

## 9.6. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНАХ

Погребняк Р.Г., к.э.н., профессор кафедры экономики и управления

*Всероссийская государственная налоговая академия Минфина России*

В статье рассмотрены теоретические аспекты стратегического планирования территориальной организации производительных сил Российской Федерации, его цели, задачи, принципы и функции. Представлена разработанная автором функциональная схема стратегии экономического развития страны и ее промышленных регионов. Планирование предусматривает разработку федеральных и региональных целевых программ развития отраслей хозяйственного комплекса страны на основе ресурсосбережения и охраны окружающей среды.

Российская Федерация в начале XXI в. стоит перед острой необходимостью выбора долгосрочной стратегии социально-экономического и инновационно-технологического развития. В условиях исчерпания сырьевых источников экономического роста в мировом масштабе, наша страна пока располагает возможностями для инновационного прорыва. Ресурсы реализации прорыва – инновационное наполнение инвестиций, повсеместное ресурсосбережение, эффективная налоговая система и использование рентных доходов, партнерство предпринимателей, государства и общества, участие в мировой экономике.

Стратегической целью является вывод страны из затянувшегося финансово-экономического кризиса через консолидацию всего потенциала российского общества и утверждение РФ в обозримой перспективе в качестве одного из мировых полюсов геоэкономического и геополитического притяжения – центра евразийских интеграционных процессов.

В марте 2009 г. Президент РФ Д. Медведев на заседании Совета безопасности РФ заявил «о формировании вертикали стратегического планирования под руководством главы государства, и такого рода планирование должно опираться на четкую правовую базу» [3].

Сегодня для РФ, обладающей 14-16% всех мировых разведанных и прогнозных ресурсов полезных ископаемых, наиболее актуальной задачей является повышение экономической эффективности международного разделения труда, получение наибольшей выгоды в условиях истощения природного сырья.

Экономический рост Российской Федерации в период 2000-2008 гг. (после преодоления кризиса 1990-х гг.), создание стабилизационного фонда, сбалансированность государственного бюджета, подъем реальных доходов населения создали иллюзию устойчивого развития страны при существующей системе стратегического планирования развития экономики.

Период между финансовым кризисом августа 1998 г. и глобальным кризисом, острая фаза которого началась в сентябре 2008 г., для РФ был десятилетием самого бурного экономического роста за всю ее историю – объем валового внутреннего продукта (ВВП) в реальном выражении почти удвоился. Номинальный объем ВВП в долларовом выражении вырос почти в семь раз, в основном

за счет роста цен на энергоносители и сырье. Это больше, чем в любой другой крупной стране мира.

Кризис задел все структуры и выявил нерешенность многих экономических и социальных проблем. Сырьевая ориентация, рост импортозависимости, заложенные в стратегии долгосрочного развития РФ, углубили технологическое отставание страны от мирового уровня, затормозили переход на инновационный путь развития.

Истощение природных ресурсов, все возрастающие затраты на их добычу и переработку, жесткая зависимость состояния бюджета от экспортных цен на энергоносители, а также нерешенность экологических проблем требуют нового подхода к системе государственного перспективного планирования экономического развития страны.

В настоящее время на всех уровнях государственного управления ощущается острая необходимость усиления стратегического планирования на основе координации действий различных уровней власти для решения межведомственных задач с полным теоретическим обоснованием и методической поддержкой.

Процесс реализации стратегии может быть разделен на два этапа:

- стратегическое планирование – разработка альтернативных стратегий и выбор оптимального варианта;
- стратегическое управление – реализация определенной стратегии во времени, корректировка мероприятий в свете новых обстоятельств.

Стратегическое планирование – это систематизированный и логический процесс, основанный на рациональном мышлении, включающий этапы исследования, прогнозирования, расчета и выбора альтернатив. Стратегии должны быть построены по иерархическому принципу. При этом уровни стратегий, комплексность, их интеграция различны в зависимости от типа региона.

Система государственного стратегического планирования призвана обеспечить достижение следующих целей:

- определение направлений экономического развития страны;
- координация деятельности иерархии органов государственной власти;
- концентрация ресурсов для достижения запланированных целей:
  - финансовых;
  - материально-сырьевых;
  - организационных;
  - кадровых;
  - информационных;
- консолидация усилий всех структур экономики:
  - государства;
  - бизнеса;
  - гражданского общества;
- обеспечение экономической, энергетической и экологической безопасности страны.

Система государственного стратегического планирования реализует следующие общие функции:

- учет и контроль над исполнением запланированных мероприятий;
- анализ сложившейся экономической ситуации, тенденций развития, возможностей и рисков (угроз), конъюнктуры;
- количественная оценка выполнения определенных стратегических целей, исходя из политических и социально-экономических приоритетов;
- корректировка планов по результатам предыдущих периодов и выбор путей и способов решения поставленных задач;
- обоснование потребности в необходимых ресурсах и их источниках в зависимости от региональной специфики, определение круга ответственных исполнителей и сроков выхода на целевые ориентиры;
- методическое, научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение стратегических планов и программ;

- налаживание четкой взаимосвязи между объемом расходования бюджетных средств и ожидаемым результатом.

Составляются краткосрочные (сроком на один год), среднесрочные (на четыре года) и долгосрочные (на пятнадцать и более лет) программы экономического развития страны. Долгосрочный прогноз опирается на анализ развития ситуации в стране и мире по политическим, экономическим, экологическим, социальным, технологическим и другим факторам; выявляются возможности и риски, способные оказать влияние на развитие экономики и социальной сферы.

При этом основное внимание уделяется теоретическим и практическим аспектам ресурсосбережения и охраны окружающей среды (ООС) в масштабах страны и промышленных регионов. Следует отметить, что проблема ресурсосбережения в Концепциях долгосрочного социально-экономического развития РФ освещается как второстепенное мероприятие. При реализации программы природоохранные и ресурсосберегающие мероприятия не выполняются в полном объеме. Основными причинами этого являются недостаточная проработанность механизма исполнения запланированных мероприятий в вопросах конкретизации источников и сроков финансирования, выборе исполнителей всех этапов работ и др.

Сложившиеся институты и инструменты стратегического государственного планирования посредством разработки федеральных целевых программ (ФЦП) развития отраслей на среднесрочную и долгосрочную перспективу, приоритетных национальных проектов, сценариев экономического роста недостаточны для выработки работоспособной единой долгосрочной государственной социально-экономической стратегии.

Программно-целевое планирование социально-экономического развития должно опираться на управление и бюджетирование, ориентированное на результат. Работы в этом направлении ведутся на всех уровнях государственного управления: федеральном, региональном и муниципальном. В то же время отсутствует единая методологическая база для проведения подобных работ.

Практика реализации программ показала, что программно-целевое планирование осуществлялось без тщательной проработки всех финансовых, временных, технико-технологических элементов планируемых мероприятий, что привело к невыполнению таких значимых для экономического роста страны ФЦП, как «Энергоэффективная экономика на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2010 г.» и «Отходы».

ФЦП «Отходы» предусматривала решение следующих важнейших задач:

- снижение объемов образования отходов на основе внедрения малоотходных и безотходных технологий;
- сокращение на основе применения новых технологических решений видов и объемов токсичных и опасных отходов;
- повышение уровня использования отходов;
- эффективное использование сырьевого и энергетического потенциала вторичных материальных и энергетических ресурсов в сложившихся региональных производственных структурах;
- экологически безопасное размещение отходов;
- целенаправленное распределение финансовых и иных ресурсов на удаление отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот.

Финансирование предусматривалось из средств федерального и местных бюджетов, а также внебюджетных источников. Как показал проведенный нами анализ

результатов выполнения программы, недостаточное инвестирование мероприятий не явилось главной причиной их срыва, и даже при финансировании исполнителей в определенные временные этапы в объеме, достигающем до 97,9% от предусмотренного программой, средства были освоены лишь на 51-78,8% [2].

Проблема ресурсосбережения и создания безотходных технологий приобретает все большее значение, т.к. природное сырье с течением времени истощается, что заставляет перерабатывать более бедные руды и разрабатывать сложные залежи полезных ископаемых, требующие значительных дополнительных затрат. В результате производства параллельно идет процесс накопления отходов, которые по своему составу являются вторичными ресурсами.

По оценкам природоохранных органов, в нашей стране на производство готовой продукции используется лишь 20% добываемого сырья, ежегодно образуется до 20 млн. т токсичных промышленных отходов. В настоящее время накоплено более 18 млрд. т отходов горно-металлургического производства, в которых процентное содержанием полезных компонентов часто сопоставимо с аналогичными показателями природных руд, а переработка их при существующем уровне техники и технологии часто рентабельна.

В производство же вовлекается лишь:

- 14% годового образования отходов горного передела;
- 10% – обогащения;
- 40% – металлургического производства.

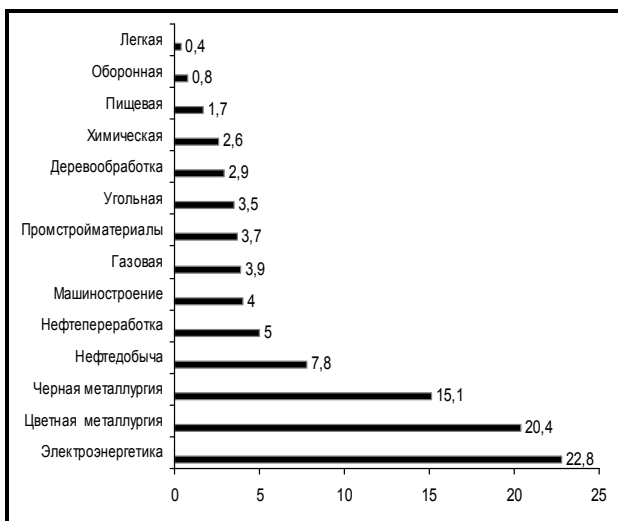
Отходы металлургии используются у нас не в полной мере, во вторичное сырье переходит свыше 20% металлов, годных для повторного использования, и 30% вторичных энергетических ресурсов, отсюда следует, что использование вторичного сырья и энергии является большим резервом ресурсосбережения.

Повышение доли металлов, полученных из вторичного сырья, в общем объеме их потребления стало постоянной тенденцией. Из вторичных ресурсов сейчас выплавляется более 30% мирового производства свинца, алюминия, железа; около 20-25% – цинка и меди.

Вопросы ресурсосбережения непосредственно связаны с экологическими факторами. Оценка воздействия вредных выбросов на окружающую среду производится с учетом экологической обстановки в регионах с целью принятия необходимых мер по предупреждению возможных негативных экологических последствий реализации хозяйственной деятельности.

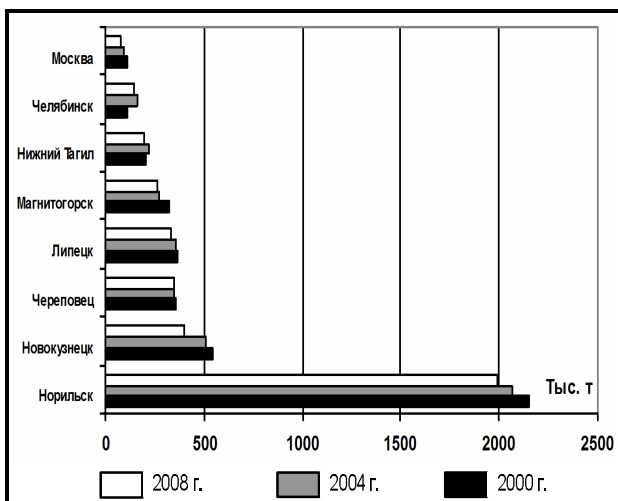
В настоящее время государственный учет выбросов загрязняющих веществ ведется более чем на 17 тыс. предприятий страны. Ежегодно эти выбросы составляют около 25 млн. т, причем в период 1990-2000 гг. шло их снижение, в основном из-за спада производства в отраслях, являющихся основными загрязнителями атмосферы: теплоэнергетике, черной и цветной металлургии (рис. 1).

По данным Федеральной службы государственной статистики [4], в 2008 г. сбросы загрязненных сточных вод по нашей стране составили 17,5 млрд. м<sup>3</sup>, выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников, – 20,6 млн. т. Из них на семь городов с наиболее неблагоприятной экологической обстановкой, где расположены предприятия энергетики, черной и цветной металлургии, приходится 17,9% вредных выбросов, в том числе на г. Норильск – 9,7%.



**Рис. 1. Доля отраслей в выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух промышленностью в 2008 г.**

Для сравнения экологической обстановки в этих городах на рис. 2 представлены данные по г. Москве, тоже неблагоприятному по загрязнению городу. Однако выбросы в г. Москве составили 79 тыс. т, а по г. Норильску – 1990,5 тыс. т. (см. рис. 2).



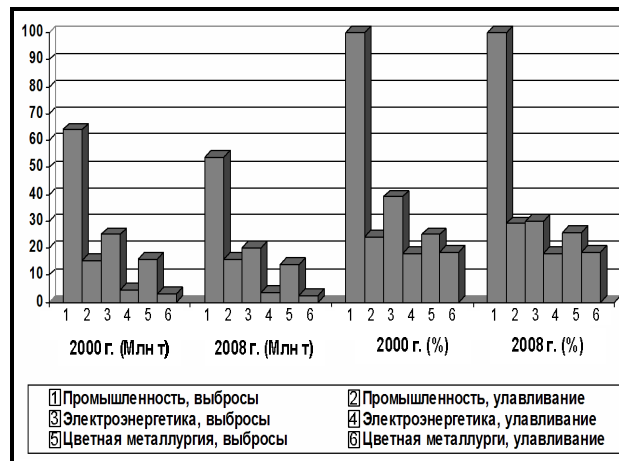
**Рис. 2. Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников в городах с наиболее неблагоприятной экологической обстановкой**

Уровень улавливания и обезвреживания вредных выбросов от стационарных источников в настоящее время составляет 18-29% от общего объема их образования (рис. 3).

Приведенные данные свидетельствуют о необходимости рассматривать вопросы ресурсосбережения и охраны окружающей среды в качестве приоритетных при разработке стратегии экономического развития страны.

Назрела необходимость широкомасштабного перевооружения производственных комплексов на основе инновационных безотходных технологий, в том числе и путем заимствования и адаптации западных разработок. В основу этого процесса необходимо заложить принципы энергетической и экологической безопасно-

сти, рационального использования энергетических, материально-сырьевых и вторичных ресурсов.



**Рис. 3. Выбросы и улавливание загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников**

Тормозом в создании действенной системы планирования является отсутствие системы научно обоснованного целеполагания, не ограниченного инерцией и групповыми интересами лиц, принимающих стратегические решения. Объективное обоснование и формирование целей стратегического плана экономического развития страны, отражающих подлинные потребности, выраженные качественными и взаимосвязанными индикаторами, совокупность которых образует дерево целей перспективного плана, требует участия высокопрофессиональных специалистов в соответствующих отраслях. Верхний уровень дерева целей содержит пункты «Создание условий для устойчивого экономического развития» и «Создание потенциала будущего развития».

Проблема научно-методического сопровождения процессов принятия стратегических плановых решений требует значительных доработок соответствующих документов. Хотя немалое число субъектов РФ имеют стратегическое видение своего будущего, остаются актуальными вопросы методологии стратегического планирования их развития как востребованного сегодня комплексного инструмента государственного управления регионами.

Одной из актуальнейших задач является развитие методологии выявления системы ценностей по различным социально-экономическим направлениям и их увязка с целями стратегии и возможностями федерального бюджета финансировать запланированные мероприятия. В ряде опубликованных работ нашли отражение проблемы выбора системы «ценности-цели» для задач целевого планирования АНР/АНР [1].

Для эффективной реализации государственной политики необходима концентрация ресурсов на стратегических направлениях перспективного планирования и обеспечение надежных источников финансирования.

Необходимо совершенствование методологии долгосрочного планирования. Технологию прогнозирования следует строить не только на экстраполяции прошлых тенденций, а переходить к реальному определению ресурсов и производственных возможностей регионов и желаемых результатов.

Постановка четких целей экономического развития и оценка имеющихся ресурсов позволят сформировать

макроэкономические условия и меры государственного регулирования при разработке программ на заданную перспективу.

При этом используется широкий спектр инструментов управления региональным развитием, применяемым в мировой практике и отработанным в нашей стране:

- планирование и прогнозирование региональных производительных сил, в том числе программно-целевым методом, методом экономического районирования;
- формирования законодательной и нормативно-правовой базы, бюджетного регулирования, методом регионального маркетинга и др.

Новым в современных условиях комплексным инструментом решения стратегических задач на мезоэкономическом (региональном и отраслевом) уровне является участие в этом процессе наряду с государством общественных институтов и бизнеса, взаимное согласование различных направлений государственной региональной политики.

Государственное планирование в современных условиях должно носить не директивный, а индикативный характер. При разработке индикативных планов необходим учет предложений деловых кругов и научного сообщества и свободное целеполагание хозяйствующих субъектов. Государство при этом должно помогать им ориентироваться в перспективах развития производства, отраслей и секторов экономики.

Инструментами воздействия индикативного плана на экономическое поведение производителей призваны служить не требования и указания государственных органов,

а такие рычаги, как преимущественное предоставление государственных заказов, облегченный доступ к природно-сырьевым ресурсам, льготное кредитование и налогообложение, государственные субсидии, субвенции, таможенные льготы, содействие инвестированию и др.

Исходя из сказанного выше, представляется необходимым в круг задач стратегического планирования всей иерархической структуры народного хозяйства, требующих доработки методического обеспечения, включить:

- выбор и обоснование целей социально-экономического развития;
- разработка целевых индикаторов и критериев оценки качества, экономической и социальной эффективности стратегических управленческих решений, программ и проектов;
- составление планов и прогнозов на определенные временные периоды;
- отражение в целевых отраслевых программах мероприятий и критериев оценки максимального ресурсосбережения и охраны окружающей среды;
- определение способов реализации государственной политики и стратегии посредством осуществления системной совокупности целевых программ и проектов;
- инвестиционное обеспечение финансирования мероприятий программы.

Особым предметом исследования и практических предложений по совершенствованию методологии долгосрочного планирования являются вопросы ресурсосбережения и ООС в стратегии развития промышленных регионов.

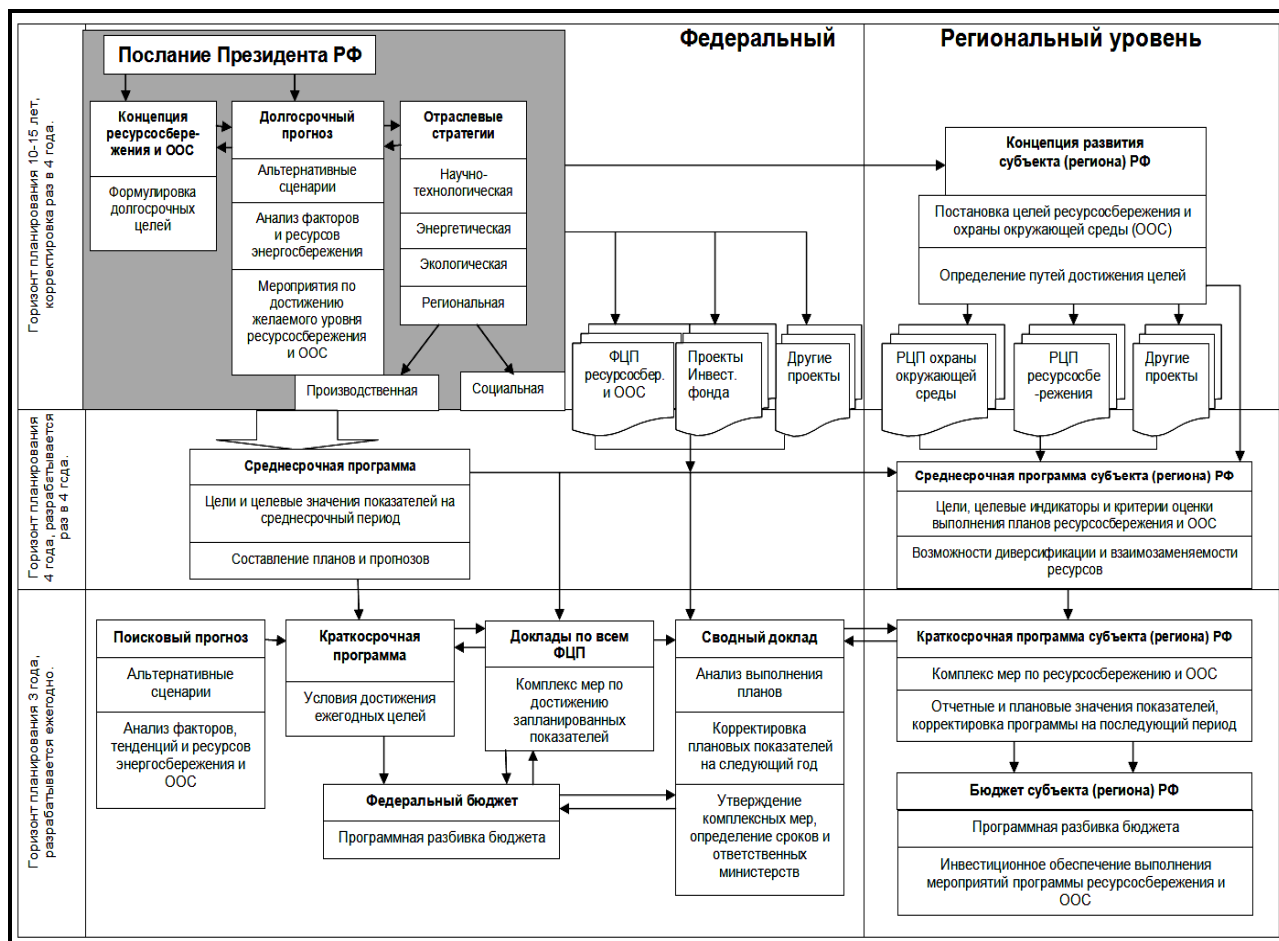


Рис. 4. Схема стратегического планирования развития экономики страны и ее регионов

Концептуальная модель этого блока стратегического плана включает следующие ниже перечисленные этапы.

1. Анализ окружающей среды:
  - внешняя среда;
  - внутренние возможности.
2. Определение политики в сфере ресурсосбережения и ООС (целеполагание).
3. Формулировка стратегии и выбор оптимальных альтернатив:
  - стратегия менеджмента по предельным энергетическим и экологическим нагрузкам промышленных регионов;
  - стратегия научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок;
  - стратегия производства;
  - экологическая стратегия;
  - финансовая стратегия по концентрации и использованию собственных средств, сформированных в результате утилизации энергетических и материальных ресурсов, продажи квот на выбросы загрязняющих веществ, работы бирж вторичного сырья, экологического страхования;
  - социальная стратегия;
  - стратегия организационных изменений.

На рис. 4 представлена разработанная автором функциональная схема стратегического планирования развития экономики страны и ее регионов. В качестве приоритетного направления рассматривается ресурсосбережение и ООС, что чрезвычайно важно в создавшихся в мире условиях истощения природы и антропогенного загрязнения окружающей природной среды.

Мероприятия федеральных (ФЦП) и региональных (РЦП) целевых программ по всем параметрам должны быть взаимоувязаны и взаимосогласованы. Особая роль отводится диверсификации генерирующих источников энергии с учетом природно-ресурсных возможностей территорий, взаимозаменяемости энергии, вырабатываемой на теплоэнергоцентралях, утилизационной энергией, получаемой при использовании вторичных энергоресурсов металлургического, нефтеперерабатывающего и других ресурсоемких производств промышленных регионов.

*Погребняк Римма Григорьевна*

## Литература

1. Де Кутар Ю.Н. Стратегическое моделирование приоритетных национальных проектов: от учета ценностей российского общества к целевому планированию [Текст] / Ю.Н. Де Кутар, Д.С. Шмерлинг // Политика. – 2006-2007. – №4. – С. 148-157.
2. Погребняк Р.Г. Формирование эколого-экономического механизма энергосбережения [Текст] / Р.Г. Погребняк. – М.: ВГНА, 2005. – 98 с.
3. Франция выплатит компенсации жертвам ядерных испытаний [Электронный ресурс] // Утро.РУ : ежедневная электронная газета. URL: <http://www.utro.ru/news/2009/03/24/805256.shtml>.
4. Численность населения [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b08>.

## Ключевые слова

Стратегическое планирование; промышленный регион; экономический рост; природно-ресурсный потенциал; ресурсосбережение; окружающая среда.

## РЕЦЕНЗИЯ

Одной из главных проблем социально-экономического развития Российской Федерации является неравномерность экономического развития регионов. Страна располагает самой большой в мире территорией и исключительно высоким природно-ресурсным потенциалом,

однако, в связи с неравномерностью расположения природных ресурсов, труднодоступностью отдаленных регионов, суровым климатом в стране наряду с высокоразвитыми территориями сформировались отсталые, депрессивные, дотационные субъекты Федерации.

В этих условиях актуальным становится выбор долгосрочной стратегии социально-экономического и инновационно-технологического развития. Стратегической целью является вывод страны из затянувшегося финансово-экономического кризиса через консолидацию всего потенциала российского общества.

В статье рассмотрены теоретические аспекты прогнозирования и планирования социально-экономического развития и размещения производительных сил страны, выявлен круг задач стратегического планирования, требующих методической доработки.

Наглядно в виде диаграмм показано экологическое состояние наиболее загрязненных территорий, что безусловно негативно отражается на экономике. Обосновано, что в условиях исчерпания сырьевых источников экономического роста в мировом масштабе возможностями для инновационного прорыва нашей страны являются повсеместное ресурсосбережение, строгая экологическая политика, эффективная налоговая система, участие в мировой экономике.

Предложенная в работе модель стратегического планирования развития страны содержит федеральные и региональные целевые программы развития отраслей, включающие в число первоочередных задач экономию материальных и энергетических ресурсов, содержит обобщенную характеристику факторов, влияющих на экономику регионов, выявляет пути реализации сильных сторон ресурсного потенциала страны.

Исследование имеет логическое построение, корректно сформулированные выводы, и представляет собой заверченный научный труд. Данная работа может быть рекомендована к печати для использования в практической деятельности планирующих организаций и в учебном процессе.

*Ишина И.В., д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ*

## 9.6. STRATEGIC PLANNING OF RESOURCES SAVINGS AND GUARD OF ENVIRONMENT IN INDUSTRIAL REGIONS

R.G. Pogrebniak, Candidate of Science (Economic),  
Professor of «Economy and Management»

*All-russian state tax academy of the  
Ministry of Finance of Russia*

The theoretical aspects of the strategic planning of territorial organization of productive forces of Russia, his aims, tasks, principles and functions, are considered in the article. The functional diagram of strategy of economic development of country and its industrial regions developed an author is presented.

Planning foresees federal and regional having a special purpose program of development of industries of economic complex of country development on the basis of resources savings and guard of environment.

## Literature

1. <http://www.utro.ru/news/2009/03/24/805256.shtml>.
2. De Kutar J.N., Shmerling D.S. Strategic modeling of priority national projects: from the account of values of the Russian society to target planning//Politija. 2006-2007. №4 (43). P. 148-157.
3. R.G. Pogrebniak. Formation of the ekologo-economic mechanism of power savings. M: BGNA, 2005. – 98 p.
4. [www.gks.ru/bgd/regl/b08](http://www.gks.ru/bgd/regl/b08).

## Keywords

Strategic planning; industrial region; economical growth; natural resources potential; resources savings; environment.