

УДК 338.012

## Особенности формирования отраслевого долгосрочного планирования в современных условиях

**Доржиева Валентина Васильевна**

Кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник,  
Центр инновационной экономики и промышленной политики,  
Институт экономики РАН,  
117218, Российская Федерация, Москва, просп. Нахимовский, 32;  
e-mail: vv2006uu@yandex.ru

Работа выполнена в рамках проекта «Концептуальные основы стратегического планирования научно-технологического развития России» Института экономики РАН по программе фундаментальных исследований Президиума РАН (п. 23) «Научные основы развития российского научно-инновационного комплекса в контексте глобальных трансформаций».

### Аннотация

В статье рассмотрены положения, определяющие качество разрабатываемых отраслевых документов долгосрочного планирования в соответствии с требованиями, вводимыми с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», и в условиях необходимости обеспечения технологического суверенитета, поддержания научно-технического потенциала развития промышленности на мировом уровне, повышения ее конкурентоспособности и создания экономических условий для разработки и внедрения современных технологий. Исследование действующих отраслевых стратегий показало неопределенность в выборе методологического подхода к управлению развитием отрасли, учитывающего технологические приоритеты, выявило проблемы нарушения согласованности и увязки с другими отраслевыми документами – государственными программами и стратегиями развития государственных корпораций, а также недостаточную представленность регионального среза. На основе анализа действующих документов долгосрочного планирования развития авиационной промышленности сформулированы предложения по совершенствованию стратегии развития отрасли для следующего цикла разработки после 2020 г.

### Для цитирования в научных исследованиях

Доржиева В.В. Особенности формирования отраслевого долгосрочного планирования в современных условиях // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 1А. С. 47-53.

### Ключевые слова

Отраслевое планирование, долгосрочное планирование, стратегия развития отрасли, авиационная промышленность, промышленная политика.

## **Введение**

В условиях динамично развивающегося научно-технического прогресса промышленная политика требует от государства принятия стратегических решений по развитию отраслей народного хозяйства, а также существует необходимость координации и качества разрабатываемых отраслевых документов долгосрочного планирования. О необходимости обеспечения технологического суверенитета, поддержания научно-технического потенциала развития промышленности на мировом уровне, повышения ее конкурентоспособности и создания экономических условий для разработки и внедрения современных технологий говорится в Стратегиях национальной и экономической безопасности РФ. Достижение реализации этих задач возможно с активным использованием отраслевого долгосрочного планирования. В современных условиях ключевым институтом отраслевого долгосрочного планирования является стратегическое планирование.

### **Отраслевые документы долгосрочного планирования в системе стратегического планирования**

В соответствии с п. 27 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «отраслевой документ стратегического планирования РФ – документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности РФ, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления РФ, субъекта РФ, муниципального образования».

Согласно ст. 19 данного закона, формируемый отраслевой срез документов долгосрочного планирования представлен на уровне целеполагания отраслевыми стратегиями и схемами развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегиями развития отдельных сфер социально-экономического развития и иными документами целеполагания, решения о разработке которых принимаются Президентом РФ или Правительством РФ. В целом логичен порядок, когда сначала в отраслевых стратегиях определяются приоритеты развития и задаются ориентиры для разработки государственных программ и стратегий развития государственных корпораций, после чего для их реализации разрабатываются крупномасштабные проекты и рассчитываются необходимые ресурсы, что является на сегодня основой при формировании бюджета РФ.

В связи с этим, как отмечает О.О. Смирнова, в любой отраслевой стратегии должны быть представлены расчеты по оценке ресурсного обеспечения реализации стратегии, наличию и прогнозам потребности в сырьевых, трудовых и инфраструктурных ресурсах, последствий влияния реализующихся и планируемых к реализации крупных инвестиционных проектов, а также прогнозные оценки увеличения объемов производства (услуг) на основе анализа рынков сбыта и оценки конкурентоспособности [Смирнова, 2015, 61]. Кроме этого, на наш взгляд, важно уже на стадии формирования стратегии долгосрочного развития отраслей промышленности первостепенное внимание уделить:

- сложившемуся состоянию развития отрасли, выявлению основных проблем, тормозящих развитие и рост конкурентоспособности;

- оценке перспективного спроса (рынков) на продукцию отрасли в разрезе важнейшей товарной номенклатуры. Необходимо проанализировать возможные масштабы спроса

внутреннего рынка с учетом импортозамещения, а также потенциальные внешние рынки в привязке к конкретной географии;

- анализу основных тенденций технологического развития мирового наукоемкого высокотехнологического сектора, соответствия технологического уровня отечественной продукции лучшим зарубежным образцам, имеющимся технологическим заделам и их соответствия тенденциям технологического развития на мировых рынках;

- оценке необходимого ресурсного обеспечения целевого варианта развития высокотехнологической отрасли.

Кроме этого, в действующих отраслевых стратегиях региональный срез представлен, как правило, недостаточно, тогда как реализация отраслевых стратегий и планов регионального развития инфраструктурных крупных компаний – важный фактор для развития многих субъектов РФ, положение которых зависит от развития отраслей промышленности и реализации планов крупных компаний на их территории [Смирнова, Симонова, 2015, 34]. Примером может служить Республика Бурятия, где особое влияние на развитие региона оказывает «Улан-Удэнский авиационный завод» («У-УАЗ»), входящий в состав интегрированной структуры «Вертолеты России» – одного из мировых лидеров вертолетостроительной отрасли, на базе которого реализуется крупномасштабный проект создания Кластера высокотехнологического машиностроения и приборостроения [Доржиева, Мишенин, 2017, 64-67; Мишенин, Доржиева, 2016, 102].

В связи с этим, на наш взгляд, важно в рамках отраслевого долгосрочного планирования обеспечить непрерывное (скользящее) среднесрочное и краткосрочное планирование территориально-отраслевого развития РФ, основанное на хорошо проработанных крупномасштабных проектах модернизации отраслей промышленности и развития регионов.

### **Анализ формирования отраслевого долгосрочного планирования на примере авиационной промышленности**

Авиационная промышленность России является одной из отраслей, создающих высокотехнологичную продукцию на мировом уровне и по мировым стандартам. Для отрасли характерны очень высокая наукоемкость и потребность в значительных капиталовложениях. Авиапром включает в себя большое количество организаций: крупные научно-исследовательские институты (разработка идеи) – 40%; конструкторские бюро и конструкторские организации (оформление документации) – 35%; производственные предприятия – 25% [Публичное акционерное общество..., www]. Общий объем продаж продукции авиапрома в 2016 г. составил 1,46 трлн руб. или около 21,8 млрд долл. (по средневзвешенному курсу 67 руб. за долл. США). Валовая добавленная стоимость отрасли в 2016 г. превысила 550 млрд руб. Обеспечивая более 414 тыс. рабочих мест (без учета смежных отраслей экономики), авиационная промышленность вносит весомый вклад в ВВП страны и в структуру занятых в экономике (около 1%) [Стратегия развития авиационной промышленности..., www].

Анализ документов отраслевого долгосрочного планирования развития авиационной промышленности подтверждает вышесказанное, а сложившаяся в отрасли практика разработки таких документов пока еще не в полной мере удовлетворяет требованиям и логике их формирования, сформулированным в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Это связано с определенной спецификой, выражающейся в том, что еще до принятия закона о

стратегическом планировании в течение всего постсоветского периода развитие авиационной промышленности рассматривалось в числе структурных отраслевых приоритетов, оставаясь таковым и в настоящее время.

Систему документов планирования инновационного и технологического развития российского авиастроения до принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ составляли Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации», Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года, ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года», Стратегия развития авиационной промышленности на период до 2015 года и другие документы.

После принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ документами стратегического планирования в области развития авиации являются Стратегия развития авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года [Там же], Стратегия развития экспорта гражданской продукции авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года [Стратегия развития экспорта..., www], Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10 (ред. от 29 апреля 2008 г.) «О государственном регулировании развития авиации» и Государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы» (новая редакция, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 303) [Государственная программа..., www].

По версии разработчиков, Стратегия развития авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года «...определяет приоритеты, цели и задачи государственного управления способы их эффективного достижения и решения в авиационной промышленности, является основой для разработки государственных программ Российской Федерации, а также стратегических документов организаций отрасли» [Стратегия развития авиационной промышленности..., www]. Таким образом, разработчики документа считают, что стратегия развития отрасли должна быть нацелена преимущественно на решение задач по совершенствованию управления отраслевым комплексом, а не на развитие производственного и научно-технологического потенциала, рост эффективности используемых ресурсов как важнейших факторов обеспечения необходимого уровня глобальной конкурентоспособности.

Такое толкование стратегии представляется неоправданно узким, причем не понятно, какие целевые ориентиры должны быть приняты для корректировки действующей Государственной программы развития авиационной промышленности, отсутствуют научно-технологические приоритеты развития авиастроения. Совершенствование управления и господдержки развития отрасли должно рассматриваться как важнейший фактор обеспечения ее эффективного развития, но направления и содержание такого совершенствования (т.е. повышение эффективности сложившейся модели управления) должны вытекать из характера стоящих перед отраслью задач развития ее производственного и научно-технологического потенциала в контексте обеспечения роста глобальной конкурентоспособности. Отсутствие в стратегии раздела с направлениями развития научно-технологического комплекса отрасли выглядит просто недопустимым, даже при наличии аналогичных документов в других форматах.

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ государственная программа должна учитывать реальную ресурсную базу, на основе которой должны быть разработаны планы или «маршрутные карты» реализации предложенных в Стратегии развития авиационной промышленности мероприятий. К сожалению, действующая государственная программа не является документом комплексного развития отрасли, поскольку в ней отсутствует программа развития и модернизации производственного потенциала авиастроения, так как проекты по технологической модернизации и наращиванию (или конверсии) производственных мощностей отечественного авиастроения, включая производство авиационных узлов и агрегатов, ограничиваются, по сути, планами (дорожными картами) обновления выпуска продуктовой линейки гражданской авиатехники. Вместе с тем, по нашему мнению, формат отраслевых государственных программ, несмотря на отмеченные недостатки, вносит необходимую определенность в развитие отраслей промышленности и обеспечивает финансовую поддержку их развития, поэтому необходимо расширить их перечень за счет отраслей перспективного технологического уклада.

### Заключение

Таким образом, разработка проектов отраслевых документов долгосрочного планирования должна осуществляться исходя из следующих общих принципов:

- цели отраслевых стратегий должны соответствовать целям долгосрочного социально-экономического развития РФ;
- подготовка отраслевых стратегий должна осуществляться с учетом согласованности и взаимной увязки с государственными программами, стратегиями развития государственных корпораций и с планами территориально-отраслевого развития РФ;
- целевые ориентиры отраслевых стратегий должны быть согласованы с ориентирами, задаваемыми для реализации государственных программ и стратегий развития государственных корпораций;
- отраслевые государственные программы должны учитывать реальную ресурсную базу, на основе которой должны быть разработаны планы или «маршрутные карты» реализации предложенных в отраслевых стратегиях мероприятий.

### Библиография

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы». URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/19>
2. Доржиева В.В., Мишенин А.С. Инструменты региональной промышленной политики в контексте обеспечения технологической независимости // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 3-4 (35). С. 62-67.
3. Мишенин А.С., Доржиева В.В. Роль промышленной политики в развитии экономики Республики Бурятия // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Т. 6. № 6А. С. 99-106.
4. О государственном регулировании развития авиации: федер. закон Рос. Федерации от 08.01.1998 № 10 (ред. от 29.04.2008): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 10.12.1997: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.12.1997. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9056025>
5. О стратегическом планировании в РФ: федер. закон Рос. Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.06.2014: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 25.06.2014. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/20151113>
6. Публичное акционерное общество «Объединенная авиастроительная корпорация». URL: <http://www.uacrussia.ru/ru/>

7. Смирнова О.О. Методология и базовые принципы разработки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации – стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. № 9 (49). С. 58-68.
8. Смирнова О.О., Симонова Ю.В. Отраслевые стратегии как основной элемент промышленной политики Правительства РФ и обеспечения экономической безопасности // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. № 5. С. 33-41.
9. Стратегия развития авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года. URL: [http://minpromtorg.gov.ru/docs/#!proekt\\_rasporyazheniya\\_pravitelstva\\_rossiyskoy\\_federacii\\_ob\\_utverzhdenii\\_strategii\\_razvitiya\\_aviacionnoy\\_promyshlennosti\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2030\\_goda](http://minpromtorg.gov.ru/docs/#!proekt_rasporyazheniya_pravitelstva_rossiyskoy_federacii_ob_utverzhdenii_strategii_razvitiya_aviacionnoy_promyshlennosti_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2030_goda)
10. Стратегия развития экспорта гражданской продукции авиационной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/436769077>

## The features of long-term sectoral planning under modern conditions

**Valentina V. Dorzhieva**

PhD in Economics, Docent,  
Senior Researcher at the Centre for Innovative Economy and Industrial Policy,  
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,  
117218, 32 Nakhimovsky av., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [vv2006uu@yandex.ru](mailto:vv2006uu@yandex.ru)

### Abstract

The article aims to examine the provisions that determine the quality of sectoral documents related to long-term planning, which are to be drawn up, in accordance with the requirements, imposed by Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 "On strategic planning in the Russian Federation", and under conditions of the need for ensuring technological sovereignty, maintaining the scientific and technical potential for sectoral development at the global level, increasing its competitiveness and creating the necessary economic conditions for the development and implementation of modern technologies. A study of the effective sectoral strategies shows that there exists some uncertainty in the choice of the right methodological approach to the management of sectoral development, taking into account the technological priorities, identifies problems of the violation of the coherence and linkage with other sectoral documents (state programs and strategies for the development of public corporations). Having analysed the effective documents related to long-term planning of the development of the aviation industry, including the State program of the Russian Federation "The development of the aviation industry for 2013-2025" and the federal laws "On state regulation of aviation development" and "On strategic planning in the Russian Federation", the author formulates proposals for improving the strategy for sectoral development.

### For citation

Dorzhieva V.V. (2018) Osobennosti formirovaniya otraslevogo dolgosrochnogo planirovaniya v sovremennykh usloviyakh [The features of long-term sectoral planning under modern conditions]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (1A), pp. 47-53.

## Keywords

Sectoral planning, long-term planning, strategy towards sectoral development, aviation industry, industrial policy.

## References

1. Dorzhieva V.V., Mishenin A.S. (2017) Instrumenty regional'noi promyshlennoi politiki v kontekste obespecheniya tekhnologicheskoi nezavisimosti [Tools of regional industrial policy in the context of ensuring technological independence]. *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the global world: economics, science, technology], 3-4 (35), pp. 62-67.
2. Gosudarstvennaya programma Rossiiskoi Federatsii "Razvitie aviatsionnoi promyshlennosti na 2013-2025 gody" [The State program of the Russian Federation "The development of the aviation industry for 2013-2025"]. Available at: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/19> [Accessed 28/12/17].
3. Mishenin A.S., Dorzhieva V.V. (2016) Rol' promyshlennoi politiki v razvitii ekonomiki Respubliki Buryatiya [The role of industrial policy in the economic development of the Republic of Buryatia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 6 (6A), pp. 99-106.
4. O gosudarstvennom regulirovanii razvitiya aviatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 08.01.1998 № 10 (red. ot 29.04.2008): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.12.1997: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.12.1997 [On state regulation of aviation development: Federal Law of the Russian Federation No. 10 of January 8, 1998 (as amended on April 29, 2008)]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/9056025> [Accessed 28/12/17].
5. O strategicheskoy planirovani v RF: feder. zakon Ros. Federatsii ot 28.06.2014 № 172-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.06.2014: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 25.06.2014 [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 172-FZ of June 28, 2014]. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/20151113> [Accessed 28/12/17].
6. Publichnoe aktsionernoe obshchestvo "Ob"edinennaya aviastroitel'naya korporatsiya" [Public joint-stock company "United Aircraft Corporation"]. Available at: <http://www.uacrussia.ru/ru/> [Accessed 28/12/17].
7. Smirnova O.O. (2015) Metodologiya i bazovye printsipy razrabotki otraslevykh dokumentov strategicheskogo planirovaniya Rossiiskoi Federatsii – strategii razvitiya otraslei ekonomiki i sotsial'noi sfery [The methodology and basic principles of drawing up sectoral documents that are related to strategic planning in the Russian Federation – strategies for the development of sectors of the economy and the social sphere]. *Problemy ekonomiki i menedzhmenta* [Problems of economics and management], 9 (49), pp. 58-68.
8. Smirnova O.O., Simonova Yu.V. (2015) Otrasleyve strategii kak osnovnoi element promyshlennoi politiki Pravitel'stva RF i obespecheniya ekonomicheskoi bezopasnosti [Sectoral strategies as the main element of the industrial policy of the Russian Government and the ensuring of economic security]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem analysis and state projecting], 5, pp. 33-41.
9. Strategiya razvitiya aviatsionnoi promyshlennosti Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda [The strategy for the development of the aviation industry in the Russian Federation for the period until 2030]. Available at: [http://minpromtorg.gov.ru/docs/#!proekt\\_rasporyazheniya\\_pravitelstva\\_rossiyskoy\\_federacii\\_ob\\_utverzhdenii\\_strategii\\_razvitiya\\_aviacionnoy\\_promyshlennosti\\_rossiyskoy\\_federacii\\_na\\_period\\_do\\_2030\\_goda](http://minpromtorg.gov.ru/docs/#!proekt_rasporyazheniya_pravitelstva_rossiyskoy_federacii_ob_utverzhdenii_strategii_razvitiya_aviacionnoy_promyshlennosti_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2030_goda) [Accessed 28/12/17].
10. Strategiya razvitiya eksporta grazhdanskoi produktsii aviatsionnoi promyshlennosti Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda [The strategy for the development of the export of civil products of the aviation industry of the Russian Federation for the period until 2025]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/436769077> [Accessed 28/12/17].