

Особенности региональной промышленной политики России на современном этапе

© 2014 Погудаева Марина Юрьевна

доктор экономических наук, профессор

© 2014 Оркуша Марина Анатольевна

Институт экономики, управления и права

Российского государственного гуманитарного университета

125993, г. Москва, Миусская пл., д. 6, стр. 3

E-mail: pomarin@pochta.ru, marissa@mail.ru

Рассмотрены особенности региональной промышленной политики России на современном этапе. На основе анализа результатов экономического развития регионов Российской Федерации определены основные задачи развития региональной промышленности и предложены направления формирования региональной промышленной политики.

Ключевые слова: региональная промышленная политика, социально-экономическое развитие, модернизация промышленности, конкурентная среда, кластерная политика, экономические кластеры, региональное развитие.

Основой региональной промышленной политики является формирование регионального товарного рынка - сферы обращения товара в пределах субъекта Федерации¹.

Определяя экономическую сущность рынка, можно согласиться с профессором кафедры планирования и управления народным хозяйством Новосибирского национального исследовательского государственного университета Р. Шнипером, который считает, что "это совокупность высоколокализованных социально-экономических процессов и отношений в сфере обмена (обращения), формируемых под влиянием особенностей спроса и предложения каждого (территориального - государственного - автономного) образования и с учетом адекватных методов регулирования конъюнктуры рынка и процессов принятия коммерческих решений"².

Региональная промышленная политика имеет главную цель - повышение экономического потенциала региона, развитие его материальной и производственной инфраструктуры, в которую, прежде всего, входят:

- обеспечение развития отраслей производства товаров и услуг;
- добыча и переработка полезных ископаемых на территории региона;
- управление государственной собственностью и формирование фондового рынка, направленные на создание условий, обеспечивающих эффективное регулирование финансового регионального рынка;
- регулирование бюджетной, налоговой, инвестиционной, страховой деятельности в регионе.

Данная цель достигается с помощью рыночного механизма, который позволяет наполнить региональное экономическое пространство конкретным содержанием, реализуя интересы субъектов производственных отношений и активизируя производственно-экономические связи и зависимости. Формируется этот рынок под воздействием следующих факторов:

- природно-географических;
- экономических (состояние транспортно-коммуникационной сети, объем и структура платежеспособного спроса населения, сложившаяся специализация региона);
- технологических (взаимозаменяемость товаров в производстве и потреблении);
- национально-административных (административно-территориальное деление региона);
- организационно-экономических (схема управления в объединениях предприятий: концернах, холдингах, акционерных обществах);
- политических и экологических.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что целью промышленной политики региона является создание конкурентоспособного промышленного комплекса, имеющего рациональные состав и структуру, устойчивые и взаимовыгодные связи с российскими и зарубежными финансово-экономическими системами, способного обеспечить выпуск высококачественной импортозамещающей и наукоемкой экспортной продукции, высокую занятость населения, стабильные поступления налоговых платежей в бюджет на основе эффективного правового и экономического регулирования хозяйственных процессов.

Таким образом, региональная промышленная политика – система правовых, экономических и организационных мер, осуществляемых органами государственной власти и должностными лицами региона, направленных на законодательное, экономическое, информационное и организационно-распорядительное регулирование в сфере промышленной деятельности в целях повышения эффективности функционирования и развития регионального промышленного комплекса³.

Согласно Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 г. одним из направлений социально-экономического развития регионов Российской Федерации должны стать создание условий модернизация промышленности, поддержка и развитие конкурентоспособных в глобальном рынке территориальных производственных кластеров.

Основными задачами развития промышленности в регионах РФ являются⁴:

- наращивание потенциала расширенного воспроизводства в отраслях промышленности;
- повышение конкурентоспособности российской промышленной продукции на внутренних и внешних рынках;
- диверсификация промышленности, опережающее развитие отраслей промышленности, производящих продукцию с более высокой долей добавленной стоимости;
- ускоренная модернизация российской промышленности;
- приоритетное развитие высокотехнологичных и наукоемких отраслей, значительное увеличение доли инновационной продукции в общем объеме промышленного производства;
- наращивание темпов импортозамещения;
- создание благоприятных условий для развития частного предпринимательства в сфере материального производства;
- эффективная внешнеэкономическая политика, учитывающая участие России в ВТО, сотрудничество с Евросоюзом.

Промышленная политика в текущий период развития общества носит не отраслевой, а региональный характер. То есть в современной экономике высокая конкурентоспособность территории держится на сильных позициях отдельных кластеров, которые представляют собой сообщество сконцентрированных по географическому принципу фирм, тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга. Отличие кластера от других форм организации предприятий на территории (например, от территориально-производственных комплексов) состоит:

- во-первых, в наличии внутренней конкурентной среды;

- во-вторых, в существенном присутствии кластера в глобальной экономике, в наличии у него сильных конкурентных позиций на глобальном рынке.

Обычно на территории имеется ограниченное количество кластеров, но именно они обеспечивают конкурентоспособность региона.

Кластерная политика характеризуется тем, что центральное внимание уделяется укреплению сетей взаимосвязей между экономическими субъектами – участниками кластера, в целях упрощения доступа к новым технологиям, распределению рисков в различных формах совместной экономической деятельности, в том числе совместного выхода на внешние рынки, организации совместных НИОКР, совместных использования знаний и основных фондов, ускорения процессов обучения за счет концентрации и физических контактов специалистов мирового уровня, снижения транзакционных издержек в различных областях за счет увеличения доверия между участниками кластера⁵.

Россия унаследовала экономические регионы, создававшиеся в ходе индустриализации и рассчитанные на развитие масштабного массового производства, а потому имеющие централизованную организацию. К тому же крупные вертикально интегрированные компании (ВИК) в постсоветский период поглотили большую часть данного производства, что также повлияло на производственно-территориальную организацию российских регионов. В настоящий момент, если судить по структуре российского экспорта, производственных кластеров, конкурентоспособных в глобальном масштабе, практически нет. Их появление выступает условием обретения Россией долгосрочной конкурентоспособности, а следовательно, стимулирование возникновения экономических кластеров должно относиться к числу приоритетов государственной политики регионального развития.

Кроме того, территориальные производственные кластеры должны стать формой интеграции и поддержки малого и среднего бизнеса⁶. То есть традиционные макроэкономические и отраслевые подходы к развитию малого и среднего бизнеса следует дополнить региональным, выражающимся в формировании территориальных производственных кластеров.

Достижение целей регионального развития, обеспечение эффективного взаимодействия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований при реализации программ социально-экономического развития территорий

предполагает в качестве необходимого условия улучшение качества государственного управления и повышение эффективности использования общественных финансов на субфедеральном уровне. Поэтому проведение на данном уровне административной реформы, внедрение программно-целевого бюджетирования (ПЦБ) и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), новых механизмов административного регулирования и управления, взаимоотношений с органами местного самоуправления, развития механизмов частно-государственного партнерства на региональном и местном уровнях становятся одним из приоритетов стратегии регионального развития Российской Федерации. В рамках повышения качества управления на субфедеральном уровне должны быть осуществлены следующие меры:

- разработка и принятие федеральной программы содействия проведению социально-экономических реформ на региональном и местном уровнях - создание стимулов для внедрения инструментов стратегического планирования, реформы функций (эффективное выполнение законодательных решений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления), внедрения ПЦБ и БОР;

- создание системы федерального мониторинга региональных социально-экономических показателей (синхронизация существующих мониторинговых и прогнозных систем аппарата Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минфина России, Минрегиона России, аппаратов Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и пр.), состояния нормативно-правовой базы, хода социально-экономических реформ, формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществления инвестиционных проектов, выявления инфраструктурных ограничений и возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов; создание системы сбора и распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровнях;

- содействие межрегиональной координации решений в области экономической политики - участие федеральных органов исполнительной власти в процессе разработки стратегий регионального развития субъектов Российской Федерации (групп субъектов) и в финансировании межрегиональных инфраструктурных проектов, инициируемых несколькими субъектами Федерации либо крупными группами поселений в рамках согласованных стратегических приоритетов регионального развития;

- содействие реализации пилотных проектов социально-экономических реформ на региональном и местном уровнях - разработка и принятие федеральной нормативно-правовой базы для проведения экспериментов по внедрению новых инструментов социально-экономической политики в отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Обязательным условием реализации пилотных проектов должны стать мониторинг и контроль со стороны федеральных органов, последующая обработка результатов эксперимента с целью распространения лучшей практики и внесения в установленном порядке законопроектных инициатив;

- реализация существующих механизмов финансового поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на проведение приоритетных реформ. Софинансирование усилий региональных и местных властей в области проведения социально-экономических реформ из федерального бюджета. Выявление и распространение лучшей региональной и муниципальной практики в области проведения социально-экономических реформ⁷.

Для поддержки социально-экономического развития регионов особое внимание следует уделить принятию базовых нормативных правовых актов, обеспечивающих эффективную региональную политику, отвечающую современным условиям. Очевидна необходимость принятия Федеральных законов "О пространственном развитии Российской Федерации" и "Об основах государственного регулирования регионального развития Российской Федерации". В Законе "О пространственном развитии Российской Федерации" должны быть определены принципы построения Генеральной схемы пространственного развития Российской Федерации (размещения инфраструктурных объектов, территориальных органов федеральной исполнительной власти, крупных социальных объектов и учреждений федерального значения, функционального зонирования территории Российской Федерации и пр.). Законом должен быть определен порядок согласования Генеральной схемы пространственного развития с субъектами Российской Федерации и крупными муниципальными образованиями. В Законе "Об основах государственного регулирования регионального развития Российской Федерации" целесообразно определить: цели, задачи и основные направления регионального развития; принципы, методы и формы современной региональной политики; порядок формирования и расходования бюджетных фондов, обеспечивающих сбалансированность и эффективность регионального развития; дифференциацию регионов с уче-

том их специфики и вытекающих из этого особенностей в правовом регулировании.

Принятие данных правовых нормативных актов необходимо увязать с решением других, соотносимых с ними задач. Речь идет, прежде всего, о дополнениях к федеральному законодательству, регулирующему предпринимательскую и инновационную деятельность, ценовое и тарифное регулирование, инвестиционную политику, межбюджетные отношения, административно-территориальное устройство.

Необходимо принятие федеральных законов, обеспечивающих внедрение принципов регионального программирования и планирования (определение статуса стратегических документов, обеспечение преемственности деятельности), повышение эффективности и ответственности региональной власти и управления в вопросах успешного развития подведомственных территорий.

Насущной потребностью является также определение единых подходов поддержки регионов в соответствии с конституционными принципами федеративного устройства России.

Успешная реализация задач регионального развития тесно связана с тем, насколько полно в России решена проблема административно-территориального устройства. До сих пор в России так и не приняты федеральные законы, определяющие порядок формирования административных границ субъектов Российской Федерации и общие принципы административно-территориального устройства внутри регионов.

Формирование правовой базы для обеспечения и функционирования отдельных типов территорий (особое геополитическое положение территорий субъектов Российской Федерации, границы которых совпадают с государственной границей России; изолированное положение Калининградской области; наличие закрытых административно-территориальных образований; сложная политическая ситуация на Северном Кавказе, и особенно в Чеченской Республике, наличие важнейших геостратегических ресурсов в Арктической зоне, а также особое геоэкономическое положение ряда регионов) обуславливает необходимость проведения особой правовой политики в отношении названных территорий, а также закрепления возможности особого порядка решения в них вопросов местного значения, причем не обязательно в форме местного самоуправления. В частности, требуется укрепление нормативно-правовой базы приграничного сотрудничества. Также требуется институциональное обустройство интеграционных процессов и взаимодействия сопредельных территорий на пространстве СНГ как важных инструментов

обеспечения развития субъектов Федерации, а также расширения связей с Азиатско-Тихоокеанским регионом в рамках Шанхайской организации сотрудничества⁸.

Необходимым является развитие нормативно-правовой базы, регулирующей механизм частно-государственного партнерства (законодательство о концессиях, о предоставлении бюджетных гарантий по некоммерческим рискам, об участии работодателей в составлении учебных планов и программ учебных заведений и т.д.).

Необходимы разработка и совершенствование законодательства, направленного на улучшение демографической и миграционной ситуации в регионах Российской Федерации⁹.

Основываясь на данных Министерства регионального развития Российской Федерации, можно сделать вывод, что для реализации Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации необходимо совершенствование системы федерального мониторинга региональных социально-экономических показателей.

Задачами мониторинга являются:

- оценка уровня социально-экономического развития регионов, муниципальных образований в зависимости от их функции в пространственной организации страны. Введение системы статистики для городских округов и городских поселений. Новая система показателей должна позволять проводить оценку инфраструктурных возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов в регионах и муниципальных образованиях, выявлять формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса (в том числе формирования конкурентоспособных экономических кластеров) и осуществления инвестиционных проектов, объективно оценивать необходимость федеральной поддержки региона или муниципального образования;

- оценка деятельности региональных органов власти по проведению социально-экономических, бюджетной и административной реформ, сбор информации и анализ состояния нормативно-правовой базы на региональном и местном уровнях, оценка реализации региональных программ социально-экономического развития;

- мониторинг состояния трудового, демографического и миграционного балансов территорий, развития этноконфессионального сотрудничества в них.

По нашему мнению, основываясь на Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 г., в перспективе возможно достичь следующих результатов:

- увеличение скорости прохождения управленческих решений федерального уровня на уровень регионов и повышение их результативности;

- повышение уровня кооперации между субъектами РФ, что существенно уменьшит барьеры на пути свободного перемещения между ними ключевых ресурсов развития - человеческих, финансовых, управленческих, интеллектуальных и др.;

- повышение эффективности использования федеральных финансов;

- закрепление региональной политики в соответствующих институтах (законы, нормы и правила) и организационных структурах;

- появление рынка доступного жилья, существенная модернизация системы ЖКХ.

В среднесрочной перспективе будут достигнуты следующие результаты:

- повысится мобильность населения;

- сложится структура из 6-9 опорных регионов, являющихся лидерами развития страны и конкурентоспособных на мировом уровне;

- количество выдаваемых ипотечных кредитов превысит 1 млн в год;

- в экономическое пространство страны будут втянуты приграничные территории соседних государств.

В долгосрочной перспективе будут достигнуты следующие результаты:

- сохранится территориальная целостность страны;

- произойдет сокращение площадей официально выделяемых кризисных территорий;

- Россия оформит свой глобальный регион, сопоставимый с мировыми глобальными регионами.

Таким образом, формирование региональной промышленной политики должно стать одним из стратегических направлений социально-экономического развития Российской Федерации.

¹ Гоодилов А.А., Козлов С.Д. Регионоведение: учеб. пособие. Калининград, 2010. С. 28.

² Цит по: Регионоведение. С. 30; См. также: Стерликов Ф.Ф. Модели хозяйствования // Экономические науки. 2012. □ 3 (88).

³ Гоодилов А.А., Козлов С.Д. Указ. соч. С. 45.

⁴ Министерство регионального развития Российской Федерации. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

Поступила в редакцию 03.02.2014 г.