



УДК 338.45:353

© *А. В. Хорошавин, 2009*

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНА

Хорошавин А. В. – канд. экон. наук губернатор Сахалинской области, тел.: (4242) 46-91-11

В статье рассмотрены методические основы разработки промышленной политики региона. Изучен опыт промышленной политики в субъектах Российской Федерации, влияние на развитие промышленности, продолжающихся рыночных преобразований и глобализации, воздействия на региональную экономику ТНК и сетевых структур. Промышленная политика субъекта Федерации имеет целью кардинальной перестройки экономики на основе его промышленно-индустриального ядра. Она должна быть подчиненным элементом стратегии развития и разрабатываться с учетом важнейших тенденций развития региональных отраслевых комплексов, муниципальных образований, глобальной конкурентоспособности региона.

In the article the methodical basics of development of regional industrial policy are considered. The experience of industrial policy in subjects of the Russian Federation, influence of continued changes in the market and globalization on industrial development, impact of TNC and network structures on the regional economy have been studied. Industrial policy of a region of the Federation aims at cardinal restructuring of the economy on the basis of industrial and production core. It has to be a subordinated element of the development strategy and be elaborated taking into account the major tendencies of development of regional branch complexes, municipal institutions, and global competitiveness of a region.

Ключевые слова: промышленная политика, методические основы, региональная экономика, муниципальные образования.

В действующем законодательстве о полномочиях и предметах ведения субъектов Российской Федерации нет упоминания об обязанностях разработки и реализации региональной промышленной политики. Но есть обязанности по разработке программ комплексного социально-экономического развития, прогнозов на среднесрочную перспективу (в рамках бюджетного процесса), осуществлению политики федерального государства по реализации различных ее направлений на территории региона. Субъект Российской Федера-



ции – это нижний уровень государственной власти, и здесь реализуется значительная часть государственных функций, которые определяются местом региона в системе государственного управления и его спецификой. Не все, но многие субъекты Российской Федерации проводили и проводят активную промышленную политику.

Политика – в целом это совокупность осознанных, законодательно утвержденных целей и задач, а также механизмов достижения поставленных целей в определенной области (сектора) общества с использованием экономических, правовых и организационных мер, форм и методов управления экономикой и обществом, отдельными организациями и их группами. Промышленная политика государства – это постановка для решения определенных задач развития общества в промышленной сфере. При этом имеется в виду, что промышленность, главным образом, обеспечивает структурную перестройку экономики региона, повышение уровня технологического развития и конкурентоспособности не только на российском рынке, но и в глобальном процессе обмена.

Итак, главные составляющие политики – это цели, задачи и механизмы реализации. Очевидно, что решающую роль здесь играют цели, так как именно они структурируют и обеспечивают синергетический эффект (умноженный эффект) действий участников процесса.

В современном мире за рубежом просматриваются два крайних подхода к промышленной политике: отсутствие ее и в этом случае государство проводит активную политику развития конкурентоспособной экономики; наличие промышленной политики и тогда государство активно содействует приоритетному развитию определенных отраслей экономики. Но существует еще и третий подход, когда реализуются в разных пропорциях выше рассмотренные направления развития экономики.

Отсутствие явно выраженной национальной промышленной политики в России в 90-е годы определялось задачами первого этапа переходного периода, основной целью которого была трансформация старой производственной системы командной экономики. И хотя было ясно, что государство могло бы активно участвовать в трансформационных процессах, высокая опасность возврата назад к командной экономике предопределила крайне либеральную концепцию реформы, при которой государству отводилась роль «конструктора условий» и «наблюдателя» за социально-экономическим положением. Итоги постоянной борьбы между рыночными либералами и государственниками длительное время были на стороне первых.

В настоящее время в идеологическом смысле в экономической политике России преобладают идеи либерализма. Но при этом подспудно усиливаются позиции государственников, в том числе, за счет усиления военно-промышленного комплекса, увеличения «приоритетных» отраслевых программ развития, «присутствия» государства и усиления такого присутствия в отдельных сферах экономики (Газпром, РЖД, энергетические сети, атомная энергетика, авиакосмическая корпорация и др.).



Также как в зарубежном мире, среди национальных хозяйственных систем в России на уровне регионов присутствует большое количество подходов развития, в крайних «точках», которых находятся модели гг. Москвы и Санкт-Петербурга. Первый демонстрирует устойчивую приверженность модели активной промышленной политики, второй – ориентирован на модель развития конкурентной экономики. Нет никаких противоречий в том, что отдельные регионы в разной степени сочетают идеи развития конкурентной экономики и активной промышленной политики.

Очень важно подчеркнуть, что если конкурентные преимущества субъекта Российской Федерации высоки и не надо совершать особых действий по реформированию старой структуры производственного и социального комплексов, то хорошо работает модель конкурентной экономики. Если же структура экономики теряет или потеряла свою конкурентоспособность, обременена старыми фондами и производственными системами, то такие регионы вынуждены использовать особую промышленную политику.

Субъект Российской Федерации – это нижний уровень государственного управления и верхний уровень «местной» власти. В него входят городские округа, муниципальные районы, которые имеют свою территорию и свой уровень компетенции. Крупные города, имеющие статус муниципального образования, разрабатывают «свои» стратегии, политики, долговременные планы, целевые программы развития, в том числе по модернизации структуры экономики и промышленности. Важнейшими результатами этой деятельности стали: наукограды, особые экономические зоны, муниципальные (городские и районные) стратегии развития на 20–25 лет. Муниципалитет как составная часть субъекта решает задачи как его (насколько эти задачи определены), так и свои специфические задачи.

Промышленная политика субъекта Российской Федерации может «складываться» из муниципальных политик, что правомерно в период деградиционного развития, т. е. когда он как целостное образование не определился с направлениями преодоления кризиса. Тогда промышленная политика муниципалитетов становится базой структурной реорганизации субъекта. Однако такая модель не реализована ни в одном из регионов Российской Федерации, хотя многие региональные столицы в постановке и решении задач реструктуризации экономики опережают свои субъекты и стимулируют последних на активную политику.

Общей тенденцией в России является разработка субъектами Российской Федерации региональных стратегий, программ и политик. При этом становится задача на участие муниципалитетов районного и городского уровней в реализации обозначенных в стратегиях, программах и политиках, целях. Но вне воздействия региональных программ остается значительная часть муниципальных социально-хозяйственных комплексов. Поэтому многие муниципальные образования просто обязаны разрабатывать свои стратегии, программы и политики, учитывающие общие (для региона) цели и «частные» потребности самого муниципального образования.

Нужно видеть, что региональные комплексы России реструктуризируются (перекраиваются) под влиянием двух фундаментальных процессов: продолжающихся рыночных преобразований и глобализации.

Рыночные преобразования – это не только становление новой законодательной и муниципальной базы, но перекраивание материально-вещественной структуры производства, включая закрытие и открытие предприятий, модернизацию структуры экономики, приведение ее в соответствие с современными научно-техническими, социальными, экономическими и экологическими требованиями. Очевидно, что спад производства в большинстве российских регионов 1992–1998 гг. обусловлен был именно этими обстоятельствами. Значительная часть экономики была малоэффективной; государство и общество «проедали» больше, чем зарабатывали.

Нельзя сказать, что с началом 2000-х гг. с наследием прошлого было покончено. Значительная часть экономики, оставаясь под прикрытием государства, сохраняет старую производственную базу. Бюджетная сфера является оплотом отживающих дорыночных экономических отношений, и сегодня ее реформирование является одним из основных направлений углубления рыночных преобразований в России. В наибольшей мере в этот процесс вовлечены регионы и муниципальные образования. И под влиянием этих процессов структура экономики претерпевает существенные изменения.

Второй процесс – это глобализация или выход на мировой рынок не только и не столько государства, сколько отдельных компаний и регионов. Глобализация – это закономерный процесс развития мирового хозяйства и характеристика прогрессивности национальной и региональной экономик. Если регион ориентирован на внутреннюю замкнутость, то его будущее весьма проблематично. «Ситуация не может быть исправлена никакими масштабными инвестициями в основные фонды и социальную сферу, передачей в эти регионы части административных функций до тех пор, пока не будет решена самая главная задача интеграции данных регионов в глобальные рынки» [1].

В последние 20–25 лет в мировой экономике происходят кардинальные преобразования в организационной структуре производства. Набрали силу транснациональные компании (ТНК) – международные производственно-экономические системы, которые лишь формально привязаны к той или иной стране по месту дислокации головной компании. На деле они не имеют национальной привязки и работают на рынках всего мира. Численность транснациональных компаний достигла более 70 тыс. ед., а их зарубежных филиалов более 690 тыс. ед. Причем на долю 100 крупнейших ТНК в 2003 г. приходилось 12 % активов и 18 % работников. Это показывает достаточно высокий уровень концентрации международного производства. По своей экономической мощи современные транснациональные компании сравнимы с целыми странами: 100 крупнейших ТНК обеспечили в 2000 г. более 4 % мирового ВВП, а первые 10 – почти 1 %. Более того, некоторые ТНК по своим эконо-



мическим характеристикам, например, темпам роста и объемам продаж, уже опережают многие страны [2].

ТНК – это относительно «замкнутые» социально-производственные системы, которые самостоятельно осуществляют все главные элементы воспроизводства продукта в крупных масштабах (наука, проектирование, производство, сбыт, инвестиции, подготовка кадров). Выйти посторонней фирме на рынки продукции и услуг, производимых этими ТНК, практически невозможно. Но масштабы производства не позволяют последним быстро реагировать на изменения спроса. В этой связи они начинают проигрывать более гибким структурам, создаваемым для удовлетворения часто меняющихся, но незначительных по размеру потребностей отдельных групп населения и бизнеса.

Второй тип организации бизнеса – сетевые структуры, которые создаются для удовлетворения потребностей меняющегося спроса и формируются за счет процессов объединения мелких, малых и средних предприятий (на принципах конкуренции) для решения конкретных производственно-экономических задач. При наличии признаков удовлетворения спроса, снижения конкурентоспособности продукции структура самопроизвольно начинает трансформироваться. В настоящее время в России сетевые производственные структуры работают только в сфере внутренней торговли. Считается, что они – прообразы региональных производственных кластеров, которые реально могут претендовать на участие в глобальных процессах производства и обмена.

Очень важным обстоятельством, а по сути дела мощным фактором региональной промышленной политики, является состояние социально-экономической системы, этапность ее развития. Одно дело, когда регион продолжает падение производства и производственный комплекс теряет свои старые структуры. В этом случае деградация производственной сферы грозит социальными катаклизмами. Региональная промышленная политика не может ориентироваться только на принципы конкурентной экономики. Структурная перестройка будет направлена на формирование занятости, сохранение производственного потенциала, даже при его недостаточной экономической эффективности.

Качественно другие условия имеют стагнирующие регионы, ежегодный прирост ВРП которых составляет 3 % и менее. В этом случае развитие не усугубляет социальные противоречия, но и не решает их. Здесь нет возможностей для промышленной политики. Но и ориентация на принципы конкурентной экономики не даст значительных результатов. В то же время отставание от других регионов страны вызывает отток населения и кадров, потерю ими конкурентоспособных позиций. Такие субъекты Российской Федерации должны совмещать промышленную и конкурентную политики.

Третий тип условий связан с благоприятной структурой экономики субъекта. В регионе имеются стратегические факторы развития и созданные ранее конкурентные преимущества, которые в максимальной мере могут реализо-

ваться в процессе осуществления мер содействия развитию конкурентной экономики.

Большинство российских регионов находятся в стагнационном состоянии. Поэтому общая концепция экономического развития должна опираться на идею сочетания активной промышленной (структурной) политики и максимального содействия развитию конкурентной экономики.

Важным обстоятельством промышленной политики России и регионов является тот феномен, что государство и его органы не вполне управляют процессом преобразований. Они играют важную роль в определении общей концепции, создают инструментальные и инфраструктурные условия. Но сами преобразования осуществляет бизнес, в том числе входящий в состав ТНК, крупных российских государственных и частных производителей, российских и зарубежных инвесторов, малые и средние предприятия всех отраслей экономики. Активным субъектом промышленной политики в регионе может быть только бизнес и его структуры.

Федеральное правительство в рамках концепции развития конкурентной экономики формирует важнейшие структурные задачи и выделяет средства на их реализацию. Чем больше субъект включен в активную промышленную политику, тем более он использует средства Федерального бюджета на структурную перестройку экономики.

Во многих исследованиях указывается, что региональная промышленная политика – это не просто решение текущих задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Необходимо обеспечение коренной перестройки экономики на основе его промышленно-индустриального ядра, способного реализовать новую экономическую инновационную парадигму. Есть смысл начинать разработку и реализацию промышленной политики в том случае, если в конце этого процесса экономика выходит на качественно новый уровень технологического развития.

Уровень технологического развития региональной экономики – сложное понятие, которое практически не разработано. Ссылки на работу С. Глазьева [3] по исследованию процессов формирования и развития технологических укладов, по-видимому, правомерны применительно к уровню национальных хозяйственных комплексов. Однако применение этой методологии на уровне субъектов Российской Федерации не дает существенных результатов [4]. Укрупненная «сетка» классификации видов производства по технологическим укладам «пропускает» большую часть экономических субъектов работающих в регионе.

Поэтому для анализа технико-технологического уровня предприятия важен не набор продуктов им выпускаемых, а набор технологических средств, которыми оно пользуется, степень соответствия его современным достижениям науки и техники. В России и за рубежом обобщенную картину технологического уровня развития региона и его динамики необходимо определять на основе данных государственной статистики, которая дает возможность рассчитывать макропоказатели (выработка ВРП на одного занятого, стои-



мость основных фондов, инвестиции в основной капитал, иностранные инвестиции и др.).

Очевидно, что в современный период развития России целью региональной промышленной политики является становление новой структуры промышленности и экономики в целом за счет:

- привлечения в регион предприятий – мировых и отечественных «лидеров» и их дочерних подразделений;
- использования имеющихся и развития возможных конкурентных преимуществ региона;
- целенаправленного формирования региональных кластеров.

При этом промышленная политика региона – это целенаправленная деятельность трех групп субъектов, приводящих к определенным заданным результатам. Таковыми являются: власть, государство, наука, разрабатывающие и принимающие концепцию промышленной политики, а также организации, обеспечивающие ее правовую и организационную поддержку; бизнес, реализующий свои задачи в руках промышленной политики; общественные организации и движения, обеспечивающие социальную поддержку на всех уровнях.

Ведущим элементом промышленной политики региона является ее концепция – система основополагающих идей, целей и направлений. Цель по созданию современного, высокотехнологичного, конкурентоспособного индустриального комплекса регионального уровня должна иметь свойства параметричности, т. е. могла бы быть описана на языке цифр, диаграмм, графиков, числовых моделей. Она может задавать параметры составных элементов политики. В процессе выработки цели создается благоприятное психологическое поле для понимания бизнесом: чего и почему хочет местная власть, что она будет предпринимать для реализации своих целей. Бизнес не просто должен принимать участие в разработке промышленной политики, но в значительной мере осуществлять свой частный маркетинг и прогноз изменения ситуации на рынке, формулировать свою долгосрочную программу действий, координировать ее с другими участниками региональной политики.

Многие зарубежные и отечественные специалисты считают, что термин «промышленная политика» себя изжил, и что в условиях инновационного взрыва правомерно говорить об инновационной политике. По-видимому, это правомерно в отдельных странах и субъектах (гг. Москва и Санкт-Петербург). Но промышленность, особенно в традиционно индустриальных районах России, остается ведущим направлением экономики, включения региона во внутренний и международный обмен. Задачи инновационного развития здесь не решены, прежде всего, в промышленности. Поэтому в современных условиях любая промышленная политика своей целью должна иметь инновационную экономику.

Промышленная политика является подчиненным элементом региональной стратегии развития и не может не учитывать экономические и социаль-

ные последствия. Но главная ее задача – обеспечение технологической реструктуризации экономики, составными частями которой являются:

- оценка состояния и проблем экономики региона и места в ней отраслей промышленности;
- анализ технико-технологического уровня производства;
- оценка долговременных факторов обеспечения локальной и глобальной конкурентоспособности региона;
- разработка вариантов развития промышленного комплекса субъекта Российской Федерации;
- определение концепции и миссии развития промышленности;
- прогнозирование развития промышленности;
- разработка механизмов реализации промышленной политики.

Промышленная политика региона не может разрабатываться без учета важнейших тенденций в развитии отраслей и муниципальных образований. Однако не все из них по объективным причинам могут рассчитывать на безусловный рост. Поэтому промышленная политика сосредотачивается на важнейших отраслях и наиболее динамичных муниципальных образованиях, которые в региональном масштабе являются «точками» роста и могут существенно повлиять на структуру экономики, ее конкурентоспособность и эффективность за счет включения в зону влияния других предприятий и субрегионов.

Библиографические ссылки

1. *Щедровицкий П. Г., Княгинин В. Н.* Территориальная проекция промышленной политики // Современная национальная промышленная политика России: сб. (региональный аспект). 2004. Вып. 2.
2. *Гречко Е. А.* Модели управления транснациональными корпорациями в условиях глобализации. М., 2006.
3. *Глазьев С. Ю.* Теория долгосрочного технико-экономического развития. М., 1993.
4. *Чеченова Р. И.* Технологическая реструктуризация как фактор повышения конкурентоспособности промышленности Уральского федерального округа // ИЭ УРО РАН. Екатеринбург, 2004.