старший научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки Центрального экономико-математического института РАН, Москва, bnvlad@yandex.ru

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 19-010-00463).

программах и планах, согласованных с бюджетными проектировками. Применяемая в отраслевых документах система целевых показателей недостаточно полно характеризует поставленные задачи, что затрудняет мониторинг развития нефтегазового комплекса. В статье предлагается подход к стратегическому планированию и мониторингу развития нефтегазового комплекса с применением программно-целевого метода, который позволит решить обозначенные выше проблемы. Рассмотрены уровни и этапы стратегического планирования развития нефтегазового комплекса, причем для каждого приведен оптимизированный перечень документов стратегического планирования. России предложена стратегическая цель, тактические задачи и набор целевых показателей, характеризующих уровень решения соответствующих задач применительно к нефтяной отрасли. Кроме того, рассмотрены требования к отраслевым прогнозам, программам и планам, а также предложена процедура мониторинга реализации документов стратегического планирования развития нефтегазового комплекса.

Ключевые слова: нефтегазовый комплекс, стратегическое планирование, мониторинг, программно-целевой метод, стратегическая цель, тактические задачи, целевые показатели, показатели результативности, программа.

JEL: L52, O20.

ВВЕДЕНИЕ

Нефтегазовый комплекс является ключевым сектором экономики России (около 22% ВВП), в значительной степени определяющим экономическую динамику и бюджетные доходы страны. Под нефтегазовым комплексом понимается совокупность отраслей народного хозяйства, осуществляющих деятельность, направленную на добычу, транспортировку, переработку нефти и газа, а также распределение продуктов их переработки. Зафиксированное Росстатом ускорение темпов роста ВВП России до 2,3% г/г в 2018 г. (в 2017 г. 1,6% г/г)² в основном связа-

² Социально-экономическое положение России // Доклад Росстата. 2019. URL: <http://www.gks.ru>

но с улучшением внешнеэкономической конъюнктуры (среднегодовая цена нефти Brent выросла на 31,6% г/г) и увеличением экспорта топливно-энергетических товаров России на 35,2% г/г в стоимостном выражении. Экспорт топливно-энергетических товаров составил 63,8% экспорта товаров РФ в 2018 г.³ По данным Минфина России нефтегазовые доходы федерального бюджета возросли на 51,0% г/г и составили 46,4% в доходах федерального бюджета в 2018 г. (8,9% ВВП)⁴. Нефтегазовый комплекс является не только донором для других секторов. Он способен создавать значительный мультипликативный эффект для всей экономики России, который выражается в создании дополнительных рабочих мест, росте объемов производства, инвестиций и экспорта, а также в снижении издержек в смежных отраслях.

Учитывая значимость нефтегазового комплекса для социально-экономической сферы России, стратегическое планирование его деятельности необходимо осуществлять в рамках системной парадигмы, предусматривающей эндогенный и экзогенный анализ отраслей комплекса (Клейнер, 2013) и использование всего арсенала методов системного менеджмента для обеспечения устойчивого функционирования и достижения целевых ориентиров развития комплекса.

Истоки теории стратегического планирования, зародившейся более 2 тыс. лет назад, берут свое начало из военного дела (слово «стратегия» в переводе с древнегреческого означает «искусство полководца»). Наиболее результативные подходы к планированию военной деятельности были использованы

сначала в бизнесе, после чего их стали применять в системе государственного управления. В настоящее время стратегия как наука находится в значительной степени в процессе формирования (Квинт, 2016).

Одним из основоположников формирования теории бизнес-стратегий считается А. Чандлер. Он отмечал, что стратегия является планом, на основании которого в долгосрочной перспективе распределяются ресурсы для удовлетворения спроса (Chandler, 1962).

Другой яркий представитель западной школы стратегического планирования И. Ансофф отличает долгосрочное планирование от стратегического. В частности, он пишет, что «в системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста... В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции. Поэтому в качестве первого шага предпринимается анализ перспектив, задачей которого является выяснение тех тенденций, опасностей, шансов, а также отдельных “чрезвычайных” ситуаций, которые способны изменить сложившиеся тенденции» (Ансофф, 1989). И. Ансофф также предложил матрицу «товар–рынок» – она является одним из широко используемых прикладных инструментов стратегического планирования, предназначенных для анализа альтернатив и принятия решения о выборе стратегии позиционирования (Ansoff, 1957). Методологически близкий к матрице И. Ансоффа подход применен Бостонской консультационной группой при разработке в конце 1960-х гг. матрицы «рост рынка – доля рынка» (Boston Consulting Group, 2014).

Очевидно, что оценка будущих перспектив развития невозможна без мониторинга и комплексного анализа информации о внешней среде и факторах, на нее влияющих. Так, П. Ф. Друкер отмечает, что при формировании стратегии «необходима систематизирован-

ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125.

³ База данных таможенной статистики внешней торговли // Данные Федеральной таможенной службы. 2019. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13858&Itemid=2095.

⁴ Федеральный бюджет // Данные Министерства финансов Российской Федерации. 2019. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/>.

ная информация о внешней среде. Стратегия должна базироваться на информации о рынках, потребителях и непотребителях; о технологии в своей отрасли и в других отраслях; о мировых финансах и об изменениях мировой экономики» (Друкер, 2012).

На важность комплексного анализа информации о внешней среде также указывал М. Портер, изучавший проблемы конкурентной среды и моделирования конкурентных стратегий. Анализ уровня конкуренции путем оценки «пяти конкурентных сил» по М. Портеру также является широко применяемым в настоящее время инструментом стратегического управления (Портер, 2005).

Другой популярный инструмент анализа внешней среды – PESTEL-анализ – предназначен для выявления политических, экономических, социальных, технологических, экологических и правовых факторов макросреды, которые существенно влияют на бизнес (Oxford college of marketing, 2016).

Совместить анализ внешней среды с оценкой внутренних возможностей объекта планирования позволяет SWOT-анализ, который основывается на необходимости организовать соответствие внутренних возможностей объекта (его «сильных» и «слабых» сторон) с внешней ситуацией (возможностям и рискам рынка) (Томпсон-мл., Стрикленд III, 2006).

Перспективным инструментом стратегического планирования деятельности компании является сбалансированная система показателей (Balanced scorecard), которую разработали Р. Каплан и Д. Нортон в начале 1990-х гг. Сбалансированная система показателей, по сути, является системой управленческого учета (как правило, автоматизированной), с помощью которой менеджмент компании управляет перспективами развития четырех важнейших взаимно увязанных сфер: финансов, потребителей, внутренних бизнес-процессов, инноваций. При этом каждой сфере присущи специфические цели развития и показатели, которые отражают успешность достижения этих целей (Norton, Kaplan, 1992).

Безусловно, вышеперечисленные подходы стратегического планирования находят применение в системе стратегического планирования нефтегазового комплекса (например, SWOT-анализ (Марков, 2010)). Однако одним из наиболее перспективных подходов, способных реально повысить эффективность управления комплексом, является программно-целевой метод, который сегодня выступают наиболее ярким примером адаптации бизнес-технологии к практике государственного регулирования. Необходимо отметить, что отдельные элементы программно-целевого метода (цели и измеримые индикаторы, характеризующие их достижение) перекликаются со сбалансированной системой показателей, однако, на наш взгляд, программно-целевой метод является более эффективным инструментом, поскольку увязывает в целостную саморегулируемую систему комплекс взаимосвязанных действий акторов различных уровней, обеспечивающих достижение поставленных целей.

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА

В соответствии с действующим законодательством⁵ под стратегическим планированием развития нефтегазового комплекса понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию устойчивого развития отраслей нефтегазового комплекса. Основным результатом деятельности по стратегическому планированию развития нефтегазового

⁵ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

комплекса являются отраслевые документы. Деятельность по разработке и мониторингу реализации отраслевых документов федерального уровня в настоящее время осуществляет Минэнерго России; отраслевых документов регионального уровня – органы исполнительной власти субъектов РФ, ответственные за развитие энергетики региона.

Поскольку, как отметил Г.Б. Клейнер, все уровни институциональной системы взаимосвязаны, так что изменения на одном уровне тут же затрагивают другие уровни (Клейнер, 2005), отраслевые документы целесообразно рассматривать как элементы общероссийской иерархии документов стратегического планирования, которые в настоящее время включают (рис. 1):

1. Документы стратегического планирования уровня социально-экономической системы России:

1.1. Документы, в разработанные рамках целеполагания:

1.1.1. Послание Президента РФ Федеральному собранию⁶;

1.1.2. Стратегия национальной безопасности РФ⁷;

⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г.

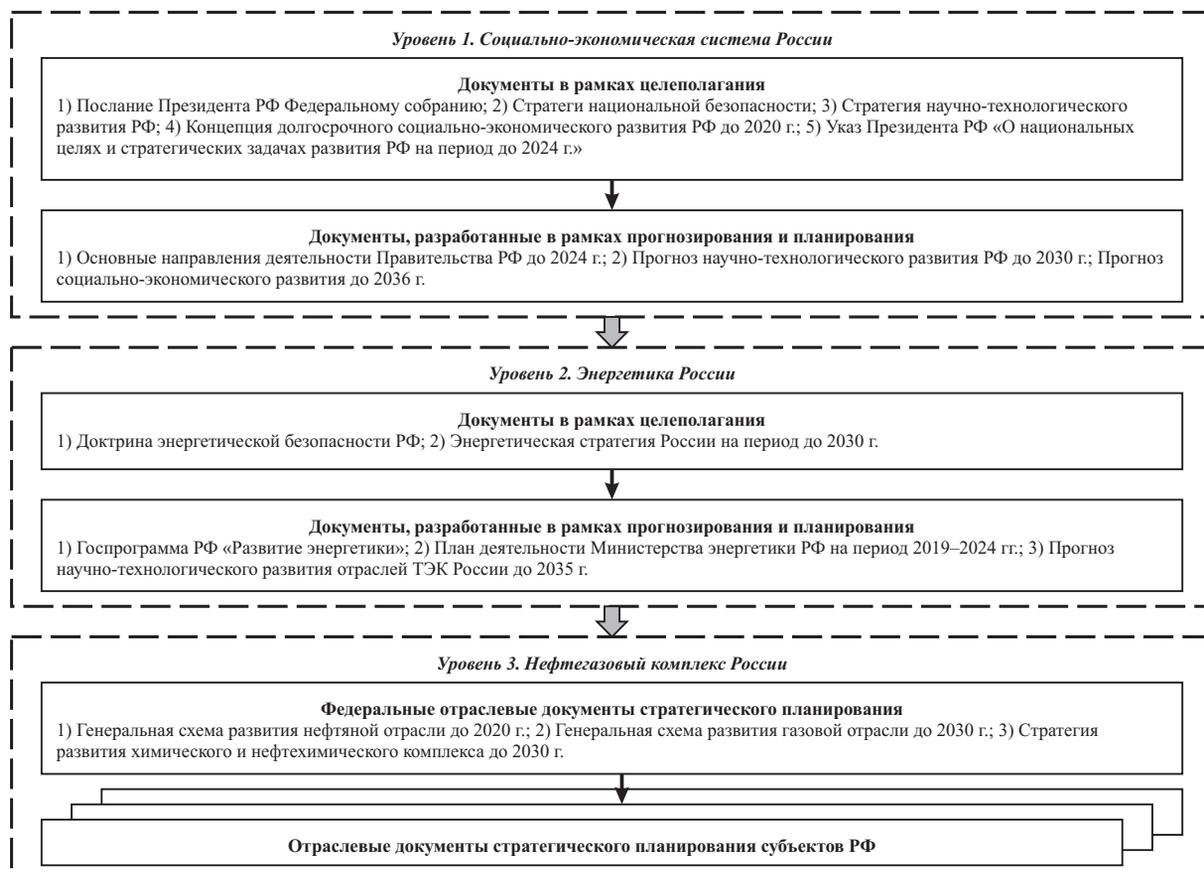


Рис. 1. Текущая иерархия документов стратегического планирования развития нефтегазового комплекса

1.1.3. Стратегия научно-технологического развития РФ⁸;

1.1.4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г.⁹;

1.1.5. Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года»¹⁰;

1.2. Документы, разработанные в рамках прогнозирования и планирования:

1.2.1. Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2036 г.¹¹;

1.2.2. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.¹²;

1.2.3. Прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2030 г.¹³;

2. Документы стратегического планирования уровня энергетики России:

2.1. Документы, разработанные в рамках целеполагания:

2.1.1. Доктрина энергетической безопасности РФ¹⁴;

2.1.2. Энергетическая стратегия России на период до 2030 г.¹⁵;

2.2. Документы, разработанные в рамках прогнозирования, планирования и программирования:

2.2.1. Государственная программа РФ «Развитие энергетики»¹⁶;

2.2.2. План деятельности Минэнерго России на период 2019–2024 гг.¹⁷;

№ 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2036 г., разработанный Минэкономразвития России и утвержденный на заседании Правительства Российской Федерации 22 ноября 2018 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. [Электронный ресурс]: утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д. Медведевым 29 сентября 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: утвержден председателем Правительства Российской Федерации Д. Медведевым 14 февраля 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Государственная программа Российской Федерации «Развитие энергетики» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2019 г. № 335. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ План деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 гг. [Электронный ресурс]: приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 28 января 2019 г. № 45. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.2.3. Прогноз научно-технологического развития отраслей топливно-энергетического комплекса России на период до 2035 г.¹⁸;

3. Отраслевые документы стратегического планирования:

3.1. Федеральные отраслевые документы стратегического планирования:

3.1.1. Генеральная схема развития нефтяной отрасли до 2020 г.¹⁹;

3.1.2. Генеральная схема развития газовой отрасли на период до 2030 г.²⁰;

3.1.3. Стратегия развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 г.²¹;

3.2. Отраслевые документы стратегического планирования субъектов РФ.

Кроме того, наряду с перечисленными выше документами стратегического планирования принят ряд документов для смежных с нефтегазовым сектором отраслей, в том числе Стратегия развития энергомашиностроения РФ на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 г.²², а также План мероприятий по

импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения²³. Также упомянутым выше Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 в числе нацпроектов принята программа «Международная кооперация и экспорт», к числу задач которой относится доведение объема экспорта продукции химической промышленности, в том числе продукции нефтепереработки и газопереработки, отнесенной к сфере ответственности Минэнерго России, с текущих 17,4 млрд до 37 млрд долл.

Таким образом, действующая система стратегического планирования развития нефтегазового комплекса характеризуется большим количеством документов различных уровней, принятых со значительным временным лагом, которые не согласованы друг с другом по целям, задачам, индикаторам, мероприятиям и ресурсам. Гармонизация и мониторинг исполнения такого числа разноуровневых документов требуют значительных затрат труда, времени и финансовых ресурсов, что делает актуальной задачу оптимизации числа и качества документов стратегического планирования развития нефтегазового комплекса.

Необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует важнейший документ в рамках целеполагания самого высокого уровня – «Долгосрочная стратегия социально-экономического развития России», функции которой в некоторой степени выполняет Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года²⁴, кото-

¹⁸ Прогноз научно-технологического развития отраслей топливно-энергетического комплекса России на период до 2035 г. [Электронный ресурс]: утвержден Министром энергетики Российской Федерации от 14 октября 2016 г. № 20. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Генеральная схема развития нефтяной отрасли до 2020 года [Электронный ресурс]: приказ Минэнерго России от 6 июня 2011 г. № 212. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Генеральная схема развития газовой отрасли на период до 2030 года [Электронный ресурс]: приказ Минэнерго России от 6 июня 2011 г. № 213. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Стратегия развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 г. [Электронный ресурс]: утверждена приказами Министерства промышленности и торговли РФ № 651 и Министерства энергетики РФ от 8 апреля 2014 г. № 172. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Стратегия развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 года [Электронный ресурс]: приказ

Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 22 февраля 2011 г. № 206. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ Стратегия развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 г. [Электронный ресурс]: приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 22 февраля 2011 г. № 206. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение

рая, строго говоря, не является долгосрочной, никогда не корректировалась и с учетом динамично меняющихся внешних и внутренних условий значительно устарела. А ведь именно в Долгосрочной стратегии социально-экономического развития России должны быть поставлены системообразующие задачи диверсификации российской экономики, ухода от сырьевой модели и увеличения доли несырьевого экспорта с высокой добавленной стоимостью, а также расширения внутреннего спроса и снижения импортной зависимости экономики.

Уже в течение нескольких лет Минэнерго России ведет разработку и откладывает утверждение обновленной Энергетической стратегии России на период до 2035 г., а также согласованных с ней Генеральных схем развития нефтяной и газовой отрасли. И это несмотря на существующую нормативную базу, регламентирующую периодичность и сроки корректировок документов стратегического планирования. Регулярная актуализация документов стратегического планирования приобретает особую значимость в условиях роста волатильности мировых рынков, геополитической напряженности и усиления секционного давления нефтегазовый комплекс и экономику России в целом. Снизить растущую неопределенность внешней среды при формировании стратегических документов позволит сценарное прогнозирование, зарекомендовавшее себя в качестве эффективного инструмента управления рисками во всем мире.

Кроме того, существующие федеральные документы отраслевого уровня: Генеральные схемы развития нефтяной и газовой отрасли и Стратегия развития химического и нефтехимического комплекса разработаны только в рамках целеполагания – при отсутствии детализации этих документов в прогнозах, программах и планах, согласованных с бюджетными проектировками. Здесь мы не

Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

берем в расчет государственную программу «Развитие энергетики», включающую подпрограммы развития нефтяной и газовой отраслей, поскольку указанные подпрограммы не согласованы с отраслевыми документами по задачам, показателям и срокам. Также перечисленные федеральные отраслевые документы, как правило, не согласованы с документами стратегического планирования развития энергетики, принятыми на уровне субъектов РФ.

Также следует отметить, что используемая в отраслевых документах система целевых показателей недостаточно полно и адекватно характеризует поставленные задачи, что затрудняет мониторинг решения проблем развития нефтегазового комплекса. Таким образом, программно-целевой принцип стратегического планирования, декларируемый на государственном уровне²⁵, в нефтегазовом комплексе России фактически не выполняется.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА С ПРИМЕНЕНИЕМ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА

Авторство программно-целевого подхода приписывают американцу Л. Джонсону, владельцу автомобилестроительной компании «Форд» и бывшему президенту США. В 1960-х гг. министр обороны США Р. Макнамара адаптировал эту концепцию для деятельности министерства обороны. Успешный опыт внедрения повлек за собой широкое распространение программно-целевого метода сначала в органах государственного управления США, а потом и по всему миру (Звягинцев, 2016). В настоящее время раз-

²⁵ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

личные элементы программно-целевого метода применяются в системе государственного управления в Канаде, странах Евросоюза, Новой Зеландии, Австралии, Японии, Южной Кореи и др. (Могзоев, Пайзулаев, 2016). В частности, в странах ОЭСР программно-целевой подход был успешно применен при реформировании бюджетного процесса в рамках концепции «Бюджетирование, ориентированное на результат», появившейся в 1990-е гг. в рамках новой модели управления государственным сектором (Минфин России, 2017). Программно-целевой метод также применялся и в СССР в рамках плана ГОЭЛРО, Комплексной программы НТП, Генеральной схемы размещения производительных сил и других масштабных государственных программ.

Программно-целевой метод применительно к системе государственного управления предусматривает увязку стратегических целей развития объекта планирования (отрасль, комплекс, регион) с измеримыми результатами деятельности по достижению этих целей с использованием программ, а также мониторинг результативности этой деятельности (Звягинцев, 2016). Таким образом, эффективность деятельности органов власти, ответственных за развитие определенной сферы, определяется не осуществленными затратами, а объективно измеряемыми – по достижению целей развития подведомственной сферы.

Далее представлен предлагаемый авторами подход к стратегическому планированию развития нефтегазового комплекса и мониторингу деятельности ответственных органов власти с применением программно-целевого метода.

Предлагаемый подход позволит, на наш взгляд, решить обозначенные выше проблемы системы стратегического планирования комплекса. Для каждого этапа стратегического планирования указываются разрабатываемые по результатам этапа документы, перечень которых оптимизирован по сравнению с существующим в настоящее время (табл. 1).

На самом верхнем, макроэкономическом, уровне осуществляется деятельность по целеполаганию и прогнозированию, по результатам которой формируются согласованные Стратегия социально-экономического развития России (Стратегия), а также Прогнозы социально-экономического и научно-технологического развития России (Прогнозы). Согласованность этих документов обеспечивается единым для документов долгосрочным горизонтом прогнозирования, а также использованием при разработке Стратегии прогнозных предпосылок и результатов расчетов, содержащихся в Прогнозах, а при формировании набора параметров Прогнозов – целевых индикаторов Стратегии. Следует добавить, что в условиях динамично меняющейся внешнеэкономической конъюнктуры и эскалации санкционного давления на Россию при формировании прогнозов любых уровней особенно важно использовать сценарный подход, позволяющий оценить последствия различных вариантов развития ситуации, включая шоковые, на социально-экономическую систему России вообще и нефтегазовый комплекс в частности. Основным содержанием потока информации, входящим на следующий уровень («Энергетика России»), является система целей, задач, целевых индикаторов социально-экономического развития страны.

В соответствии с целевыми установками макроэкономического уровня в рамках целеполагания разрабатывается Энергетическая стратегия России, являющаяся межотраслевой стратегией для топливно-энергетического комплекса (ТЭК) страны, включающего нефтяную, газовую, угольную отрасли, а также электроэнергетику и теплоснабжение. Энергетическая стратегия России должна содержать описание проблем развития российского ТЭК, систему целей и задач развития, приоритеты и механизмы государственной энергетической политики, а также ожидаемые результаты реализации стратегии. Энергетическая стратегия России должна быть согласована с документами макроэкономического уровня как по временному горизон-

Уровни, этапы и документы стратегического управления развитием нефтегазового комплекса России

Уровни	Этапы	Документы
Социально-экономическая система России	1. Целеполагание и прогнозирование. Разработка системы целей, задач, индикаторов социально-экономического развития России и механизмов их достижения; формирование сценарных прогнозов	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегия социально-экономического развития России; • Прогноз социально-экономического развития России; • Прогноз научно-технологического развития России
Энергетика России	2. Целеполагание и прогнозирование. Разработка системы целей, задач, индикаторов развития энергетики России и механизмов их достижения; формирование сценарных прогнозов	Энергетическая стратегия России
Отрасль	3. Целеполагание и прогнозирование. Декомпозиция целей верхнего уровня и разработка системы целей, задач, индикаторов развития отрасли; разработка механизмов их достижения; формирование сценарных прогнозов	<ul style="list-style-type: none"> • Генеральная схема развития нефтяной отрасли; • Генеральная схема развития газовой отрасли
	4. Программирование. Разработка комплекса мероприятий, обеспечивающих достижения целей, задач и индикаторов развития отрасли	<ul style="list-style-type: none"> • Программа развития нефтяной отрасли; • Программа развития газовой отрасли
	5. Планирование. Формирование плана-графика мероприятий, обеспечивающих достижение отраслевых целевых ориентиров, с указанием ожидаемых результатов и ответственных лиц	План деятельности органа государственной власти, ответственного за развитие нефтегазового комплекса
	6. Мониторинг. Контроль и анализ выполнения отраслевых программ и планов	Отчеты о ходе реализации отраслевых программ и планов

ту, так и по ключевым вышеперечисленным компонентам. Положения Энергетической стратегии России являются концептуальной основой для формирования отраслевых документов более низкого уровня, которые, в свою очередь, согласуются с ней по ключевым параметрам.

Отраслевые документы стратегического планирования нефтегазового комплекса разрабатываются для каждой отрасли отдельно как в рамках целеполагания и прогнозирования, так и в рамках программирования и планирования. Далее эти этапы подробно рассмотрены на примере нефтяной отрасли.

В рамках целеполагания на основе декомпозиции целей верхнего уровня, анализа внешних и внутренних условий формируется стратегическая цель развития отрасли. Стратегическая цель определяет важнейшие ха-

рактеристики отрасли, которые должны быть достигнуты в долгосрочной перспективе. При формулировании стратегической цели следует руководствоваться следующими основными принципами:

- достижимость – стратегическая цель должна быть потенциально достижимой в долгосрочной перспективе;
- четкость постановки – формулировка стратегической цели не должна допускать неоднозначной трактовки;
- измеримость – степень достижения стратегической цели можно проверить с помощью количественных показателей.

Например, стратегической целью развития нефтяной отрасли может быть устойчивое развитие отрасли на основе роста ее технологического уровня, эффективности и конкурентоспособности.

Достичь поставленную стратегическую цель позволит решение тактических задач, отражающих конкретные направления деятельности и механизмы. Таким образом, состав тактических задач определяется перечнем направлений деятельности и механизмов, которые позволят достичь поставленной стратегической цели. При этом задачи должны быть четко сформулированы, достижимы и измеримы, а также согласованы со стратегической целью по срокам.

Набор тактических задач, обеспечивающих достижение предложенной выше стратегической цели развития нефтяной отрасли, может включать, например, следующие (рис. 2):

1. Обеспечение производства нефти в объеме, достаточном для обеспечения по-

требностей отечественных НПЗ и исполнения экспортных контрактных обязательств России.

2. Модернизация отрасли на базе прогрессивных технологий с преобладанием отечественных производителей оборудования, сервисных компаний и подрядчиков.

3. Увеличение глубины переработки в нефтеперерабатывающей промышленности.

4. Диверсификация поставок нефти и нефтепродуктов на внешние рынки.

5. Увеличение производства и поставок нефтехимической продукции глубокой переработки на внутренний и внешний рынки.

6. Снижение отрицательного воздействия нефтяной отрасли на экологическую среду.

На следующем шаге для каждой тактической задачи формируются целевые по-

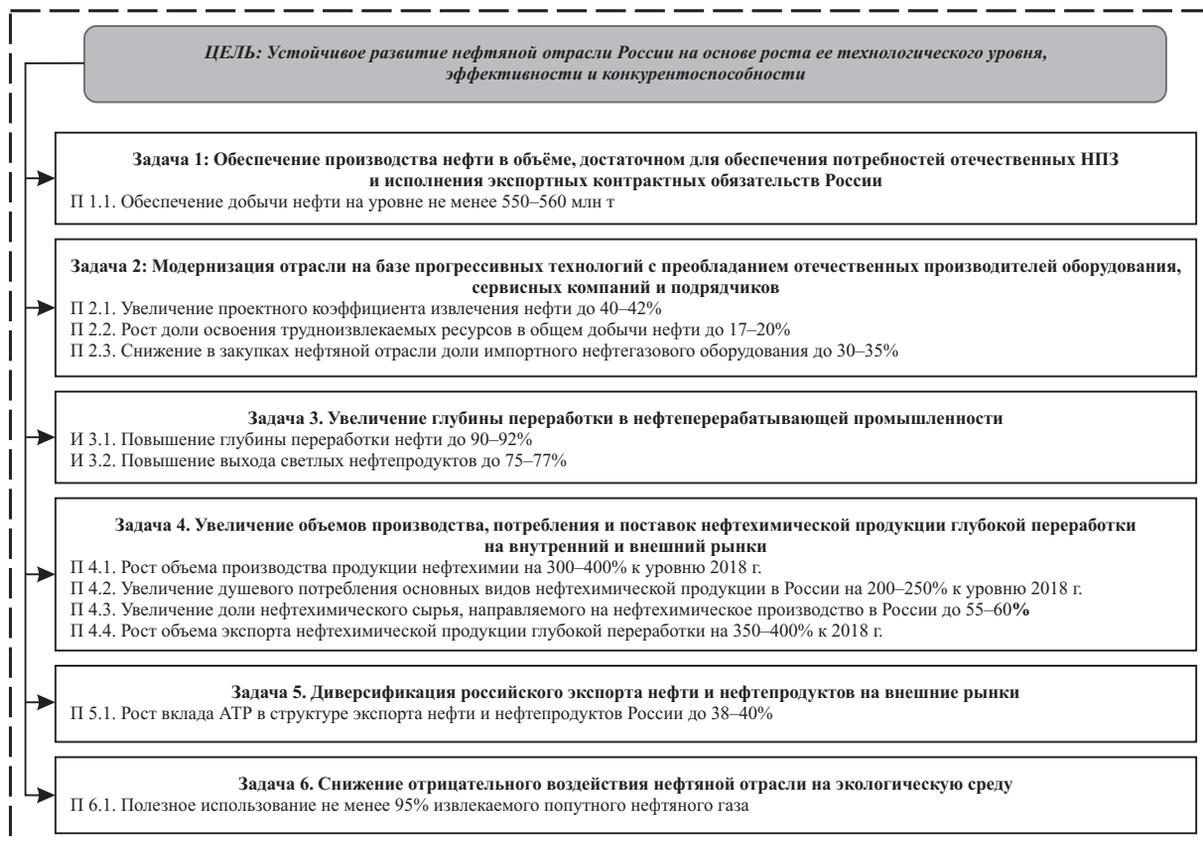


Рис. 2. Стратегическая цель, задачи и индикаторы развития нефтяной отрасли России

казатели, характеризующие уровень решения соответствующей задачи. Они определяют целевые и промежуточные плановые значения. Формируемые показатели должны удовлетворять следующим критериям:

- охватывать все наиболее значимые аспекты решаемых тактических задач (полнота);
- качество измерения обеспечивает минимальную погрешность данных (точность);
- способы сбора и оценки индикаторов обеспечивают возможность периодического сравнения значений индикаторов во времени и, возможно, с аналогичными показателями других стран и отраслей (сопоставимость).

Важным условием эффективности мониторинга программ является планирование не только итоговых целевых значений показателей для всего срока реализации программы, но и промежуточных (например, годовых), которые позволят оценить ход реализации программ. Итоговые и промежуточные показатели могут определяться с использованием их исторических значений; лучшей международной практики; нормативного прогнозирования (установление желаемого значения, означающего, что проблема, породившая соответствующую задачу, решена), а также сценарного прогнозирования (формирование вариантов развития ситуации в зависимости от воздействия различных факторов).

В качестве целевых показателей, конкретизирующих сформулированные выше тактические задачи, в рамках сценарного подхода можно предложить, например, следующие показатели (приводятся целевые значения для 2040 г.).

Задача 1. Обеспечение производства нефти в объеме, достаточном для обеспечения потребностей отечественных НПЗ и исполнения экспортных контрактных обязательств России:

Показатель 1.1. Обеспечение добычи нефти на уровне не менее 550–560 млн т (555,9 млн т в 2018 г.).

Задача 2. Модернизация отрасли на базе прогрессивных технологий с преобладанием оте-

чественных производителей оборудования, сервисных компаний и подрядчиков.

Показатель 2.1. Повышение проектного коэффициента извлечения нефти до 40–42% (около 36% в 2017 г.).

Показатель 2.2. Повышение доли освоения трудноизвлекаемых ресурсов в общей добыче нефти до 17–20% (около 8% в 2017 г.).

Показатель 2.3. Снижение в закупках нефтяной отрасли доли импортного нефтегазового оборудования до 30–35% (51% в 2018 г.).

Задача 3. Повышение глубины переработки в нефтеперерабатывающей промышленности.

Показатель 3.1. Повышение глубины переработки нефти до 90–92% (83,4% в 2018 г.).

Показатель 3.2. Повышение выхода светлых нефтепродуктов до 75–77% (62,2% в 2018 г.).

Задача 4. Увеличение объемов производства, потребления и поставок нефтехимической продукции глубокой переработки на внутренний и внешний рынки.

Показатель 4.1. Рост объема производства продукции нефтехимии на 300–400% к уровню 2018 г.

Показатель 4.2. Увеличение душевого потребления основных видов нефтехимической продукции в России на 200–250% к уровню 2018 г.

Показатель 4.3. Увеличение доли нефтехимического сырья, направляемого на нефтехимическое производство в России, до 55–60% (около 27% в 2017 г.).

Показатель 4.4. Увеличение объема экспорта нефтехимической продукции глубокой переработки на 350–400% к уровню 2018 г.

Задача 5. Диверсификация российского экспорта нефти и нефтепродуктов на внешние рынки.

Показатель 5.1. Рост вклада Азиатско-Тихоокеанского региона в структуре экспорта нефти и нефтепродуктов России до 38–40% (около 31% в 2016 г.).

Задача 6. Снижение отрицательного воздействия нефтяной отрасли на экологическую среду.

Показатель 6.1. Полезное использование не менее 95% извлекаемого попутного нефтяного газа (85,1% в 2018 г.).

Также в рамках целеполагания определяются механизмы достижения поставленных целей и задач, включая прямые и косвенные меры государственной поддержки. Результатом данного этапа являются согласованные с Энергетической стратегией и друг с другом генеральные схемы развития нефтяной и газовой отраслей.

На следующем этапе по каждой отрасли формируется Программа развития, под которой понимается система мероприятий, согласованных друг с другом по целевым установкам, времени, а также человеческим, финансовым и материально-техническим ресурсам. После формирования Программы ответственный за развитие ТЭК орган власти формирует План-график работ, включающий планируемые результаты, перечень исполнителей и ответственных лиц.

Необходимо отметить, что важным условием реализуемости и адекватности документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания и программирования, является широкое привлечение к их разработке представителей нефтегазового бизнеса, в том числе путем проведения экспертиз, консультаций и обсуждений.

МОНИТОРИНГ РЕАЛИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА

Важнейшим условием эффективного управления нефтегазовым комплексом является мониторинг реализации документов стратегического планирования, направленный на контроль достижения целевых ориен-

тиров и расходования финансовых средств. Под мониторингом реализации документов стратегического планирования в настоящей работе понимается оценка достижения запланированных показателей результативности и анализ выявленных отклонений. Мониторинг проводится ежегодно в течение всего срока реализации Генеральной схемы и Программы, а также по окончании их реализации – для целей оценки достижения итоговых показателей.

Под показателями результативности понимаются целевые показатели, показатели затрат по Программе, а также по эффективности затрат (частное от деления индикаторов на осуществляемые расходы).

Мониторинг реализации документов стратегического планирования предусматривает следующие этапы:

1. Сбор информации о фактически достигнутых значениях показателей результативности за оцениваемый период. Определение степени отклонения фактических значений показателей результативности от плановых и анализ полученных оценок.

2. Анализ выявленных отклонений, который может проводиться, например, с использованием факторного анализа.

3. Корректировка негативных факторов, вызывавших значимое отклонение от плана показателей результативности.

4. С учетом невыполнения отдельных плановых показателей за оцениваемый период, а также корректирующих действий проводится уточнение плановых значений показателей результативности на оставшийся срок реализации Генеральной схемы и Программы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важнейшая роль нефтегазового комплекса в экономике России требует использования взвешенной, научно обоснованной методологии стратегического планирования

и мониторинга развития отраслей комплекса, учитывающей лучший отечественный и зарубежный опыт. Программно-целевой метод признан лучшей мировой практикой в сфере государственного управления и может быть применен в процессе стратегического управления отраслями экономики России, включая ТЭК. В настоящей работе авторы попытались продемонстрировать возможности и порядок применения программно-целевого метода в процессах стратегического планирования и мониторинга развития нефтегазового комплекса России.

В числе основных рекомендаций для органов государственной власти, ответственных за развитие нефтегазового комплекса территории, можно выделить следующие:

- при формировании энергетической политики следует обеспечить согласованность целей, задач, механизмов, показателей и сроков реализации программ различного уровня (социально-экономическая система России, энергетика, отдельные отрасли ТЭК России и субъектов РФ);

- целевые показатели, характеризующие степень решения тактических задач, должны удовлетворять критериям полноты, точности и сопоставимости, а также предусматривать оценку промежуточных и итоговых значений. Для оценки промежуточных и итоговых показателей могут использоваться исторические значения, а также нормативное и сценарное прогнозирование;

- важным элементом системы управления развитием нефтегазового комплекса является мониторинг реализации документов стратегического планирования, обеспечивающий контроль результатов и расходования средств. Для проведения мониторинга рекомендуется проводить регулярный анализ достижения показателей результативности, включающие затраты, а также показатели их эффективности.

Список литературы

- Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. 303 с.
- Друкер П.Ф. Менеджмент. Вызовы XXI века. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2012. 162 с.
- Звягинцев П.С. Программно-целевой подход к инвестированию инновационного развития и импортозамещения в России. Научный доклад. М: Институт экономики РАН, 2016. 44 с.
- Квинт В.Л. Поиск и исследование философских корней теории стратегии. Взаимосвязь философского и стратегического мышления // Управленческое консультирование. 2016. № 1. С. 15–21.
- Клейнер Г.Б. Институциональные изменения: селекция, проектирование или протезирование? // Постсоветский институционализм / под ред. Р.М. Нуреева, В.В. Дементьева. Донецк: Каштан, 2005. С. 408–433.
- Клейнер Г.Б. Системная экономика как платформа развития современной экономической теории // Вопросы экономики. 2013. № 6. С. 4–28.
- Марков В.К. Концептуальные основы стратегического управления нефтегазовым комплексом России // Экономика и управление. 2010. № 9. С. 197–202.
- Матрица BCG // BCG REVIEW, 2014. URL: http://image-src.bcg.com/Images/BCG%20Review%20July%202014_tcm26-158428.pdf.
- Могзоев А.М., Пайзулаев С.С. Отечественный и зарубежный опыт программно-целевого планирования // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. 2016. № 1. С. 87–92.
- Портер М. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов. М.: Альпина Бизнес, 2005. 454 с.
- Томпсон-мл. А.А., Стрикленд III А.Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа. 12-е изд. М.: Вильямс, 2006. 928 с.
- Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики: сборник методических материалов. М.: Минфин России, 2017. 600 с.

- Ansoff I.* Strategies for diversification // *Harvard Business Review*. 1957. Vol. 35. Is. 5. Sept.–Oct. P. 113–124.
- Chandler A.D.* Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise. Cambridge, MA: MIT Press, 1962. 463 p.
- Norton D., Kaplan R.* Measures that drive performance // *Harvard Business Review*. 1992. Jan.–Feb.
- What is a PESTEL analysis? // Oxford college of marketing, 2016. URL: <https://blog.oxfordcollegeofmarketing.com/2016/06/30/pestel-analysis>.

Рукопись поступила в редакцию 16.10.2019 г.

IMPROVING THE STRATEGIC PLANNING SYSTEM FOR THE DEVELOPMENT OF THE OIL AND GAS COMPLEX IN RUSSIA

B.R. Khabriev, N.V. Bahtizina

DOI: 10.33293/1609-1442-2019-4(87)-85-99

Bulat R. Khabriev, Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, khabrievbulat@me.com

Nafisa V. Bakhtizina, Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, bnvlad@yandex.ru

Acknowledgment. This work was financially supported by the Russian Foundation for Basic Research (project No. 19-010-00463).

The work is devoted to the improvement of the existing system of strategic management of the Russian oil and gas complex using the program-target method, which is one of the most effective tools of world management practice. The directions for improving the management system of the oil and gas complex of Russia were determined on the basis of the analysis and identified shortcomings of the existing hierarchy of documents of the strategic planning of the de-

velopment of the oil and gas complex. It was found that the current system of strategic planning of the oil and gas sector is characterized by a large number of documents of various levels, often outdated, adopted with a significant time lag, which are not coordinated with each other in time, goals, objectives, indicators, activities and resources. Documents of the industry level are developed only within the framework of goal-setting, in the absence of the specification of these documents in the forecasts, programs and plans, consistent with budget projections. The system of target indicators used in industry documents does not fully describe the tasks that have been set, which makes it difficult to monitor the development of the oil and gas complex. The article proposes an approach to strategic planning and monitoring of the development of the oil and gas complex using a program-target method that will allow solving the problems outlined above. The levels and stages of the strategic planning of the development of the oil and gas complex are considered, for each of which an optimized list of strategic planning documents is given. In relation to the oil industry of Russia, a strategic goal, tactical tasks and a set of target indicators characterizing the degree of solving the corresponding tasks have been proposed. In addition, the requirements for sectoral forecasts, programs and plans were considered, and a procedure was proposed for monitoring the implementation of strategic planning documents for the development of the oil and gas complex.

Keywords: oil and gas complex, strategic planning, monitoring, program-target method, strategic goal, tactical tasks, target indicators, performance indicators, program.

JEL: L52, O20.

References

- Ansoff I. (1957). Strategies for Diversification. *Harvard Business Review*, vol. 35, is. 5, Sept.–Oct., pp. 113–124.
- Ansoff I. (1989). Strategic management. Moscow, Ekonomika, 303 p. (in Russian).
- BCG Matrix (2014). BCG REVIEW. URL: http://image-src.bcg.com/Images/BCG%20Review%20July%202014_tcm26-158428.pdf (in Russian).
- Chandler A.D. (1962). Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Cambridge, MIT Press, 463 p.

-
- Drucker P.F. (2012). Management. Challenges of the XXI century. Moscow, Mann, Ivanov i Ferber, 162 p. (in Russian).
- Kleiner G.B. (2005). Institutional changes: Selection, design or prosthetics? *Post-Soviet institutionalism*. Ed. R.M. Nureeva and V.V. Dementieva. Donetsk, Chestnut, pp. 408–433 (in Russian).
- Kleiner G.B. (2013). System economy as a platform for the development of modern economic theory. *Voprosy Ekonomiki*, no. 2, pp. 4–28 (in Russian).
- Kvint V.L. (2016). Search and research of philosophical roots of the theory of strategy. The relationship of philosophical and strategic thinking. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, no. 1, pp. 15–21 (in Russian).
- Markov V.K. (2010). Conceptual foundations of strategic management of the Russian oil and gas complex. *Economics and Management*, no 9, pp. 197–202 (in Russian).
- Mogzoev A.M., Payzulaev C.C. (2016). Domestic and foreign experience in target-oriented planning. *Bulletin of Moscow University S.Yu. Witte*, no. 2, pp. 87–92 (in Russian).
- Norton D., Kaplan R. (1992). Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, Jan.–Feb.
- Porter M. (2005). Competitive strategy: Methodology for the analysis of industries and competitors. Moscow, Alpina Business, 454 p. (in Russian).
- Public Finance Management: International experience in implementing best practice principles (2017). *Sbornik metodicheskikh materialov*. Moscow, Russian Ministry of Finance, 600 p. (in Russian).
- Thompson Jr. A.A., Strickland III A.J. (2006). Strategic Management: Concepts and Situations for Analysis, 12th ed. Moscow, Williams Publishing House, 928 p. (in Russian).
- What is a PESTEL analysis? // Oxford college of marketing, 2016. URL: <https://blog.oxfordcollegeofmarketing.com/2016/06/30/pestel-analysis>.
- Zvyagintsev P.S. (2016). Program-target approach to investing innovative development and import substitution in Russia. *Nauchnyj doklad*. Moscow, Institute of Economics, RAS, 44 p. (in Russian).

Manuscript received 16.10.2019

О СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМАХ ЭКОЛОГИЗАЦИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ¹

В.И. Денисов, И.М. Потравный

DOI: 10.33293/1609-1442-2019-4(87)-99-112

В статье анализируются вопросы экологизации природопользования в агропромышленном комплексе России. Показано, что отсутствие в настоящее время экономической заинтересованности сельских товаропроизводителей в освоении природосберегающих технологий производства, в сохранении собственного ресурсного потенциала сдерживает реализацию мер, направленных на экологизацию агропромышленного производства. Причиной этого является использование несовершенных технологий сбережения природных ресурсов производственного назначения. Известная нелинейная зависимость экономической эффективности от объемов капиталовложений в производство, проявляющаяся в неодинаковой степени отдачи на разных интервалах шкалы вложений, характерна и для процессов хозяйственного природопользования. Предложено расширить перечень экономических регуляторов ресурсо- и природосбережения в сельском хозяйстве, которые усили-

© Денисов В.И., Потравный И.М., 2019 г.

Денисов Виктор Иванович, д.э.н., профессор, Центральный экономико-математический институт РАН, Москва.
Потравный Иван Михайлович, д.э.н., профессор, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва, esoaudit@bk.ru

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 19-010-00120а «Системные характеристики прогнозируемых сценариев экологизации производства в аграрном сегменте экономики»).