

УДК 338.2

Пешкова Галина Юрьевна, Колесников Александр Михайлович

## К ВОПРОСУ О РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТРАСЛЕВЫХ КОМПЛЕКСОВ

*Статья посвящена вопросу разработки и реализации стратегических программных документов на уровне отраслей и комплексов региона. Обоснована важность стратегического планирования и программирования развития отрасли региона. Проведен анализ разноразрядного стратегического программирования. Определены основные подходы к стратегическому планированию и программированию на примере отрасли по добыче нерудных строительных материалов Ленинградской области. Представлены выводы и рекомендации для проведения дальнейших научных исследований.*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, программирование, сравнительный анализ, отрасль региона, нерудные строительные материалы.

**Galina Peshkova, Alexander Kolesnikov**

### REVISITING THE WORKING-OUT AND IMPLEMENTATION OF STRATEGIC PROGRAMS FOR THE DEVELOPMENT OF REGIONAL INDUSTRIAL COMPLEXES

*The article focuses on the working-out and implementation of strategic policy documents at the level of industries and complexes of the region. It points to the importance of strategic planning and programming of industry development in the region. Analysis of tiered/split-level strategic programming is given. It defines the basic approaches to strategic planning and programming on the example of the industry for the extraction of non-metallic construction materials in Leningrad region. Conclusions are drawn and recommendations for further research are given.*

**Key words:** strategic planning, programming, comparative analysis, industry of region, non-metallic construction materials.

В 2014 году в России был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1], который стал базой для формирования единой системы стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления.

В Законе закреплены такие понятия, как стратегическое планирование, система стратегического планирования, программирование, документ стратегического планирования, методическое обеспечение стратегического планирования и многие другие.

В соответствии с Законом, стратегическое планирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, а также обеспечения национальной безопасности РФ [1].

Программирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленную на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания [1].

Таким образом, в соответствии с Законом, программирование представляет собой один из видов деятельности в рамках стратегического планирования, который направлен на разработку и реализацию государственных и муниципальных программ на различных уровнях.

В Законе также закреплены понятия отраслевого документа стратегического планирования и государственной программы субъекта РФ.

Что касается стратегического планирования и программирования развития отрасли региона или региональных отраслевых комплексов, данный вопрос не нашел отражения в основополагающем документе.

В соответствии со статьей 5 настоящего Закона, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования наряду с другими относятся [1]:

- разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов РФ;
- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами государственной власти субъектов РФ.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта РФ, относятся стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, различные прогнозы на региональном уровне, а также различные документы стратегического планирования (план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, государственные программы субъекта РФ, схема территориального планирования субъекта РФ).

Таким образом, стратегическое планирование и прогнозирование развития комплексов, отраслей и подотраслей на уровне региона должны находиться в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Стратегические программы развития отраслевых комплексов региона в соответствии с Законом должны разрабатываться и реализовываться в рамках государственных программ субъекта РФ.

Научно-методическая база стратегического программирования развития отрасли региона находится лишь на стадии становления. Как было выявлено, на государственном уровне обозначены лишь государственные программы субъекта РФ, в рамках которых возможно осуществление стратегического программирования отрасли региона. Однако никаких конкретных рекомендаций и требований к стратегическому планированию развития отраслей и комплексов региона не закреплено и не представлено.

Для определения основных подходов к разработке и реализации стратегических программ развития региональных отраслевых комплексов необходимо проанализировать разноуровневое стратегическое программирование.

#### *Сравнительный анализ разноуровневого стратегического программирования*

На сегодняшний день основными экономическими субъектами в региональном масштабе, на уровне которых разрабатываются стратегические программы и осуществляется одна из главных функций стратегического планирования – программирование представляющее собой деятельность по разработке и реализации различных программ, являются регион и предприятие.

Стратегическое программирование на уровне региона есть деятельность по разработке и реализации государственных программ субъекта РФ, а также система долгосрочного воздействия со стороны органов государственной власти субъекта РФ на развитие региона. Такое воздействие должно обеспечивать достижение приоритетных целей, определенных в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования развития региона, относительно общего вектора социально-экономического развития региона, уровня качества жизни населения, развития основных производственных отраслей и комплексов, научной, образовательной и инновационной сфер. При этом должно быть учтено соотношение имеющихся средств и ресурсов, которыми располагают государство, регион и частные предприятия региона, а также спектр основных интересов сторон.

Одним из распространенных подходов к управлению регионом является системный подход, в основе которого лежит рассмотрение объекта (региона) как системы – целостного комплекса взаимосвязанных элементов [5].

Основные принципы системного подхода следующие [5]:

- целостность (рассмотрение системы одновременно как единое целое и как подсистему для вышестоящих уровней);
- иерархичность строения (наличие множества, по крайней мере двух, элементов, расположенных на основе принципа подчинения);
- структуризация (анализ элементов системы и их взаимосвязей в рамках конкретной организационной структуры);
- множественность (использование множества моделей для описания отдельных элементов и системы в целом);
- системность (свойство объекта обладать всеми признаками системы).

Важной представляется способность органов власти региона эффективно интегрировать основные стратегические подходы, ориентиры и интересы отдельных экономических агентов в региональной системе вокруг общих целей и интересов развития региона. Особенно это касается системы стратегического программирования, так как управление разработкой и реализацией программ и проектов на региональном уровне должно быть четко организовано и упорядочено и должно опираться на взаимовыгодное партнерство государства, бизнеса, науки, образования и гражданского общества.

Должное внимание должно быть уделено основным стейкхолдерам развития региона. Это органы государственной власти различных уровней, прежде всего субъектов РФ и муниципальных образований региона, бизнес-сообщество (прежде всего, инвесторы, промышленные предприятия, малый бизнес), естественные монополии, научно-образовательные институты, малый наукоемкий бизнес, а также общественность региона.

Стратегическое программирование на уровне региона должно выполняться комплексно для всей его территории, при этом разработка и реализация стратегических программ должна осуществляться с четким дифференцированием по горизонтали (по региональным комплексам и отраслям, по основным существующим проблемам региона), а также по вертикали (по входящим в регион территориям). Важным представляется согласование таких программ во времени и пространстве.

Содержание стратегических программ развития региона зависит от экономической среды, которая формируется в регионе. Общее руководство процессом разработки и реализации стратегических программ и концепций развития региона, а также контроль за их выполнением осуществляет администрация региона.

Стратегическое программирование на уровне предприятия служит для обеспечения оптимального варианта будущего развития компании согласно поставленным целям и разработанной стратегии предприятия в долгосрочной перспективе. Стратегические программы (стратегии) развития на уровне предприятия содержат набор стратегических решений и действий по производственной, сбытовой, научно-технической и инновационной деятельности предприятия.

Стратегическая программа развития предприятия представляет собой документ, который определяет основные стратегические цели компании и конкретные методы и инструменты, набор действий для достижения этих целей. Процесс стратегического программирования представляет собой непрерывный процесс анализа, планирования, реализации и контроля, направленный на приведение к более полному соответствию существующих возможностей предприятия требованиям рынка с учетом сильных и слабых сторон компании.

Стратегическое программирование на уровне предприятия должно осуществляться на основе определения главных направлений и темпов развития бизнеса, подкрепленного анализом рынка, организационных и структурных изменений, которые должны произойти в компании для повышения ее конкурентоспособности, а также поиска инструментов и методов успешного развития предприятия. Стратегическое программирование должно осуществляться при непосредственном участии акционеров и менеджеров компании.

Обычно стратегическое программирование компании ограничивается набором основных целей компании и общих направлений деятельности. Например, содержательным результатом стратегического программирования может быть открытие новых подразделений и видов бизнеса, диверсификация портфеля продукции и услуг, выход на новые рынки; стратегические решения по слияниям и поглощениям, сокращению и реорганизации бизнеса, приобретению новых активов; основные направления инновационного развития; модернизация производственных мощностей; модернизация системы управления и другие.

В соответствии с Законом [1], отраслевые документы стратегического планирования на уровне отдельных отраслей и комплексов (стратегическое программирование на уровне отраслей и комплексов) разрабатываются на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития РФ, в соответствии с компетенцией федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения реализации программных документов более высокого уровня.

Это документы, которые определяют развитие определенной сферы или отрасли экономики, также могут быть основой для разработки государственных программ РФ, субъектов РФ и других.

К отраслевым документам стратегического планирования относятся отраслевые стратегии, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, иные документы стратегического планирования [1]. Для совокупности отраслей социально-экономического развития могут разрабатываться межотраслевые стратегии.

Отраслевые документы стратегического планирования, в соответствии с Законом, должны содержать оценку состояния соответствующей сферы (отрасли), показатели развития соответствующей сферы (отрасли), приоритеты, цели, задачи, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей сфере (отрасли). Также могут быть указаны сроки и этапы проведения конкретных мероприятий и ожидаемые результаты. Федеральный орган исполнительной власти обеспечивает разработку и корректировку такого отраслевого документа.

Из отраслевых программных документов РФ в качестве примера можно привести «Долгосрочную государственную программу изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья», утвержденную Правительством РФ в 2008 г. В 2010 г. Правительством РФ также была принята Стратегия развития геологической отрасли до 2030 г.

В настоящее время также разработана Энергетическая стратегия России до 2035 года, основанная на положениях Энергетической стратегии России до 2030 года. Стратегия разработана в соответствии с указанным Законом «О стратегическом планировании в РФ». Программный документ является межотраслевым для совокупности отраслей энергетического сектора и для энергетики как сферы государственного управления.

Согласно положениям Закона [1], отраслевые документы стратегического планирования РФ задают ориентиры государственным программам РФ и стратегическим документам государственных корпораций.

Стратегическое программирование отрасли региона представляется достаточно новым направлением осуществления стратегического планирования. Стратегическое региональное отраслевое программирование на сегодняшний день является недостаточно проработанным вопросом в теоретическом и практическом плане.

Необходимость распространения и практического использования в управленческой деятельности научно-методической базы стратегического программирования отрасли региона не вызывает сомнений. Сегодня отечественная практика опережает теорию, что проявляется в разработке различных документов на региональном уровне: различных стратегий, стратегических планов, концепций, программ и подпрограмм развития отраслей и комплексов регионов. Однако в большинстве случаев такие документы разрабатываются на усмотрение региональных органов власти, не имея определен-

ных стандартов, научно-обоснованных подходов, требований к реализации и контролю и т. д. Это предопределяет важность исследования и систематизации теоретических и практических основ стратегического программирования отрасли региона.

Отраслевая программа стратегического развития – это документ, содержащий комплекс мероприятий, направленных на обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития региона в определенной отрасли экономики региона в целях обеспечения стабильности поступлений доходов в бюджет региона [4].

Региональное отраслевое программирование направлено на достижение основных стратегических установок в конкретной отрасли региона с учетом основных тенденций изменений на рынке, технико-экономических особенностей отрасли, принципов межотраслевой и внутриотраслевой конкуренции, взаимосвязанности отраслей внутри региона, а также с учетом максимизации мультипликативного и синергетического эффектов и необходимости создания общих условий для функционирования частного капитала.

На основании проведенного анализа в таблице представлен сравнительный анализ разноуровневого стратегического программирования: регион, отрасль региона, компания.

Таблица

**Основные положения разноуровневого стратегического программирования**

Показатель	Регион	Предприятие	Отрасль региона
Субъект управления	Администрация региона (государственные служащие)	Руководство предприятия (менеджмент)	Органы исполнительной власти субъекта РФ (государственные служащие)
Объект управления	Регион, социально-экономическое развитие региона в целом	Компания, подразделения компании, СЕБ	Определенная отрасль экономики региона, основные хозяйствующие субъекты, предприятия комплекса
Основной программный документ	Концепция социально-экономического развития региона	Стратегия развития компании	Стратегическая программа развития отрасли региона
Мониторинг и контроль реализации программного документа	Администрация региона, региональные министерства и ведомства в соответствии с компетенциями	Руководство предприятия	Органы исполнительной власти субъекта РФ
Оценка эффективности реализации программного документа	Департамент экономического развития региона Статистические органы	Руководство предприятия Маркетинговые отделы Аудиторские фирмы	Органы исполнительной власти субъекта РФ
Роль государственных органов управления	Основополагающая законодательная	Посредственная	Основополагающая законодательная
Основные стейкхолдеры	Население региона Администрация района и муниципальные образования Бизнес-сообщество (инвесторы, промышленные предприятия, средний и малый бизнес) Научные и образовательные учреждения Экологические сообщества	Поставщики и потребители Учредители и менеджмент Администрация региона, городская и районная администрация Общественные организации Экологические сообщества Работники предприятия Профсоюзы Научные и образовательные учреждения	Государственные органы исполнительной власти регионального уровня Бизнес-сообщество Предприятия отрасли и смежных отраслей и комплексов Общественные организации Отраслевые сообщества Экологические сообщества Работники предприятий отрасли Научные и образовательные учреждения

**Основные подходы к стратегическому планированию и программированию развития отрасли по добыче нерудных строительных материалов Ленинградской области**

Как было отмечено, стратегическое планирование и программирование отраслей и подотраслей на уровне региона должны находиться в ведении органов государственной власти субъектов РФ. Для примера рассмотрим отрасль нерудных строительных материалов (НСМ) Ленинградской области.

Горнопромышленный комплекс Ленинградской области представлен полезными ископаемыми местного значения, которые играют важную роль во всех сферах экономики и жизнедеятельности региона. Особая группа местных полезных ископаемых, незаменимых в строительстве, представлена

НСМ. На основе добываемых нерудных материалов устойчиво функционируют и развиваются крупный строительный-промышленный комплекс и дорожное хозяйство региона. Отрасль играет важную роль во всех сферах экономики и жизнедеятельности региона, однако сталкивается с рядом проблем, препятствующих его устойчивому развитию, – это узкие (в основном внутренние) рынки сбыта, невысокая инвестиционная привлекательность отрасли, невысокая рентабельность проектов, дефицит инвестиционных ресурсов, неразвитая транспортная инфраструктура и ее неудовлетворительное состояние [6, 7].

Особая роль отрасли в экономике региона определяет необходимость изучения проблем ее развития и функционирования. Этому способствуют две основные проблемы отрасли, а именно:

- проблема взаимодействия отрасли с остальными отраслями промышленности, агропромышленным комплексом, транспортом;
- отсутствие концепции инновационного развития отрасли в целях ее стабилизации в ближайшей перспективе и наличие условий для экономического роста в долгосрочной перспективе.

В качестве субъекта стратегического программирования развития отрасли выступает отраслевой орган исполнительной власти региона – Комитет по природным ресурсам Ленинградской области. В соответствии с Законом [7], основные функции Комитета должны заключаться в разработке документов стратегического планирования и обеспечении координации, осуществлении мониторинга и контроля реализации таких документов, в том числе и на уровне отрасли по добыче НСМ.

Данный Комитет осуществляет в пределах своей компетенции государственное управление и реализацию полномочий и функций Ленинградской области в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, лесных отношений, отношений недропользования по участкам недр, распоряжение которыми относится к компетенции Ленинградской области (в том числе НСМ), и другие [3].

На сегодня основными программными документами в данной области являются Государственная программа Ленинградской области «Охрана окружающей среды Ленинградской области» на 2014–2020 гг. и подпрограммы «Обеспечение реализации мероприятий, направленных на охрану окружающей среды, рациональное природопользование и воспроизводство минерально-сырьевой базы Ленинградской области» и «Минерально-сырьевая база». Как стратегические приоритеты документы признают развитие и воспроизводство минерально-сырьевой базы региона, направленные на обеспечение потребностей базовых экономических комплексов города и области в местных полезных ископаемых. Однако в нормативно-правовых документах нет конкретных мероприятий, инструментов и методов, направленных на решение этих задач. Программы носят достаточно общий характер. Цели и задачи также не конкретизированы и в некоторых случаях недостаточно ясны. Отдельной проработки требуют вопросы эффективного выполнения этих программ, вопросы мониторинга и оценки реализации.

В регионе не существует конкретных мер государственной поддержки, которые могли бы повысить операционную эффективность предприятий по добыче НСМ.

Важный вопрос – согласованность в развитии транспортной инфраструктуры, расположении предприятий по добыче НСМ и размещении крупных строительных объектов на территории региона, которая в настоящее время отсутствует. Это влечет за собой возникновение многосторонних трудностей.

Таким образом, проработанность основных документов на уровне региона очень низка. Тем не менее стратегические программы развития должны быть сформированы для каждого вида полезных ископаемых отдельно на уровне региона. Очевидным является тот факт, что необходимо вмешательство со стороны региональных властей с целью проведения целенаправленной политики в сфере планирования и программирования развития отрасли.

Кроме того, для успешного развития отрасли по добыче НСМ и основных смежных отраслей необходима взаимоувязка основных программных документов на региональном уровне. На сегодня нормативно-правовая база достаточно разрознена. Нет взаимоувязки основных программных доку-

ментов в рамках отрасли между собой и во времени. Также отсутствует согласованность программных документов, регламентирующих развитие отрасли, с документами основных смежных отраслей. Это снижает эффективность развития отрасли в долгосрочной перспективе.

Таким образом, очевидным является тот факт, что на данный момент имеются проблемы стратегического планирования и программирования на уровне отраслей и комплексов регионов.

В частности, при разработке стратегических программ развития горнопромышленных отраслей и комплексов на уровне региона, в том числе отрасли по добыче НСМ Ленинградской области, необходимо учитывать разнообразие горнотехнических и экономических особенностей отраслей и комплексов и их тесные интеграционные взаимосвязи с другими отраслями промышленности региона. Необходимо оценивать развитие внутренних рынков и необходимость обеспечения региона местными полезными ископаемыми. Экономические параметры, которые закладываются в стратегические программы, должны ориентироваться на прогнозные значения спроса и цен на НСМ, цен на услуги естественных монополий и т. д. [8].

Существующие программные документы, регулирующие развитие отрасли по добыче НСМ Ленинградской области, не позволяют системно и целенаправленно развивать сырьевую базу полезных ископаемых, которые не приносят сверхдоходов. Также необходимо понимать тесную взаимосвязь процессов освоения местных полезных ископаемых, технологического развития горных производств и обеспечения устойчивости в социальной сфере. Формирование стратегических программ по развитию отрасли НСМ и их реализация должны обеспечивать стабильные поступления в региональный бюджет. Помимо этого, заложенные в программу мероприятия должны позволить создать новые производства и рабочие места, возродить малый горный бизнес, активизировать инновационный бизнес.

В рамках развития отрасли по добыче НСМ Ленинградской области также должны быть проработаны подходы к разработке и реализации основных программных документов с участием ведущих горнодобывающих предприятий региона и крупнейших потребителей НСМ. Должны быть проработаны вопросы улучшения системного взаимодействия горнодобывающих предприятий, строительного бизнеса и органов государственной власти и совершенствования структуры последних. Без решения этих концептуальных проблем, ограничиваясь лишь точечными мерами регулирования и стимулирования горнодобывающей отрасли, невозможно обеспечить необходимые темпы и устойчивость социально-экономического развития экономики региона.

#### *Литература*

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70684666/>
2. О государственной программе Ленинградской области «Охрана окружающей среды Ленинградской области»: Постановление Правительства Ленинградской области от 31 октября 2013 года № 368 (с изменениями на 30 декабря 2015 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/537949191>
3. О Комитете по природным ресурсам Ленинградской области: Постановление правительства Ленинградской области от 8 июня 2009. № 164.
4. Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ: Постановление Правительства Красноярского края от 7 октября 2014. № 475-п [Электронный ресурс]. URL: <http://russkie-fond.ru/index.php?docid=211196>
5. Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г. Системный подход в современной науке // Проблемы методологии системных исследований. М.: Мысль, 1970. С. 7–48.
6. Пешкова Г. Ю. Концептуальные подходы к формированию стратегии развития горнопромышленного комплекса местного значения // Информационно-управляющие системы. 2015. № 3(76). С. 112–116.
7. Пешкова Г. Ю. Отрасль по добыче нерудных строительных материалов в Ленинградской области: основные программные документы и приоритетные направления развития // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. 2015. № 4(52). С. 50–57.
8. Череповицын А. Е., Пешкова Г. Ю. Методический подход к формированию стратегических программ освоения месторождений полезных ископаемых местного значения // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. 2015. № 5(50). С. 148–151.