

Отраслевые стратегии как основной элемент промышленной политики Правительства РФ и обеспечения экономической безопасности

О.О. Смирнова, Ю.В. Симонова

Федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», который вступил в силу 30 июня 2015 г., регулирует отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки указанной деятельности органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации. Законом о промышленной политике определено: «меры стимулирования деятельности в сфере промышленности — действия правового, экономического и организационного характера, которые осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, и направлены на достижение целей промышленной политики». Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации тесно вовлечены в решение вопросов, связанных с промышленной политикой и промышленным производством.

В то же время анализ показывает, что многие отраслевые стратегии не имеют своих территориальных проекций¹, что вызывает серьезные вопросы по поводу распределения федеральных финансовых ресурсов по территории страны и достижения необходимого синергетического эффекта для развития регионов².

Необходимо отметить, что сегодня стратегии отраслей экономики и социальной сферы в большинстве своем сформированы по отраслевому принципу,

¹ Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: монография. Наука. М., 2013; Бякова Р.Р., Ипатов С.А. Проблема национальной продовольственной безопасности в России // Труды научно-практической конференции Ижевской государственной сельскохозяйственной академии Ижевская ГСХА / науч. ред. В.Д. Хромченков. 1998. С. 11–12; Коржубаев А.Г. Геополитические приоритеты энергетической стратегии России / Коржубаев А.Г., Курилов В.И., Левинталь А.Б., Меламед И.И // Азиатско-Тихоокеанский регион: Экономика, политика, право. 2012. № 1 (25). С. 6–18.

² Литина С.А. Формирование собственных отраслей нефтегазохимического комплекса — реальный фактор экономического развития Северо-Кавказского региона // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 12. С. 52–57; Богатырев В.В. О взаимосвязи промышленной политики государства и предприятий (по материалам Удмуртской Республики) // Экономика и управление. 2009. № 9. С. 10–12.

где под отраслью экономики понимается совокупность предприятий и производств, обладающих общностью производимой продукции, технологий и удовлетворяемых потребностей. Очевидно, что положение многих регионов зависит от развития отраслей промышленности и реализации планов крупных компаний на их территории. Более того, реализация отраслевых стратегий и планов регионального развития инфраструктурных монополий — это едва ли не самый важный фактор для развития многих субъектов³.

С 11 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, полномочия федеральных органов государственной власти и порядок их взаимодействия в сфере стратегического планирования. В соответствии со ст. 47 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», до 1 января 2016 г. на федеральном уровне должны быть изданы нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, а до 1 января 2017 г. — разработаны соответствующие документы стратегического планирования.

В соответствии с п. 11 ст. 19 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «порядок разработки и корректировки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с их компетенцией». Следовательно, в текущем году должно быть разработано Положение о составе, порядке разработки и корректировки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов.

В соответствии с п. 27 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации — документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования». Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации являются неотъемлемой частью системы стратегического планирования в России и разрабатываются «в рамках целеполагания» (ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), задают ориентиры государственным программам

³ *Симонова Ю.В., Смирнова О.О.* Стратегии развития госкорпораций — локомотивы планового роста развития регионов и обеспечения экономической безопасности России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2 (22). С. 77–82.

Российской Федерации, стратегическим документам государственных корпораций, что является основной составляющей при формировании бюджета в Российской Федерации сегодня.

В этой связи было бы целесообразно уделить особое внимание методологическим подходам к формированию отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации — стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы.

Прежде всего хотелось бы отметить несколько ключевых моментов, которые должны быть отражены в требованиях к отраслевым стратегиям как документам в единой системе документов стратегического планирования.

Во-первых, особая роль во всех документах стратегического планирования должна быть отведена целевым индикаторам. Целевые индикаторы, отражаемые в стратегиях отраслей экономики и социальной сферы, должны быть измеряемы, наблюдаемы, проверяемы, достаточны, а также должны коррелировать с целевыми индикаторами стратегии социально-экономического развития Российской Федерации⁴.

Во-вторых, в основе подготовки всех стратегических документов, включая отраслевые документы, должны лежать принципы «сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям» (п. 1 ст. 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Подготовка стратегий развития инфраструктурных отраслей экономики осуществляется исходя из прогнозируемых объемов потребности в услугах указанных отраслей, определяемых в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации в части целей, задач и приоритетов развития отраслей экономики и сфер государственного управления.

В этой связи в любой отраслевой стратегии должны быть представлены расчеты, такие как:

- оценка ресурсного обеспечения реализации стратегии;
- наличие сырьевых ресурсов; социальной, транспортной, энергетической, телекоммуникационной и коммунальной инфраструктуры; трудовых ресурсов;
- прогнозная оценка потребности в услугах транспорта для реализации положений стратегии;
- прогнозная оценка потребности в услугах электроэнергетики для реализации положений стратегии;
- прогнозная оценка потребности в трудовых ресурсах для реализации положений стратегии.

Также должны быть представлены следующие расчеты:

⁴ Смирнова О.О. Указ. соч.

– последствия влияния реализуемых и планируемых к реализации крупных инвестиционных проектов;

– прогнозные оценки увеличения объемов производства (услуг);

– анализ рынков сбыта и оценки конкурентоспособности.

В-третьих, исходя из практики разработки отраслевых стратегий за последнее десятилетие, обязательным блоком в стратегии должен быть пространственный, региональный раздел⁵. Мероприятия, предусматриваемые стратегиями развития отраслей экономики и социальной сферы, должны быть увязаны с приоритетными направлениями развития каждой территории⁶. Наличие регионального разреза означает введение четкой региональной и местной привязки всех планируемых программных мероприятий. Это обеспечит согласование стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы с документами стратегического планирования территориального и регионального развития.

Основным моментом являются цели разработки стратегии. Стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления и стратегии отдельных сфер социально-экономического развития — документы, которые разрабатываются не просто для разработки документа. Разработка документа должна соответствовать задачам обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на достойную жизнь и свободное развитие. Таким образом, каждая отраслевая стратегия разрабатывается в целях повышения уровня обеспеченности потребностей социально-экономического развития территорий и нужд населения доступными и качественными услугами отрасли и повышения надежности систем жизнеобеспечения.

Необходимо отметить различие в подходах к разработке стратегий развития инфраструктурных отраслей экономики, стратегий развития базовых отраслей экономики, стратегий развития секторов социальной сферы, стратегии развития науки и инноваций, которые имеют свои особенности⁷.

Подготовка стратегий отраслей экономики должна осуществляться с учетом необходимости их взаимной увязки, а именно:

– подготовка стратегии развития инфраструктурных отраслей экономики осуществляется исходя из прогнозируемых объемов потребности в услугах указанных отраслей, определяемых в стратегиях развития базовых отраслей экономики, стратегиях развития секторов социальной сферы, стратегии развития науки и инноваций;

– подготовка стратегий развития базовых отраслей экономики осуществляется исходя из ограничений их развития, определяемых в стратегиях развития инфраструктурных отраслей экономики, стратегиях развития секторов соци-

⁵ *Липина С.А.* Указ. соч.; *Бякова Р.Р., Ипатов С.А.* Указ. соч. С. 11–12; *Ипатов С.А., Бякова Р.Р.* Проблемы оптового рынка средств производства сельскохозяйственного назначения // Труды научно-практической конференции Ижевской государственной сельскохозяйственной академии, Ижевская ГСХА; науч. ред. В.Д. Хромченков. 1998. С. 21–23.

⁶ *Ведев А.Л.* Программа должна быть устойчивой и сбалансированной // Банковское дело. 2010. № 12. С. 16–20.

⁷ *Липина С.А.* Указ. соч.; *Симонова Ю.В., Смирнова О.О.* Указ. соч.; *Бякова Р.Р., Ипатов С.А.* Указ. соч.; *Ипатов С.А., Бякова Р.Р.* Указ. соч.; *Коржубаев А.Г.* Указ. соч. С. 6–18; *Богатырев В.В.* Указ. соч.

альной сферы, стратегии развития науки и инноваций, прогнозов появления новых технологий и тенденции перехода к постиндустриальному развитию, исходя из состояния международных рынков и конкурентоспособности продукции отрасли;

– подготовка стратегий развития секторов социальной сферы осуществляется с учетом прогнозируемых объемов потребности в услугах указанных отраслей, при этом потенциальный спрос на услуги системы образования должен учитывать как спрос со стороны населения, так и потребность экономики в трудовых ресурсах, определяемую в стратегиях развития базовых и инфраструктурных отраслей экономики, а возможности повышения технического и технологического оснащения секторов социальной сферы определяются с учетом стратегии развития науки и инноваций;

– подготовка стратегий развития науки и инноваций осуществляется с учетом потребностей в инновационном развитии базовых и инфраструктурных отраслей экономики (сопоставимых с лучшими мировыми технологиями), а также секторов социальной сферы, определяемых соответствующими стратегиями.

Основными элементами стратегии развития отрасли экономики или социальной сферы должны быть следующие элементы: анализ состояния отрасли; четкая формулировка целей и задач стратегии; экономические, социальные, правовые и иные условия развития отрасли; пространственная реализация стратегии; механизмы реализации стратегии; целевые индикаторы и мониторинг реализации стратегии.

В стратегии развития отрасли экономики анализ состояния отрасли и перспектив ее развития должен включать анализ уровня развития и состояния отрасли по сравнению с другими странами (степень обеспеченности потребности в услугах отрасли, производительность труда, доля услуг отрасли в ВВП), степень и прогноз потенциала интеграции отрасли в международные инфраструктурные системы (экономические, технологические, правовые, политические)⁸. В стратегии развития отрасли экономики необходимо дать характеристику территориально-сетевых и процессуальных элементов отрасли, показать взаимосвязь между различными элементами инфраструктурного каркаса и роль инфраструктуры для различных сегментов экономики, дать характеристику технологической и организационно-управленческой специфики, оценить долю отрасли в услугах (с детализацией по подотраслям).

Для транспортной отрасли дополнительно необходимо дать характеристику пунктов пропуска, терминальных комплексов, степень проницаемости для транспортно-коммуникационных потоков российских границ и иных границ (в первую очередь сопредельных и транзитных стран).

Должен быть проведен анализ межрегиональных различий состояния отрасли и обеспеченности ее услугами⁹. Внимание должно быть уделено степени обеспеченности социально-экономического развития территорий услугами отрасли и возможности обеспечить ее услугами планируемые инвестиционные

⁸ Коржубаев А.Г. Указ. соч.

⁹ Бякова Р.Р., Ипатов С.А. Указ. соч.; Богатырев В.В. Указ. соч.

проекты. Другим важным аспектом должна быть оценка степени надежности сетей и оптимальности сочетаний различных инфраструктурных подотраслей на территории. Необходимо провести на основании аналитических материалов, характеризующих внутреннюю и внешнюю конкурентоспособность отрасли, анализ ее сильных и слабых сторон, возможностей и угроз для ее развития.

Задачи реализации стратегии – разработка и реализация комплекса мер по организации рационального размещения объектов федеральной инфраструктуры, инфраструктуры субъектов Федерации, муниципальной инфраструктуры, содействию в рациональном размещении частной инфраструктуры, эффективной модернизации инфраструктур¹⁰.

В разделе стратегии, посвященном условиям развития отрасли, должны быть отражены основные факторы, оказывающие влияние на развитие отрасли, полнота и качество правового регулирования в отрасли (включая тарифное и ценовое регулирование), доступ к финансированию¹¹. Должна быть представлена информация об уровне диверсифицированности и комплексности развития отрасли, о степени развития финансово-инвестиционной инфраструктуры, информация об активах и эффективности их использования, уровне износа основных фондов, эффективности использования активов, эффективности инвестиций в отрасль, а также – о степени инновационной обеспеченности отрасли (инновационная инфраструктура), степени обеспеченности объектов отрасли услугами иных отраслей, оценка возможности экспорта услуг отрасли на зарубежные рынки.

Важна оценка наличия квалифицированного персонала, природно-климатических факторов, определяющих сверхнормативные издержки. Должны быть представлены ограничения и риски, возможные при реализации стратегии в полном объеме.

В отраслевых документах стратегического планирования важным являются:

- оценка потребности в услугах отрасли со стороны иных отраслей экономики и населения и координация с другими документами стратегического государственного планирования, как на федеральном, так и на региональном уровне;
- социально-экономическая оценка имеющихся инвестиционных предложений по развитию отрасли, в том числе оценка их ресурсной обеспеченности и взаимоувязанности.

Стратегия развития отрасли экономики должна быть разбита на этапы, в соответствии с которыми должна быть представлена оценка потребности реализации стратегии в финансовых ресурсах¹².

Стратегия развития отрасли экономики и/или социальной сферы в обязательном порядке должна содержать целевые индикаторы и предложения по инструментам и порядку мониторинга реализации стратегии. Среди целевых

¹⁰ Богатырев В.В. Методические аспекты государственной инвестиционной политики региона (на примере Удмуртской Республики) // Экономический вестник Республики Татарстан. 2010. № 1. С. 19–24.

¹¹ Ведев А.Л. Указ. соч.

¹² Там же.

индикаторов должны быть производительность труда, численность занятых по категориям, потребление услуг (на душу населения), объем выручки отрасли, валовая добавленная стоимость, создаваемая отраслью, налоговые отчисления, объем внебюджетных инвестиций.

Неотъемлемой частью стратегии должен быть перечень мер по развитию отрасли. Перечень мер должен включать: меры нормативно-правового регулирования, направленные на достижение целевых показателей развития отрасли; меры по повышению качества управления в отрасли; снижению издержек; меры по развитию конкуренции; меры по интеграции в мировые инфраструктурные системы и др.

Указанные выше разделы (анализ состояния отрасли, механизмы реализации стратегии, целевые индикаторы и мониторинг реализации стратегии) в обязательном порядке должны быть представлены в региональном разрезе — в разрезе макрорегионов (федеральные округа) и субъектов Российской Федерации, должны быть сформулированы региональные приоритеты в развитии отрасли и меры по их реализации.

В связи с тем, что целью реализации стратегии развития секторов социальной сферы является обеспечение высокого уровня качества жизни и устойчивого развития территориальных общностей населения, а главной задачей – разработка и реализация комплекса мер по обеспечению предоставления сектором социальной сферы доступных услуг необходимого объема и качества, целесообразно предъявлять дополнительные требования к содержанию стратегий развития секторов социальной сферы.

Так, анализ межрегиональных различий состояния сектора и обеспеченности его услугами целесообразно рассматривать по группам территорий, предварительно проведя процедуру районирования (регионы Крайнего Севера, прочие регионы Сибири и Дальнего Востока, республики Северного Кавказа и юга Сибири и т.д.) для максимального учета региональной и национальной специфики потребления социальных услуг¹³. В отличие от базовых и инфраструктурных отраслей при анализе состояния, места и перспектив секторов социальной сферы важны качественные показатели и учет местной социальной специфики.

Представленные предложения по единой системе требований к стратегиям отраслей экономики и социальной сферы помогут координировать действия отраслей и сфер экономики, находить наиболее эффективные и комплексные решения вопросов, экономить финансовые и прочие ресурсы за счет консолидации усилий разных отраслей и сфер экономики на одних направлениях¹⁴. Указанные подходы помогут министерствам, ведомствам и Правительству Российской Федерации в целом видеть прозрачность реализации поставленных планов (стратегий) как в отраслевом, так и в региональном разрезе и своевременно координировать действия по реализации поставленных целей, в том числе в

¹³ Богатырев В.В. Указ. соч.

¹⁴ Ведев А.Л. Указ. соч.; Dudin M., Sekerin V., Smirnova O., Frolova E., Sepiashvili E. «State Anti-Crisis Management of Banking Sector: Looking for Optimization Ways and Contemporary Development Trends» // Journal of Advanced Research in Law and Economics, 2014. 2 (10). С. 74–81.

части бюджетного планирования, а также реализовать требования Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», формируя единую систему государственного стратегического планирования в Российской Федерации.

Промышленное производство составляет костяк современной экономики Российского государства. Прирост его силы и могущества может и должен осуществляться за счет развития машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, оборонных отраслей промышленности и других. Этим определяются уровень и качество жизни людей нашей страны, состояние национальной обороны, государственной и общественной безопасности, устойчивое развитие России, а в конечном итоге — ее территориальная целостность и суверенитет¹⁵. Вот почему координация взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при формировании и реализации промышленной политики в Российской Федерации имеет огромное значение и служит основой для реализации нашим государством всего арсенала социально-экономических, финансовых и правовых средств, направленных на стимулирование отечественной промышленности, ее непрерывного инновационного развития, ускоренной модернизации и технического перевооружения.

Список используемых источников

1. Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Журнал «Власть». 2013. № 12. С. 4–11.
2. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: монография. Наука. М., 2013.
3. Богатырев В.В. Методические аспекты государственной инвестиционной политики региона (на примере Удмуртской Республики) // Экономический вестник Республики Татарстан. 2010. № 1. С. 19–24.
4. Липина С.А. Формирование собственных отраслей нефтегазохимического комплекса-реальный фактор экономического развития Северо-Кавказского региона // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 12. С. 52–57.
5. Симонова Ю.В., Смирнова О.О. Стратегии развития госкорпораций — локомотивы планового роста развития регионов и обеспечения экономической безопасности России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2 (22). С. 77–82.
6. Бякова Р.Р., Ипатов С.А. Проблема национальной продовольственной безопасности в России // Труды научно-практической конференции Ижевской государственной сельскохозяйственной академии Ижевская ГСХА / научный ред. В.Д. Хромченков. 1998. С. 11–12.

¹⁵ Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Журнал «Власть». 2013. № 12. С. 4–11.

7. *Ипатов С.А., Бякова Р.Р.* Проблемы оптового рынка средств производства сельскохозяйственного назначения // Труды научно-практической конференции Ижевской государственной сельскохозяйственной академии». Ижевская ГСХА / науч. ред. В.Д. Хромченков. 1998. С. 21–23.

8. *Коржубаев А.Г., Курилов В.И., Левинталь А.Б., Меламед И.И.* Геополитические приоритеты энергетической стратегии России. // Азиатско-Тихоокеанский регион: Экономика, политика, право. 2012. № 1 (25). С. 6–18.

9. *Богатырев В.В.* О взаимосвязи промышленной политики государства и предприятий (по материалам Удмуртской Республики) // Экономика и управление. 2009. № 9. С. 10–12.

10. *Dudin M., Sekerin V., Smirnova O., Frolova E., Sepiashvili E.* State Anti-Crisis Management of Banking Sector: Looking for Optimization Ways and Contemporary Development Trends // Journal of Advanced Research in Law and Economics, 2014. 2 (10). С. 74–81.

11. *Ведев А.Л.* Программа должна быть устойчивой и сбалансированной // Банковское дело. 2010. № 12. С. 16–20.