

14. Данные сайта Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/en_balans.htm (дата обращения: 11.02.2018).

15. Глазьев С.Ю. О неотложных мерах по укреплению экономической безопасности России и выводу российской экономики на траекторию опережающего развития. – М.: Институт экономических стратегий, 2015. 60 с.

УДК 332.02

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ДОНЕЦКОГО РЕГИОНА

Хоменко Я.В.,

*д. э. н., профессор кафедры международной экономики,
ГОУ ВПО «ДонНТУ», г. Донецк*

Фомичев И.В.

*директор ГП «Докучаевский флюсо-доломитный комбинат»,
магистрант,
ГОУ ВПО «ДонНТУ», г. Донецк*

В статье анализируется зарубежный опыт использования стратегического планирования в системе государственного управления промышленностью. Содержательно рассматриваются особенности стратегического планирования в Российской Федерации. Определены основные проблемы развития промышленного комплекса Донецкого региона на современном этапе. Представлены пути формирования системы стратегического планирования на территории Донецкого региона, использования ее в рамках государственного управления устойчивым развитием промышленного комплекса в новых условиях хозяйствования.

Ключевые слова: *государственное управление, промышленный комплекс, стратегическое планирование, полномочия, нормативная правовая база.*

In the article foreign experience of strategic planning used in the system of public administration of industry development is analyzed. Peculiar features of strategic planning in the Russian Federation are moderately considered. The main problems of industry development in Donetsk region at the present stage are defined. The framework of strategic planning in the Donetsk region is proposed as well as the necessity of this type of planning in public administration of industry sustainable development under the new business conditions is grounded.

Keywords: government, industrial complex, strategic planning, power, legal framework.

Постановка проблемы. Современный этап развития промышленного комплекса Донецкого региона характеризуется распадом кооперационных связей в сложившихся ранее цепочках добавленной стоимости, замедлением процессов модернизации и технологического обновления, отсутствием четких векторов развития отраслей. С одной стороны, указанные негативные процессы повлекли за собой спад объемов производства продукции промышленного комплекса Донецкого региона, а с другой – позволяют создать фундамент качественно-нового этапа индустриального развития.

В таких условиях системообразующим звеном развития промышленного комплекса должна стать продуманная и эффективная государственная политика, использующая в своем арсенале современные и эффективные способы обеспечения качественных преобразований в реальном секторе экономики, одним из которых является стратегическое планирование.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретическим и практическим аспектам использования стратегического посвящены работы Клейнера Г.Б. [2], Сухарева О.С. [9], Лексина В.Н. [4], Карлика А.Е. [1], Рохчина В.Е. [1], Ушаковой О.А. [10]. В Донецком регионе проблемам планирования развития промышленного комплекса посвящены работы Половяна А.В. [12], Лепы Р.Н. [12], Кузьменко Л.М. [3].

Вместе с тем, политические, экономические и социальные преобразования повлекли обострение проблем промышленного комплекса Донецкого региона. Как результат – структурная несбалансированность промышленного комплекса, традиционное преобладание сырьевого сектора, низкая конкурентоспособностью субъектов хозяйствования и отсутствие четких планов по решению указанных проблем.

Актуальность. В этой связи вопросы использования стратегического планирования в процессе обеспечения развития промышленного комплекса Донецкого региона приобретают особую актуальность и требуют определения путей их решения с учетом сложившейся в настоящий момент системы государственного управления.

Целью статьи является анализ мирового опыта использования стратегического планирования как способа развития промышленного комплекса и разработка практических рекомендаций относительно его применения на территории Донецкого региона.

Изложение основного материала исследования. Анализ практики государственного управления промышленным комплексом развитых и развивающихся государств показывает, что в настоящий момент одним из наиболее эффективных и востребованных способов государственного управления становится стратегическое планирование, которое позволяет задать векторы развития реального сектора экономики, а также

сформировать предпосылки модернизации, индустриализации и устойчивого роста.

В США стратегическое планирование входит в зону полномочий и ответственности Министерства торговли. Его основная задача – обеспечение развития американской экономики в быстро меняющемся и все более конкурентном мире. В стратегическом плане на 2018-2022 годы определяются такие стратегические цели: ускорение промышленного роста путем расширения коммерческой деятельности, рационализаторства, защиты интеллектуальной собственности; создание новых рабочих мест путем консолидации усилий реального сектора экономики и образовательных учреждений, увеличение инвестиционных потоков в промышленный комплекс, стимулирование внутренней торговли; укрепление экономической и национальной безопасности США путем обеспечения соблюдения национальных торговых законов и правил, повышения кибербезопасности, увеличение безопасных серверов и Интернет-пространства и расширение широкополосной связи, снижение последствий неблагоприятных погодных условий; обеспечение качества обслуживания путем создания сферы обслуживания, полностью ориентированного на клиентские запросы, модернизации сервисных информационных технологий и т.д. [8].

В структуре Министерства торговли США создан специальный уполномоченный орган - Комитет по всеобъемлющей экономической стратегии развития (далее – Комитет), который является главным координатором процессов планирования и несет ответственность за разработку отраслевых и региональных стратегических планов развития промышленности. Его программа «Всеобъемлющая стратегия экономического развития (CEDS)» способствует эффективному экономическому развитию в отраслях, общинах и регионах Америки благодаря локальному планированию промышленного развития в отдельно взятых регионах. Это позволяет определить «точки роста» в структуре промышленного комплекса каждой территории и разработать эффективные меры по их поддержке. Кроме того, Комитетом разработаны специальные методические рекомендации, которые позволяют выявить возможности краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного развития промышленности на локальных территориях и увязать их с главным документом – «Стратегическим планом на 2018-2022 годы». Каждая территория ежегодно представляет отчет о достижении запланированных показателей, обновление стратегических планов происходит не реже 1 раза в 5 лет [8].

В Германии стратегическое планирование осуществляется под руководством Федерального министерства экономики и энергетики. Система стратегического планирования направлена на повышение конкурентоспособности промышленного комплекса, активизацию инновационных процессов, обеспечение квалифицированной рабочей силой, обладающей «компетенциями будущего». Ее основу составляет генеральный долгосрочный план «Промышленность 4.0» и другие документы, его

детализирующие – «Развитие базовых отраслей промышленности», таких как автомобильная, металлообрабатывающая, химическая и фармацевтическая, пищевая, электротехническая, «Развитие наукоемких и высокотехнологичных производств», «Цифровая трансформация в промышленности» и т.д. Кроме того, реализуется ряд среднесрочных программ, направленных на использование современных методов управления промышленным развитием, сокращение бюрократических барьеров, создание благоприятного инвестиционного климата [11].

В Китае стратегическое планирование является основной функцией Министерства промышленности и информатизации. При его осуществлении используется отраслевой принцип планирования с временным промежутком в 5 лет (так называемые «пятилетки»). Основные концептуальные позиции, на которых строится китайская система государственного планирования развития промышленного комплекса, это – системность, структурированность, четкое разделение и координирование инвестиционных потоков в зависимости от перспективных отраслей промышленности, высокая роль государства в контроле достижения запланированных результатов пятилеток, научная обоснованность осуществления стратегических преобразований [5].

В китайской системе стратегического планирования используется несколько групп показателей: экономические показатели, показатели инновационного развития, критерии конкурентоспособности, объемы и структура инвестиций, показатели использования человеческого потенциала.

Из докладов руководства Министерства промышленности и информатизации Китая можно сделать вывод, что основное внимание в системе стратегического планирования уделяется реализации крупнейших инвестиционных проектов в ключевых областях (информационные технологии, био-, нано- технологии, роботостроение и т.д.) с одновременной поддержкой основных базовых отраслей (металлургия, текстильное производство и производство пищевых продуктов). В то же время в стране будут сформированы соответствующие стратегии по созданию более благоприятных условий для развития указанных отраслей с точки зрения инновационных технологий, финансового обеспечения, налогообложения и обучения персонала [5].

В Российской Федерации стратегическое планирование играет ключевую роль в обеспечении развития промышленного комплекса. Достаточно мощным толчком для развития системы стратегического планирования в РФ стал принятый в 2014 году Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон). Он позволил увязать в единый процесс систему стратегического планирования на разных уровнях (отраслях, регионах, муниципалитетах) и получить благодаря этому ряд синергетических эффектов [13].

Согласно ч. 1 ст. 1 «...настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления, и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования» [13].

В основу системы стратегического планирования РФ положены такие принципы: «единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, 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 и программно-целевом принципе» (ст. 8 Федерального закона) [13].

В Российской Федерации разработку, утверждение и контроль за реализацией документов в сфере стратегического планирования осуществляет Министерство промышленности и торговли РФ на основании Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [7].

Стратегическое планирование развития промышленного комплекса осуществляется сверху-вниз: изначально разрабатывается государственная программа, которая в дальнейшем детализируется по отраслевому принципу (подпрограммы развития химической промышленности, металлургии, станкостроения, тяжелого машиностроения, энергетического машиностроения и т.д.). Достижение поставленных в государственной программе целей обеспечивается посредством реализации подпрограмм, что позволяет разработать необходимые индивидуальные меры поддержки для отдельных отраслей промышленного комплекса.

Анализ государственного управления промышленным комплексом Донецкого региона показал, что оно осуществляется в большей степени ситуативно и рефлексивно. Меры, принимаемые в системе государственного управления промышленным комплексом, не имеют единых стандартов и методологии разработки, разнятся по глубине проблем, не всегда ориентируются на достижение целей обеспечения качественного развития промышленности. Фрагментарность способов стимулирования расширения промышленного производства приводит к ресурсно-целевой разбалансированности. Отсутствуют и общегосударственные целевые ориентиры развития реального сектора экономики.

Ориентируясь на опыт развитых и развивающихся государств, можно сделать вывод, что решению указанных проблем будет способствовать переход к системе стратегического планирования развития промышленного комплекса Донецкого региона. Для этого необходимо решить ряд концептуальных задач организационного характера, среди которых первоочередными являются:

1. Создание нормативной правовой базы в сфере стратегического планирования на территории Донецкого региона.

В настоящий момент практически единственным нормативным документом, в рамках которого осуществляется планирование развития промышленного комплекса, является Закон Донецкой Народной Республики «О республиканских программах» [14], который определяет правовые, экономические и организационные основы разработки, утверждения и реализации программных документов социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, развития отдельных отраслей экономики, сфер жизни, а также отдельных административно-территориальных единиц. Тем не менее, проведенный анализ показывает, что наиболее реализуемое направление – это программы социально-экономического развития (в условиях военного времени – программы восстановления и развития экономики и социальной сферы), которые разрабатываются на местном уровне и принимаются путем их согласования и обсуждения на заседаниях специализированной комиссии при Министерстве экономического развития ДНР. Зачастую, они разрабатываются на краткосрочную перспективу (на 1 год) и отражают задачи развития конкретных административно-территориальных единиц, без увязки с планами государственного развития.

Закон Донецкой Народной Республики «О республиканских программах» [14] предусматривает разработку и реализацию отраслевых программ, которые охватывают всю территорию государства или значительное количество его административно-территориальных единиц, имеют долгосрочный период реализации и осуществляются органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Однако ни одна государственная или отраслевая программа, касающаяся развития промышленного комплекса на территории Донецкого региона, не реализуется.

Ориентируясь на опыт Российской Федерации, представляется целесообразным разработать и принять соответствующий нормативный документ – Закон «О стратегическом планировании в Донецкой Народной Республике», который определит правовые основы стратегического планирования в Донецкой Народной Республике и позволит скоординировать усилия органов исполнительной власти в сфере разработки и реализации долгосрочных программ развития промышленности.

2. Разработка и принятие к реализации Государственной программы развития промышленного комплекса Донецкой Народной Республики и повышения его конкурентоспособности, целями которой могут стать:

содействие развитию структурно-сбалансированного промышленного комплекса Донецкого региона; повышение конкурентоспособности промышленных предприятий и их способности к применению передовых технологий; обеспечение модернизации производства.

Государственная программа должна предусматривать: способы наращивания объемов выпуска промышленной продукции; создание условий для преобразования структуры промышленного производства Донецкого региона путем увеличения доли высокотехнологичных и наукоемких отраслей, повышения инновационной активности субъектов хозяйствования; пути стимулирования кооперации промышленных предприятий по технологическим цепочкам; создание нормативной базы в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений и т.д.

Кроме того, представляется необходимым детализировать государственную программу на дополнительные подпрограммы по отраслевому принципу. Это позволит повысить эффективность развития отдельных базовых и перспективных отраслей Донецкого региона (металлургической, производства пищевых продуктов, машиностроительной, химической, фармацевтической).

3. Определение органа исполнительной власти, ответственного за разработку, координацию и эффективность государственных программ развития промышленного комплекса Донецкого региона.

Целесообразно возложить указанные функции на Министерство промышленности и торговли, поскольку согласно Положению о Министерстве промышленности и торговли, утвержденного Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12.02.2016 г. № 1-32, его основными задачами являются [6]:

- обеспечение эффективного управления промышленными и торговыми предприятиями, учреждениями, организациями, относящимися к сфере деятельности Министерства;
- разработка и реализация экономической, промышленной, инвестиционной, тарифной, научно-технической и социальной политики в сфере промышленности и торговли;
- выработка и реализация прогрессивных методов управления хозяйственными субъектами с целью реализации государственных программ и приоритетов;
- разработка и реализация стратегии развития отраслей промышленности и торговли, участие в разработке инвестиционной политики и государственных программ в сфере деятельности Министерства;
- реализация государственной политики структурной перестройки производственных баз промышленных предприятий;
- разработка и реализация стратегии развития промышленных предприятий, насыщения рынка промышленными товарами;

– содействие повышению эффективности работы и конкурентоспособности предприятий промышленного комплекса на международном рынке и т.д.

Выводы. В большинстве развитых и развивающихся стран стратегическое планирование используется в качестве основного инструмента государственного управления промышленным комплексом. Стратегическое планирование предполагает определение приоритетов промышленного развития государства в долгосрочной перспективе, способов их достижения, ресурсов, а также эффективное взаимодействие заинтересованных сторон на всех уровнях управления (на уровне государства, ответственных органов исполнительной власти, муниципалитетов, субъектов хозяйствования и т.д.).

Изучение и использование зарубежного опыта стратегического планирования в промышленности позволяет рекомендовать его как основной способ обеспечения качественных преобразований реального сектора экономики Донецкого региона, в целом, и отдельных отраслей, в частности.

Для перехода к системе стратегического планирования на территории Донецкого региона необходимо: сформировать нормативную правовую базу путем разработки и утверждения соответствующего закона; разработать и принять к реализации государственную программу развития промышленного комплекса на ближайшие 5 лет; соответствующим указом наделить Министерство промышленности и торговли ДНР полномочиями по разработке, координации и оценке эффективности этой программы.

Список использованных источников

1. Карлик А.Е. Стратегическое планирование промышленного развития в федеральных округах России: методологический аспект / А.Е. Карлик, В.Е. Рохчин // Вопросы экономики и права. – 2012. – №2. – С. 7-12.
2. Клейнер Г.Б. Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России / Г.Б. Клейнер/ Материалы научного семинара. – М.: Научный эксперт, 2011. – 96 с.
3. Кузьменко Л.М. Планирование как процесс экономической стабилизации и развития / Л.М. Кузьменко // Вестник Института экономических исследований. – 2017. – № 4. – С. 14-23.
4. Лексин В.Н. Стратегическое мышление при незнании будущего / В.Н. Лексин // Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. Материалы научного семинара. – М.: Научный эксперт, 2011. – С. 66-68.
5. Министерство промышленности и информатизации КНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://web.archive.org/web/20081218124056/http://www.miit.gov.cn:80/n11293472/n11293832/n11294072/index.html>

6. Министерство промышленности и торговли ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mptdnr.ru/>
7. Министерство промышленности и торговли РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minpromtorg.gov.ru/docs/#!polozhenie_minpromtorga_rossii_ot_10_iyunya_2008_g.
8. Министерство торговли США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.commerce.gov/news/blog/2018/02/helping-american-economy-grow-2018-2022-strategic-plan>.
9. Сухарев О.С. Стратегия развития и планирование в России: принципы и экономическая политика / О.С. Сухарев // Вестник Пермского университета. – 2016. – № 3. – С. 25-43.
10. Ушакова О.А. Развитие стратегического планирования в мировой и российской практике / О.А. Ушакова // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2014. – № 6. – С. 239 – 243.
11. Федеральное министерство экономики и энергетики Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bmwi.de/Navigation/DE/Ministerium/Aufgaben-und-Struktur/aufgaben-und-struktur.html>.
12. Экономика Донецкой Народной Республики: состояние, проблемы, пути решения: научный доклад / коллектив авторов ГУ «Институт экономических исследований» в рамках сотрудничества с Институтом народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук; под науч. ред. А.В. Половяна, Р.Н. Лепы; Министерство образования и науки Донецкой Народной Республики. Государственное учреждение «Институт экономических исследований». – Донецк, 2017. – 84 с.
13. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70684666/paragraph/2:0>
14. Закон Донецкой Народной Республики от 02.10.2015 № 80-ИНС «О республиканских программах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-respublikanskih-programmah/>