

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ РОССИИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2012 А.Е. Карлик

доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации

© 2012 В.Е. Рохчин

доктор экономических наук, профессор  
Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов  
E-mail: fomin@sseu.ru

Исследуются методологические аспекты проблемы стратегического развития в федеральных округах России. Содержательно рассматриваются основные управленческие функции, реализуемые органами государственного управления в сфере стратегического планирования промышленного развития в федеральном округе. Выделяются факторы влияния на развитие промышленного производства в российских федеральных округах.

*Ключевые слова:* федеральный округ, стратегическое планирование, промышленность.

Решение задачи модернизации экономики России, поставленной политическим руководством страны, объективно усиливает потребность в использовании методологии стратегического планирования развития ее промышленного сектора на всех существующих в государстве иерархических уровнях системы территориального планирования.

Как известно, в 2000 г. в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением решений был учрежден институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах страны, что означало создание нового административного института, призванного восстановить в России вертикаль исполнительной власти, обеспечить единство правового пространства страны, инициировать процессы эффективной межрегиональной интеграции.

Целенаправленная деятельность по усилению межрегиональной промышленной интеграции должна основываться на общем стратегическом замысле развития промышленности в пределах федерального округа. Однако вопрос о научном обеспечении разработки и реализации стратегических документов, характеризующих промышленное развитие в пределах федеральных округов России, остается практически открытым; в

результате разрабатываемые документы отличаются друг от друга по структуре и содержанию, составу используемых показателей.

В настоящее время российские федеральные округа представляют собой легитимные элементы системы административно-территориального деления страны, актуализированные в целях совершенствования государственного управления, выступают в качестве инструмента федерального регулирования регионального развития. Главный смысл их существования видится в территориальном приближении федеральной власти к субъектам Федерации, осуществлении взаимодействия Центра с регионами; аккумуляции межрегиональных проблем в целях совместного поиска компромиссных решений и объединения ресурсов для обеспечения их реализации; развитии интеграционных процессов на межрегиональном уровне в пределах федерального округа.

В отличие от субъектов Федерации, в федеральных округах отсутствуют свои органы государственной власти, бюджет, возможность осуществлять собственное нормативно-правовое регулирование и другие, определяющие статус субъекта Федерации атрибуты. Все действующие в федеральных округах органы управления - территориальные структуры федеральных государственных структур. Пространственные границы федеральных округов могут быть изменены Президентом Российской Федерации без согласования с иными органами публичной власти, а в по-

литико-правовом значении таких категорий, как “территория федерального округа”, “население федерального округа”, “промышленность федерального округа”, “граница федерального округа” и т.п., не существует<sup>1</sup>, ибо федеральные округа представляют собой абстрактные, фантомные совокупности субъектов Федерации<sup>2</sup>.

Мы полагаем, что принципиального изменения статуса федерального округа, определенно-го указами Президента Российской Федерации не может произойти в обозримой перспективе. Формирование новых укрупненных субъектов Федерации на базе федеральных округов представляется во всяком случае несвоевременным, ибо это не позволит решить существующие проблемы экономического развития страны, но просто перенесет процессы их рассмотрения на другой управленческий уровень, одновременно породив дополнительные проблемы, связанные уже со становлением новой системы управления. Кроме того, малое число крупных экономически самостоятельных регионов, на территории каждого из которых может расположиться несколько европейских государств, - значимый фактор возможного распада федеративного государства путем превращения его, например, в конфедерацию.

В настоящее время сфера стратегического планирования развития экономики России, ее регионов регулируется указом Президента Российской Федерации “Основы стратегического планирования в Российской Федерации”, который предлагается рассматривать в качестве “ключевого методологического документа для организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации стратегических национальных приоритетов на федеральном, региональном и отраслевом уровне”.

В “Общих положениях” документа указывается, что “стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, программ, проектов (планов)... развития...”, однако не раскрывается сущность этих понятий. В результате, если в федеральном законе “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации” (1995) речь шла о Концепции социально-экономического развития страны, то теперь дополнительно предлагается к разработке новый документ - “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.”, трактуе-

мая как система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства в... перспективе”. Поэтому возникают вопросы: что же следует разрабатывать на уровне федерального округа России - концепцию или стратегию промышленного развития и в каком соотношении находятся понятия “доктрина”, “стратегия”, “концепция”, “программа”.

При перечислении основных задач стратегического планирования в рассматриваемом Указе речь идет сразу о двух подлежащих разработке документах - Концепции и Стратегии, а в п. 17 Указа речь идет о “...формировании стратегии (концепции) развития федерального округа...”. Как видно, здесь понятия “концепция” и “стратегия” используются как тождественные, с чем трудно согласиться.

Рассмотрим, какие документы целесообразно разрабатывать при стратегическом планировании промышленного развития в федеральном округе. Прежде всего, напомним, что федеральный закон “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации” (1995) определил в качестве базового документа концепцию как систему представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей. В настоящее время в стране принята Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. В связи с этим возникает вопрос, почему в федеральных округах практически повсеместно разрабатываются стратегии, а не концепции социально-экономического развития?

Мы полагаем, что уже название разрабатываемого прогнозно-планового документа должно определять требования к его содержанию. В связи с этим рассмотрим существо понятий “доктрина”, “концепция”, “стратегия”, “стратегический план” и “программа”, упоминавшиеся в Указе Президента Российской Федерации № 526. Что касается термина “доктрина”, то его принято трактовать как учение, совокупность принципов<sup>3</sup>, научную концепцию<sup>4</sup>, но не как прогнозно-плановый документ стратегического характера, стратегию.

Под концепцией стратегического развития промышленности в пределах федерального округа мы предлагаем понимать прогнозно-плановый

документ, содержащий систему представлений о стратегических национальных и региональных промышленных приоритетах и целях развития промышленности в пределах округа, о механизмах их реализации. Такая трактовка понятия концепции стратегического промышленного развития в федеральном округе логически вытекает из упомянутого выше федерального закона. По отношению к концепции социально-экономического развития России (точнее, той части этой концепции, где раскрываются стратегические перспективы развития промышленного комплекса страны) концепция стратегического развития промышленности в пределах федерального округа не имеет самостоятельного значения, разрабатывается как окружной срез общероссийской концепции развития промышленности.

Обратимся теперь к понятию “стратегия”, которое имеет самые различные трактовки. Обобщение их позволяет заключить, что имеющиеся трактовки сущности стратегии можно свести к двум основным. Во-первых, стратегия рассматривается как набор правил принятия управленческих решений, как детальный план, предназначенный для достижения намеченных целей экономического развития и т.п. В этом случае между стратегией и концепцией прослеживается соотношение части и целого, другими словами, стратегия входит составной частью в концепцию, но не заменяет ее. Во-вторых, получила широкое распространение, вероятно по недоразумению, трактовка стратегии как полного аналога концепции, с чем по понятным причинам трудно согласиться и что вносит дополнительные трудности и неразбериху при разработке плановых документов стратегического характера.

Что касается разрабатываемых в пределах федерального округа программ, то их следует рассматривать как прогнозно-плановые документы, реализующие стратегические замыслы в сфере промышленного развития в федеральном округе. Другими словами, программы выступают элементом механизма реализации отмеченных выше концепций, стратегий, стратегических планов и т.д.

Таким образом, мы полагаем, что в рамках стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа целесообразно разрабатывать не стратегию, но концепцию развития промышленного сектора экономики под научно-методическим руководством

Минрегионразвития РФ. Такую концепцию следует рассматривать как окружной срез федеральной концепции стратегического развития национального промышленного комплекса.

Рассмотрим теперь содержательно основные управленческие функции, реализуемые органами государственного управления в сфере стратегического планирования промышленного развития в федеральном округе:

- стратегический анализ результатов развития промышленности в пределах федерального округа;

- определение возможных стратегических направлений промышленного развития в пределах федерального округа, приоритетных с позиции федерального центра и поддерживаемых субъектами Федерации, другими заинтересованными субъектами управления и хозяйствования;

- стратегическое целеполагание, существо которого состоит в разработке стратегических целей развития промышленности в пределах федерального округа, соответствующих принятым национальным приоритетам промышленного развития;

- реализация стратегических национальных приоритетов и соответствующих им целей развития промышленности в пределах федерального округа.

Представляется очевидным, что эффективная реализация отмеченных управленческих функций потребует усиления аналитической деятельности государственного аппарата при разработке стратегических прогнозно-плановых документов, определяющих промышленное развитие в пределах федерального округа.

В общем случае главные целевые ориентиры такой аналитической деятельности состоят:

- во-первых, в познании на основе стратегического анализа результатов развития промышленности в федеральном округе сущности происходящих процессов в общем контексте экономических трансформаций в российской и мировой экономике;

- во-вторых, в стратегическом прогнозировании процессов пространственного промышленного развития в пределах федерального округа;

- в-третьих, в разработке на рассматриваемую стратегическую перспективу согласованных с заинтересованными субъектами управления и хозяйствования плановых решений, направленных на усиление позитивных тенденций и демпфиро-

вание негативных тенденций промышленного развития в федеральном округе.

Аналитическая деятельность органов государственной власти по стратегированию развития промышленности должна осуществляться в направлениях, связанных с учетом влияния следующих типовых факторов:

- общемировых геополитических и экономических тенденций на пространственное распределение промышленной активности;
- макроэкономических сценариев развития промышленного комплекса страны, промышленного освоения в пределах федерального округа;
- трансграничных процессов на развитие промышленного сектора экономики приграничных субъектов Федерации;
- обеспечения инновационной направленности промышленного развития в пределах федерального округа;
- необходимости решения проблемы “выживания” в современных экономических условиях и обеспечения стратегического развития поселений в пределах федерального округа с экономической монопромышленного типа.

Сущность и значение перечисленных выше основных факторов влияния на развитие промышленного производства в российских федеральных округах состоят в следующем.

Во-первых, в России за последние 20 лет трансформаций хозяйственного уклада модель экономического развития осталась по существу неизменной, ориентированной на экспорт природных ресурсов и продуктов их начальных технологических переделов. Такая модель экономического развития безусловно обладает рядом достоинств в современных условиях, когда в мире существует высокая востребованность сырьевых ресурсов, однако в стратегической перспективе вряд ли приемлема. Ей присущи значимые недостатки, в том числе:

- рост структурных диспропорций в развитии отечественной промышленности, выражающихся в гипертрофическом росте добывающего сектора экономики в ущерб обрабатывающему;
- стагнация в обрабатывающей промышленности (“голландская болезнь”) и ее отставание от мирового уровня;
- примитивизация отечественной промышленности;
- рост импорта капиталоемких товаров для производства экспортируемых природных ресурсов;

- необходимость импорта инновационных технологий;

- слабая в целом восприимчивость предприятий промышленного сектора экономики к инновациям, отсутствие потребности в установлении прочных связей промышленных предприятий с российскими научными центрами и центрами подготовки квалифицированных кадров.

Во-вторых, среди административно-территориальных образований России особое место занимают поселения с моноотраслевой или близкой к ней экономикой. Специфика такого поселения заключается в том, что его ведущее, как правило промышленное, предприятие, как бюджетообразующее, несет не только основную экономическую, но и социальную нагрузку, в решающей степени обеспечивая условия жизнедеятельности в городе, поселке, районе. Монопромышленные поселения расположены практически во всех российских субъектах Федерации, вблизи от крупных городов и в удалении от них, причем все они находятся в зоне риска - закрытие одного предприятия может привести к полной деградации всего поселения. Мировой финансовый кризис резко обострил проблему таких поселений, где структурообразующие промышленные предприятия, сократив объемы прибыли в несколько раз, стали не в состоянии (или владельцы которых не сочли для себя эффективным) обеспечивать занятость населения, осуществлять поддержку социальной инфраструктуры.

Масштаб проблемы выживания поселений с монопромышленной экономикой, ее социальная значимость велики, ибо только на верхушке “кризисного айсберга” оказалось около 2 млн. чел. - заложников терпящих бедствие городов<sup>5</sup>.

В настоящее время обсуждаются варианты принципиального решения отмеченной проблемы. Единого решения здесь нет и не может быть, ибо экономика каждого такого поселения имеет свою специфику, однако принципиально возможных стратегий всего две: либо переселение, либо структурная перестройка его экономики, причем если, например, в городах с диверсифицированной экономикой улучшение ее структуры направлено на повышение эффективности функционирования хозяйства, повышение качества жизни населения, то в моногородах ситуация зачастую принципиально иная - здесь идет борьба практически за физическое выживание.

Представляется очевидным, что по понятным причинам переселить можно только очень и очень ограниченное число поселений, а это значит, что решать проблемы диверсификации своей экономики поселениям с монопромышленным типом хозяйства придется практически самостоятельно. Ведь для того, чтобы получить реальную государственную поддержку, в том числе финансовую, такому поселению необходимо разработать концепцию своего развития, одним из базовых блоков которой должна выступить концепция структурной перестройки местной промышленности (в противном случае мы будем иметь примитивное “проедание” средств федерального или регионального бюджета).

Моноотраслевой экономике вообще свойственны повышенные риски развития, о чем убедительно свидетельствует опыт последнего времени. А это означает, что актуализируется задача поиска потенциально возможных инновационных полюсов и точек стратегического развития местной экономики, выбора из них приоритетных с позиции муниципального образования.

В данной связи возникает вопрос, в каких секторах экономики поселения следует искать инновационные полюса и точки развития его хозяйства. Конструктивным здесь может оказаться подход, состоящий в поиске секторов экономики рассматриваемой группы поселений, в опережающем развитии которых заинтересована страна, регион. Речь идет, в первую очередь, о высокотехнологичных и наукоемких секторах экономики, тех видах экономической деятельности, которые определяют переход к пятому и шестому технологическим укладам. Причем необходимость обеспечения конституционно гарантированной социальной направленности экономического развития обуславливает, наряду с “традиционными” секторами (энергосырьевой, инфраструктурный, химический, авиационный, военнотехнический и т.п.), пристальное внимание к поиску потенциально возможных резервов экономического развития в потребительском секторе (продовольствие, медикаменты, продукция легкой промышленности, личный транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, социальные услуги и т.п.).

Представляется очевидным, что администрации таких поселений будут испытывать самые серьезные затруднения прежде всего при разработке научно обоснованных предложений по ди-

версификации их экономик, потребуется поддержка государства со стороны соответствующих субъектов Федерации. В свою очередь подготовку решений по диверсификации экономики поселений с монопромышленной структурой хозяйства следует принимать с учетом всей совокупности отмеченных выше факторов, что потребует проведения соответствующей аналитической работы аппарата государственного управления в сфере стратегирования промышленности в федеральном округе.

В-третьих, значимое направление органов государственного управления в сфере стратегического планирования связано с обеспечением преимущественно инновационного развития промышленного производства в пределах федерального округа. Президентом Российской Федерации на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики (июнь 2009 г.) была поставлена задача обеспечения не только инновационного развития экономики, в том числе и ее промышленного сектора, но и технологического прорыва, определены критерии выбора направлений технологического прорыва промышленного развития (наличие значимого задела, где не утрачены наши конкурентные возможности; отрасли промышленного сектора экономики, развитие которых даст значимый мультипликативный эффект и послужит катализатором модернизации в смежных отраслях; привязка к нуждам обороны и вопросам безопасности государства; социальная значимость).

Технологический прорыв в промышленном развитии России является задачей стратегического характера, она может быть решена на базе ядра VI технологического уклада: нанотехнологий, биотехнологий, информационно-коммуникационных технологий, технологий новых материалов. По всем этим направлениям ведутся исследования, получены значимые научные результаты. Решение задачи технологического прорыва в промышленности России обуславливает потребность перехода к стратегическому планированию инноваций в промышленном производстве, которое предполагает: во-первых, наличие соответствующего научного задела, во-вторых, разработку национальных и региональных стратегических приоритетов и целей технологического прорыва и, в-третьих, определение структурного звена системы государственного стратегического планирования, ответственного за разработку прогноз-

но-планового документа и его реализацию после принятия (утверждения) в установленном порядке.

Результатом стратегического планирования инноваций технологического прорыва в развитии промышленности в федеральных округах России может выступить раздел концепции “Технологический прорыв в стратегическом развитии промышленности в федеральном округе”, предусматривающий использование в рассматриваемом процессе всех звеньев инновационной системы в федеральном округе: научно-исследовательских и проектных организаций, инновационных центров, промышленных предприятий.

По мнению представителей промышленного сообщества возрождение высоких технологий связано с высокими рисками, частный бизнес так рисковать не готов<sup>6</sup>, поэтому крупное венчурное финансирование должно осуществлять государство, в частности “региональная власть призвана позиционировать себя в качестве авангардного, активного и систематического инноватора”<sup>7</sup>. Реализация задачи технологического прорыва в промышленности в пределах федеральных округов России потребует согласованных решений расположенных здесь субъектов Федерации, местного самоуправления, представителей крупного бизнеса, поэтому в данном случае целесообразно задействовать механизм стратегического планового регулирования инноваций в промышленном секторе экономики макрорегиона под эгидой органов государственного управления в федеральном округе.

В-четвертых, для промышленного сектора экономики страны характерна повышенная энергоемкость промышленного производства по сравнению с развитыми странами. Низкая энергоэффективность (по показателю энергоэффективности Россия отстает от средневропейского уровня более чем в 5 раз)<sup>8</sup> в значительной мере способствует высокому уровню загрязнения внешней среды и выбросу парниковых газов, наносит вред здоровью населения, оказывая негативное влияние на состояние водных ресурсов и почвы.

Среди основных факторов, характеризующих настоящее состояние топливно-энергетического комплекса в федеральных округах России, следует отметить:

- значительные неэффективные затраты топливно-энергетических ресурсов для энергообеспечения населения;

- пространственную дезагрегацию (значительная удаленность друг от друга поселений с

развитой промышленностью), что приводит к увеличению затрат на энергообеспечение;

- высокую степень износа генерирующих мощностей, энерготехнологического оборудования, что ведет к росту экологических рисков.

Экологические проблемы топливно-энергетического комплекса трудно решить на уровне отрасли, отдельного субъекта Федерации, что обусловлено его спецификой. Например, атмосферный трансграничный перенос загрязняющих окружающую среду веществ осуществляется на расстоянии до 400 км. Следовательно, с позиции пространственного промышленного развития необходима координация действий субъектов Федерации в сфере развития топливно-энергетического комплекса в пределах федерального округа, что будет способствовать снижению антропогенной нагрузки на экосистемы и, как следствие, уменьшению негативного влияния на окружающую среду и население.

Результаты стратегического планирования снижения энергоемкости промышленного производства и решения экологических проблем его топливно-энергетического комплекса могут найти отражение в разделе концепции “Стратегические направления повышения энергоэффективности развития промышленности и снижения негативного влияния ее топливно-энергетического комплекса на экологическую обстановку в пределах федерального округа”.

<sup>1</sup> Чертков А.Н., Плюгина И.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Право и политика. 2006. № 2.

<sup>2</sup> Швецов А. Региональная политика в российской унитарной Федерации // Федерализм. 2008. № 2.

<sup>3</sup> Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998.

<sup>4</sup> Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г.В. Осипов. М., 1997.

<sup>5</sup> Андреев В.Н., Рохчин В.Е., Соколов П.В. Анализ экономики российских моногородов: объективная необходимость структурной перестройки и основные проблемы ее научного обеспечения // Тр. Псков. политех. ин-та. 2010. № 14.2.

<sup>6</sup> Турчак А.А. Будущее страны: промышленность + инновации // Петербург в зеркале. 2009. № 3.

<sup>7</sup> Васин В.А., Миндели Л.Э. Концепция национальной инновационной системы и ее практические приложения // Инновации. 2009. № 1.

<sup>8</sup> Доклад министра природных ресурсов и экологии Ю.П. Трутнева “О мерах, принимаемых Правительством РФ, по улучшению экологической ситуации в стране”, 3 дек. 2008.