

Стратегическое планирование развития промышленности в федеральном округе

© 2011 А.В. Кондратьева

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов
E-mail: fomin@sseu.ru

В статье раскрываются основные закономерности развития промышленности в пределах федерального округа, представлена содержательная трактовка функций стратегического планирования промышленного развития в округе, обосновывается состав подлежащих разработке плановых документов.

Ключевые слова: промышленность, федеральный округ, стратегическое планирование, промышленное развитие, методология.

В философии методология науки определяется как система принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности, а также учение об этой системе¹. Под методологией стратегического планирования развития промышленности в пределах российского федерального округа можно понимать совокупность представлений об основных терминологических элементах, принципах и способах организации и построения системы стратегического планирования развития промышленности в округе.

Попытаемся выяснить, прежде всего, что следует понимать под стратегическим планированием развития промышленности в федеральном округе. Такому планированию промышленного развития присущи следующие характерные черты, отличающие его от советского долгосрочного планирования: во-первых, учет влияния на промышленное развитие в пределах федерального округа внешних воздействий; во-вторых, адаптивный характер, т.е. способность вырабатывать плановые управленческие решения с учетом возможных вызовов со стороны внешней среды. Особо следует подчеркнуть, что собственно “стратегичность” планирования не определяется временным горизонтом, на который осуществляется разработка прогнозно-плановых документов.

Объектом стратегического планирования развития промышленности в федеральном округе выступают промышленные и технологически связанные с ними предприятия, организации субъектов Российской Федерации, находящиеся в пределах округа. Субъект стратегического планирования промышленного развития в пределах федерального округа носит сложный, многоуровневый характер и включает государственный (в виде структур государственного и регионального управления) и муници-

пальный компоненты, другие субъекты управления и хозяйствования, имеющие интересы в развитии промышленности в округе.

В известном указе Президента РФ “Об основах стратегического планирования в Российской Федерации” от 12 мая 2009 г., № 536 под стратегическим планированием предлагается понимать определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей развития. Рассматривая данное определение как базовое, отметим, что цели развития здесь предполагаются уже заданными, что вступает в противоречие с позицией Минрегионразвития РФ, в соответствии с которой определение перспективных целей социально-экономического развития федерального округа предлагается осуществлять в рамках разработки раздела “Цели и задачи стратегии” Стратегии социально-экономического развития федерального округа².

В чем корень такого противоречия? Нам представляется, что в основе его лежит различное толкование самого понятия стратегии, тем более, что в Общих положениях рассматриваемого Указа совершенно верно, на наш взгляд, отмечается, что “стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, проектов (планов)... развития...”, но не определена сущность каждого из перечисленных документов. Кроме того, в Указе под “Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года” предлагается понимать “официально признанную систему стратегических приоритетов, целей и мер...”, что вступает в противоречие с содержащимся там же определением стратегического планирования, ибо оно подразумевает, что цели являются заданными аргіогі.

Стратегическое планирование развития промышленности в пределах российского федерального округа можно рассматривать так-

же как одну из сфер научного познания³, предмет которого состоит: в теоретическом обобщении практического опыта осуществления прогнозно-плановой деятельности в рассматриваемой сфере; в разработке методологии и методики решения проблем научного обеспечения стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа; в разработке механизмов реализации управленческих решений, содержащихся в плановых документах стратегического промышленного развития в федеральном округе.

Рассмотрение стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа как сферы научного познания предполагает применение основных законов диалектики для получения нового знания, использования результатов научных исследований в практике проведения прикладных прогнозно-плановых работ⁴. В связи с этим интерес представляет анализ особенностей форм проявления закона единства и борьбы противоположностей, выражающего суть диалектики. Важность применения данного закона к развивающимся системам типа “промышленность в пределах федерального округа” состоит в том, что он объясняет объективно существующий внутренний источник развития.

Получение нового знания о развитии промышленности в федеральном округе во многом определяется использованием в качестве теоретической основы диалектического закона отрицания отрицания. Законы диалектики действуют в единстве и непрерывно, отрицание также происходит непрерывно, во взаимосвязи с качественными и количественными изменениями в развитии промышленности в федеральном округе, с разрешением противоречий развития, в результате чего происходит, например, изменение стратегических национальных приоритетов промышленного развития в федеральном округе.

При установлении стратегических приоритетов промышленного развития в федеральном округе необходимо опираться на законы общественного развития, которые определяют переход от одного типа общественного производства к другому, качественно отличному, и находятся под влиянием взаимодействия и развития производительных сил и производственных отношений. Результатом такого развития объективно выступает возникновение противоречий в их взаимодействии, появление новых форм производственных отношений и связанных с ними экономических интересов. Однако промышленное развитие в пределах федеральных округов России, будучи составной частью развивающе-

го промышленного комплекса страны, а в более общем плане – элементом глобальной экономической системы, в своей диалектике имеет вполне определенную специфику, которая принимает форму закономерностей развития.

Под закономерностью развития материального объекта принято понимать совокупность обусловленных действием объективных законов причинно-следственных связей, определяющих тенденцию его развития. Закономерности промышленного развития в пределах федерального округа являются результатом теоретического, абстрактного познания, в действительности они выражаются в тенденциях, характеризующих направленность развития сложившегося промышленного комплекса. Результаты определения доминирующих тенденций развития промышленности в пределах федерального округа выступают в качестве базы научного обоснования стратегических национальных промышленных приоритетов и целей в федеральном округе, механизмов их реализации.

Источником всякого развития являются противоречия. Применительно к развитию промышленности в федеральном округе следует рассматривать различие интересов федерального центра и субъектов РФ, дислоцирующихся в пределах федерального округа. Ведь регионы – субъекты Федерации заинтересованы развивать отрасли и виды промышленной деятельности, непосредственно работающие на их экономику, на население. В то же время общегосударственные приоритеты промышленного развития могут и не совпадать с региональными. Такое противоречие объективно обостряется в условиях действия современного экономического механизма, разрешение его требует совместных усилий федерального Центра, субъектов Федерации, а в ряде случаев и заинтересованных муниципальных образований.

Общая закономерность экономического развития в пределах федерального округа связана, в частности, с общим или частичным изменением сложившейся здесь специализации промышленного производства. Так, например, в работе⁵ обоснован тезис о принципиальной конечности существования любой из отраслей региональной специализации, необходимости “сворачивания” их вплоть до полной ликвидации из-за снижения эффективности функционирования. Это означает, что однажды принятые стратегические национальные приоритеты промышленного развития в федеральном округе могут и должны корректироваться.

В совокупности отмеченные выше экономические закономерности следует рассматривать

в качестве теоретической основы создания методологии стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа.

Стратегическое планирование - ведущая интегральная функция стратегического управления, однако сегодня дискуссионным является определение состава функции стратегического планирования промышленного развития в федеральном округе. Обусловлено это тем принципиальным обстоятельством, что не сложилось еще единого понимания термина "функция стратегического планирования", функции стратегического планирования выделяются на разных основаниях⁶. Обобщение определений, представленных в специальной литературе⁷, позволяет характеризовать функцию стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа как специфический вид управленческой деятельности, обособившийся в процессе разделения труда, состоящий в разработке соответствующих прогнозно-плановых документов.

Содержание интегральной функции стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа может быть раскрыто через ее составляющие, соответствующие основным этапам прогнозно-плановых работ в рассматриваемой сфере: стратегический анализ промышленного развития; определение стратегических национальных приоритетов и целей развития промышленности; разработка механизмов их реализации. Кроме того, в состав интегральной функции стратегического планирования промышленного развития в федеральном округе входят функции организации, координации, коммуникации, мотивации, принятия управленческих решений.

Функция организации предусматривает регламентацию плановых работ по стратегическому развитию промышленности в пределах федерального округа, создание соответствующих организационных структур, закрепление полномочий и ответственности за решение конкретных задач за конкретными звеньями системы стратегического планирования промышленного развития в федеральном округе.

Отдельные составляющие промышленности в пределах федерального округа характеризуются целенаправленным поведением, наличием собственных экономических интересов. В ходе развития объективно возникают противоречия между такими интересами, устранить или сгладить которые можно только в результате координации, направленной на обеспечение взаимодействия между субъекта-

ми экономических интересов в рамках осуществления плановых работ. Это предполагает в качестве неременного условия наличие своевременной и достоверной информации о существовании экономических интересов участников процессов стратегического развития промышленности в федеральном округе и возникающих противоречиях. Между тем, как справедливо отмечается в работе⁸, даже в сфере информационного обеспечения взаимодействия государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации существуют значимые проблемы, ждущие своего решения:

- отмечается недостаточность, несвоевременность и диспаритетность обмена информацией, что препятствует реальному участию сторон в принятии согласованных (или хотя бы непротиворечивых) решений, создает предпосылки для конфликтов между Центром и регионами;

- информация из Центра в регионы поступает, в основном, уже в виде принятых решений или нормативно-правовых актов, а из регионов в Центр, в основном, по выполнению решений Центра;

- практически не существует регламентированного постоянного информационного обмена между Центром и регионами по проблематике стратегического промышленного развития. В результате, когда возникает необходимость в координации усилий по решению той или иной проблемы, начинают формироваться соответствующие информационные запросы, носящие нерегулярный, чрезвычайный характер.

С функцией координации тесно связана функция коммуникации, сущность которой состоит в формировании и поддержании информационных потоков, составляющих основу для принятия согласованных плановых решений в сфере развития промышленности в федеральном округе. Значимость этой функции определяется тем очевидным обстоятельством, что качество управленческого решения не может превосходить качество информации, на которой оно основывается.

Чтобы достигнуть намеченных результатов в области стратегического планирования развития промышленности в федеральном округе, необходимо создать соответствующую мотивацию. Мотивация как реализующая функция стратегического планирования развития промышленности в пределах федерального округа предполагает "побуждение к деятельности" всех участников планового процесса.

Выясним теперь, какие основные документы целесообразно рассматривать 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», упоминавшихся в Указе Президента РФ № 526. Что касается термина «доктрина», то его принято трактовать как учение, совокупность принципов⁹, научную концепцию¹⁰, но не как прогнозно-плановый документ стратегического характера.

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, 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 трак-

товки 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 развития¹¹ 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 концепции¹², с чем, по понятным причинам, трудно согласиться и что вносит дополнительные трудности и неразбериху при разработке плановых документов стратегического характера.

В диссертационном исследовании¹³, в ряде других работ¹⁴ содержится предложение о целесообразности разработки на уровне федерального округа плана его стратегического развития. Нам представляется весьма плодотворной постановка вопроса о разработке стратегического прогнозно-планового документа непосредственно под руководством и при участии аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (а возможно, и силами собственно аппарата), содержащего стратегическое видение экономического развития в округе, ибо создает предпосылки для выполнения аппаратом аналитических функций¹⁵.

Что касается разрабатываемых в пределах федерального округа программ и проектов, то их следует рассматривать как 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, во-первых, окружной срез общероссийской концепции развития промышленной сферы экономики страны; во-вторых, стратегический план промышленного развития в федеральном округе. Первый из отмеченных документов носит комплексный характер, разрабатывается под научно-методическим руководством Минрегионразвития РФ; здесь аппарат полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе выполняет, главным образом, функцию организационной поддержки всего комплекса работ в сфере стратегического планового ре-

гулирования развития промышленности в пределах округа, чем участие его в этом случае, как правило, и ограничивается.

Вместе с тем, как мы уже отмечали, аппарат полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе имеет и собственный предмет аналитической деятельности, вытекающий из возложенных на него задач. Поэтому представляется целесообразным на уровне федерального округа разрабатывать стратегический план развития промышленного сектора его экономики, реализующий аналитические функции аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в сфере стратегического планового регулирования развития промышленности в пределах округа. Такой документ должен разрабатываться под руководством и при непосредственном участии аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, отражать его позицию в сфере стратегического промышленного развития округа, согласованную с регионами - субъектами Российской Федерации, расположенными в пределах федерального округа, другими заинтересованными субъектами управления и хозяйствования.

Возникает вопрос, в каком соотношении находятся предлагаемые к разработке документы. Мы полагаем, что стратегический план развития промышленности в федеральном округе может быть полностью "встроен" в структуру Концепции промышленного развития федерального округа, если Минрегионразвития РФ проявит в этом заинтересованность. Вместе с тем стратегический план промышленного развития в федеральном округе может рассматриваться и как вполне самостоятельный прогноз-аналитический документ, подготовленный аппаратом полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе и реализующий закрепленные за ним функции.

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1997.

² Техническое задание на выполнение научно-исследовательских работ по теме: "Разработка Стра-

тегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года". М., 2010.

³ Стратегическое планирование / под ред. Э.Л. Уткина. М., 1998.

⁴ Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. СПб., 2003.

⁵ Якишин Ю.В. Управление структурной перестройкой экономики крупного города: теоретико-методологические основы. СПб., 2009.

⁶ Погостинский Ю.А. Системный анализ функций стратегического управления. СПб., 2006.

⁷ См., например: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. М., 1992; Парахина В.Н. Стратегический менеджмент: учебник. М., 2005; и др.

⁸ Региональное измерение государственной экономической политики России / под общ. ред. А.С. Малчинова // Центр проблемного анализа государственно-управленческого проектирования. М., 2007.

⁹ См.: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998; Философский энциклопедический словарь. М., 1997; и др.

¹⁰ Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор акад. РАН Г.В. Осипов. М., 1997.

¹¹ См. например: Ансофф И. Стратегическое управление: пер. с англ., М., 1989; Томпсон А., Стрикленд А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. М., 1998; и т.п.

¹² См., например: Стратегический менеджмент / под ред. А.Н. Петрова. СПб., 2008; Техническое задание на выполнение научно-исследовательских работ по теме: "Разработка Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года".

¹³ Тарнавский П.А. Методические основы стратегического планирования развития федеральных округов России: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2003.

¹⁴ См., например: Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. СПб., 2003; Рохчин В.Е., Андреев В.Н. Стратегическое управление развитием экономики региона: вопросы методологии. СПб., 2010.

¹⁵ Безруков В., Новосельский В. Аналитика как функция государственного аппарата (на примере социально-экономического блока) // Экономист. 2003. □ 9.

Поступила в редакцию 05.04.2011 г.