

**Мечикова М.Н.,**  
Старший преподаватель  
Таганрогского государственного педагогического института

### **Институциональные и экономические факторы рационализации региональной промышленной политики России**

*В данной статье рассмотрены базовые составляющие региональной промышленной политики России, а также, на основе систематизации отечественного опыта, сформулированы основные предложения по ее активизации и институционализации с учетом влияния кризисных явлений на экономику страны.*

*Ключевые слова: промышленная политика, регион, институциональная составляющая, концессионное соглашение, частно-государственное партнерство*

*Mechikova M. N. Institutional and economic factors of rationalization of regional industrial policy of Russia.*

*In given article base components of a regional industrial policy of Russia, and also, on the basis of ordering of domestic experience are considered, the basic offers on its activization and an institutionalization taking into account influence of the crisis phenomena on national economy are formulated.*

*Keywords: the industrial policy, the region, an institutional component, the concession agreement, the private-state partnership*

Значение промышленной политики как многоуровневой целенаправленной системы регулирующих мероприятий в период кризиса и посткризисного развития существенно возрастает. В современных рыночных условиях факт наличия у определенной территории тех или иных преимуществ является общепризнанным и не нуждается в дополнительных доказательствах. В данном контексте, особого внимания заслуживает изучение промышленной политики мезоуровня, как связующего звена между макро- и микроуровнями, ее особенностей, институциональных и экономических факторов, влияющих на промышленное развитие региона.

В последние годы в экономике России одним из центральных вопросов промышленной политики является вопрос: «на каком уровне следует формулировать и проводить промышленную политику». С одной стороны, существуют серьезные основания полагать, что промышленная политика должна формироваться на федеральном уровне по типу национальных проектов. С другой стороны, федеральный центр, особенно в последнее десятилетие, «активно стимулировал» субъекты федерации к разработке и реализации собственной промышленной

политики.

К основным функциям государственной промышленной политики и России, в частности, можно отнести:

- определение приоритетов и общенациональных целей промышленного развития;
- формирование федеральной нормативно-правовой базы;
- разработка и реализация федеральных целевых программы промышленной политики;
- организация взаимодействия промышленного бизнеса и государства при формировании и реализации промышленной политики;
- уточнение и разделение компетенций с регионами и внешнеполитические аспекты промышленной политики.

При рассмотрении промышленной политики в региональном разрезе следует оценить особенности развития территории, в частности, географическое положение, уровень административного давления, социально-экономическое развитие, наличие институциональной составляющей и т.д.

Под «институциональной составляющей промышленной политики» понимается взаимосвязанные между собой экономические институты, субъекты и объекты территориальной системы, обеспечивающие эффективное развитие промышленности, стимулирующее рост экономики и благосостояния населения.

Для более глубокого понимания экономической сущности промышленной политики следует обратить внимание на основные институты, создающие условия для ее реализации, определенные в общем виде Д. Нортон в его институциональной теории, как “правила игры” в обществе или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми.

Роль институтов в функционировании экономических систем несомненна, т.к. “взаимоотношения между обществом и экономикой определяются набором институциональных ограничений, которые определяют базовую структуру стимулов экономической системы и контролирует соблюдение этих прав, выступая главными детерминантами функционирования экономики”[1], в качестве регулирующей государством динамической системы. Институты также являются ключом к пониманию особенности взаимоотношений между бизнесом и управленческими структурами в рамках реализации эффективной промышленной политики.

Основной проблемой реализации промышленной политики на всех уровнях государственного управления является проблема согласования и балансировки интересов властных структур и интересов бизнеса с целью повышения эффективности промышленного производства, среди основных показателей которой следует выделить следующие: рост объемов производства при одновременном снижении затрат, наращивание инновационной составляющей, рост конкурентоспособности продукции т.д.

Важнейшими концептуальными составляющими промышленной политики региона являются ключевые проблемы в развитии страны и региона, баланс укрупненных экономических интересов, сложившихся в регионе, и задачи региональных органов управления по формированию "социальной базы" промышленной политики, включая стимулирование инвестиций, инфляционно безопасное

поддержание спроса, оздоровление институциональной среды.

В данной связи, следует сформулировать основные социально-экономические предпосылки рационализации промышленной политики региона, в частности:

1. В период посткризисного роста региональных экономических систем формирование социально-психологической "атмосферы обновления и подъема", характеризующейся наличием в обществе и трудовых коллективах внутреннего согласия по поводу целей развития и способов их достижения. Только в такой среде будет господствовать конструктивная мотивация, обеспечивающая поступательное развитие экономики и промышленности региона.

2. Следует стремиться к состоянию общества, при котором его ключевые структуры будут связывать свои жизненные перспективы и стратегические интересы отдельной территории с расширенным воспроизводством и модернизацией, с увеличением национального богатства и производительного капитала, а не с их перераспределением.

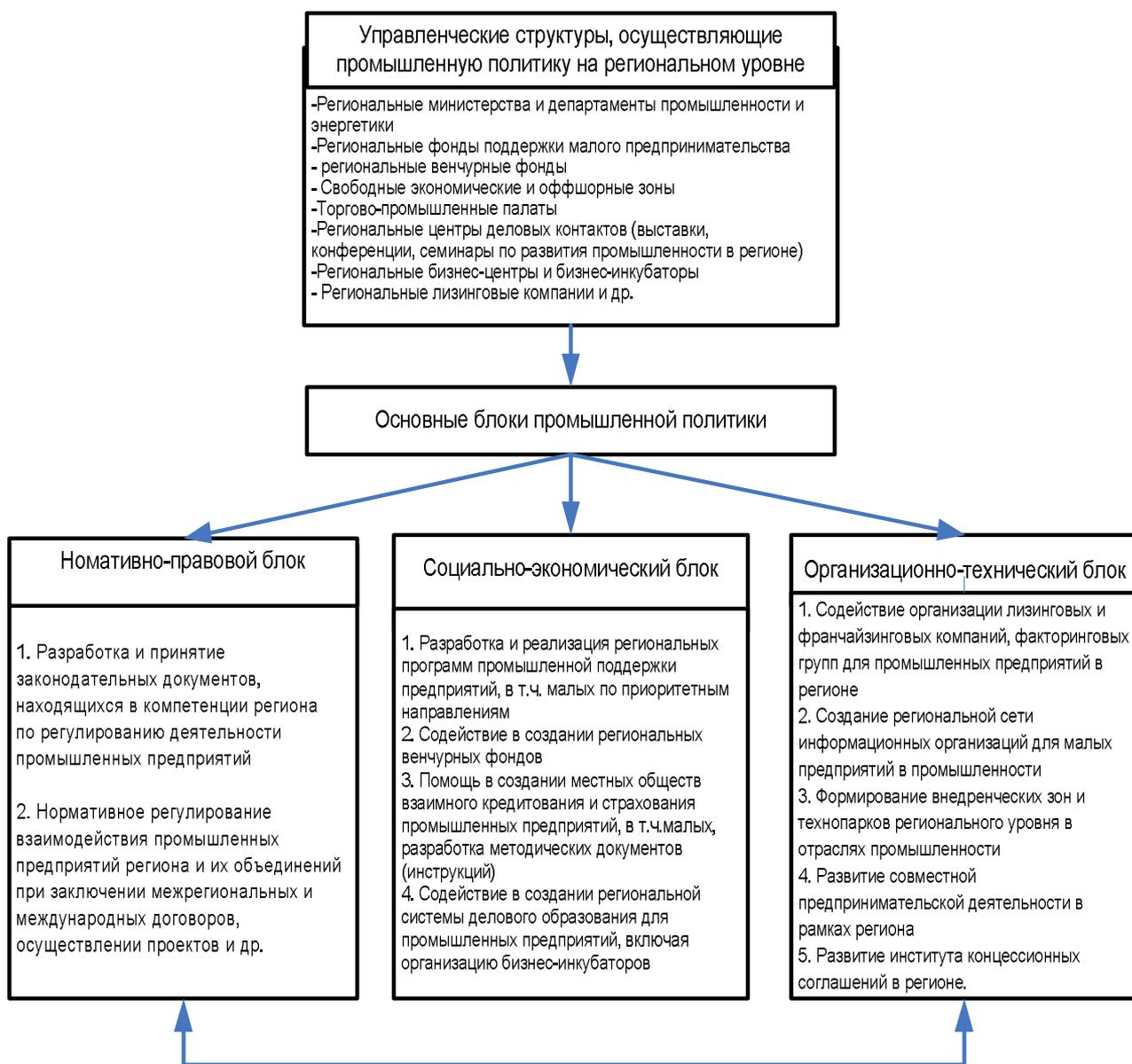
3. Нужно задействовать мощные движущие силы экономического подъема – группы взаимосвязанных производств и хозяйственных институтов, образующих системную целостность и обладающих не только мощным потенциалом роста, но и достаточной "критической массой" для качественного преобразования экономики региона.

4. Эффективная промышленная политика региона должна опираться на поощрение конкуренции, поддержку инвестиционного климата, инновации и развитие передовых технологий.

5. Требуется согласованная деятельность управленческих структур региона в направлении решения нормативно-правовых, социально-экономических и организационно-технических задач. В данной связи проведение классификации деятельности региональных органов управления становится не только предпосылкой, но и содержанием повышения эффективности реализации промышленной политики.

Эффективная промышленная политика подразумевает диалог между равноправными участниками разработки и реализации промышленной политики - государством, бизнесом, научными и общественными организациями, обеспечивающий рост эффективности за счет совершенствования законодательных, инфраструктурных, координационных и прочих механизмов воздействия государственных органов власти на деятельность науки и бизнеса, с одной стороны, и повышении заинтересованности последних во взаимодействии с государственными структурами, с другой.

Промышленная политика региона, для ее эффективной реализации должна состоять из взаимосвязанной деятельности региональных управленческих структур, которая сгруппирована в блоки и представлена на рисунке 1.



**Рис. 1. Классификация основных направлений и форм реализации промышленной политики на региональном уровне**

Региональные управленческие структуры, перечисленные в первом блоке рисунка 1, осуществляют планирование, реализацию и контроль реализации промышленной политики. При этом, упор следует делать не только законодательное регулирование, но и реальную поддержку промышленными предприятиями в осуществлении ими предпринимательской деятельности, создание благоприятных условий для развития малого предпринимательства и активизации конкуренции, одновременно с развитием ростом количества инноваций и доли высокотехнологичных отраслей в объемах промышленной продукции, производимой в регионе создание [2].

В период восстановительного роста и посткризисного развития промышленности от региональных органов управления одним из основных институтов региональной промышленной политики выступает «договор (соглашение) о принципах взаимодействия». В таких договорах и прописываются интересы

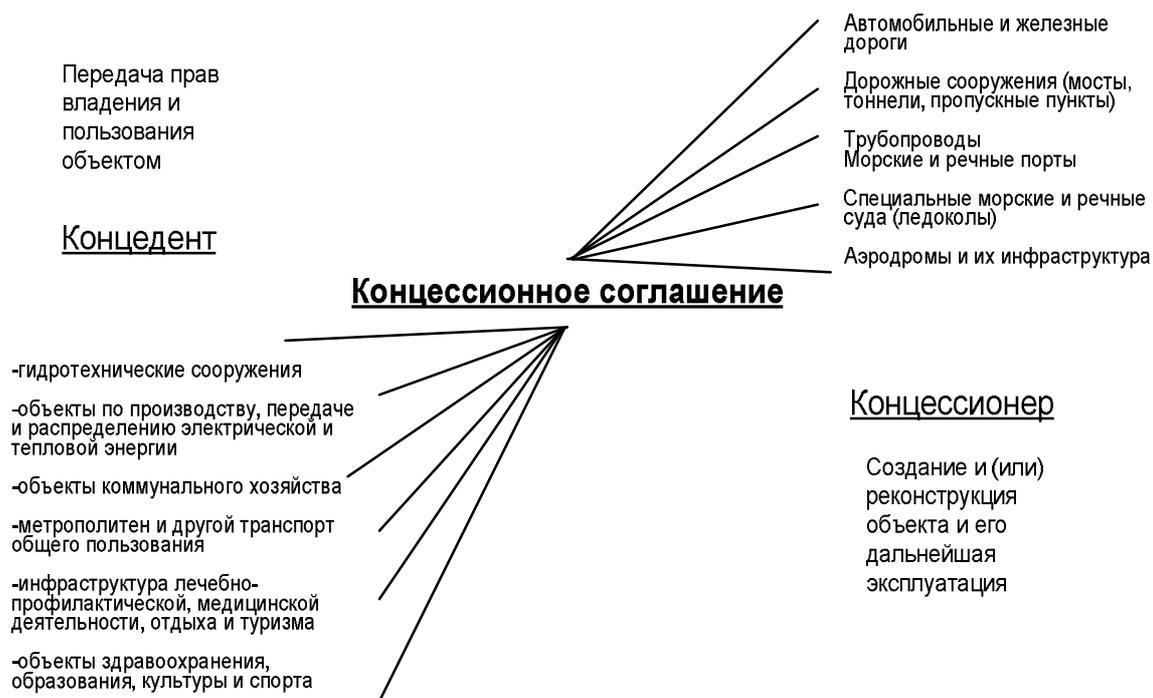
власти (инвестиции бизнеса в экологию и безопасность производства, рост оплаты труда и улучшение социального страхования, участие в государственных и региональных проектах) и бизнеса (лоббирование интересов на федеральном уровне – к примеру, регулирование железнодорожных тарифов, структура топливного баланса, строительство портовых терминалов; – предоставление льгот на аренду сельхозугодий при разработке месторождений полезных ископаемых; поддержка при проведении болезненного структурирования бизнеса) [3].

На наш взгляд, такая форма «взаимодействия», весьма эффективная для решения локальных (сиюминутных) проблем, малопродуктивна при разработке стратегии развития регионов, поскольку не обеспечивает системного решения социально-экономических проблем региона.

И не менее важно, что «взаимодействие» федеральной, региональной властей и бизнеса в процессе использования технологических, финансовых, людских и природных ресурсов региона при отсутствии количественных критериев (в договорах они по понятным причинам отсутствуют), описывающих их интересы и условия их согласования, является сдерживающим фактором формирования единого социально-экономического пространства региона. Нередки случаи, когда «власть» подписывает соглашения, а вдогонку упрекает «бизнес» в нечестной игре. И наоборот, довольно часто бизнес ссылается на чрезмерную социальную нагрузку [3].

Еще одним институтом промышленной политики мезоуровня, активизирующимся в условиях экономического кризиса и в посткризисном периоде развития, являются концессионные соглашения, как одна из форм государственно-частного партнёрства, предполагающая вовлечение частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в оказание услуг, обычно оказываемых государством или его региональными органами на взаимовыгодных условиях [4].

В соответствии со ст.3 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ О концессионных соглашениях “По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее - объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности” [5]. Схема концессионного соглашения с указанием основных направлений представлена на рисунке 2 [6].



**Рисунок 2. Схема концессионного соглашения**

Одной из проблем, связанных с Федеральным законом «О концессионных соглашениях», по нашему мнению, является установление в нем только первого из перечисленных механизмов государственно-частного партнерства, однако возможности ГЧП в сфере развития инфраструктуры, в том числе на субфедеральном уровне, намного шире. Так, в нескольких субъектах РФ (г. Санкт-Петербург, Республике Алтай, Томской области и т.д.).[7], [8], [9].

Тем не менее, в масштабах России таких проектов мало. Такой инструмент как концессия должен стимулировать (особенно в условиях финансового и экономического кризиса) более активное использование инвестиционных возможностей публичной власти и частного бизнеса, привлечение средств непосредственно в регионы, эффективное использование как государственного, так и муниципального имущества. Оптимальным является вовлечение региональных и муниципальных органов власти в развитие концессий: у них имеются достаточные полномочия, а также знание специфики собственной территории.

Однако в большинство субъектов и муниципальных образований еще не приняты нормативные акты, которые устанавливали бы порядок формирования, полномочия, подотчетность и ответственность компетентного органа власти, хотя здесь есть некоторые исключения: например, Городской думой Ростова-на-Дону 28 августа 2007 года утверждено Положение о концессионных соглашениях в отношении муниципального имущества; такое же положение утверждено администрацией города Ленинска-Кузнецкого Кемеровской области, города Перми и ряда иных городов.

Основными участниками проектов ГЧП, строящихся по модели концессионного соглашения, являются:

- специально созданная для целей реализации соглашения проектная компания, выступающая в качестве концессионера;

- участники или акционеры специальной проектной компании;
- банки-кредиторы или иные «финансовые спонсоры» проекта;
- государственные органы власти федерального или регионального уровня, либо органы местного самоуправления, которые выступают в качестве концедента;
- контрагенты по основным договорам (генеральный подрядчик, компания-оператор и т.д.).

Механизм концессионного соглашения может сыграть в этих процессе посткризисного развития регионов положительную роль, что должны учитывать региональные и муниципальные власти при построении промышленной политики, в частности, для строительства новых высокотехнологичных и качественных объектов инфраструктуры в сферах транспорта, энергетики, здравоохранения, спорта, туризма и т.д.

В сегодняшних условиях требуется переход к реальному восстановлению региональных аспектов промышленной политики государства и их включению в общую технологию экономического регулирования, и именно включение института концессионных соглашений в систему взаимоотношений региональных органов управления способствует восстановительному росту производительных сил в промышленности.

Одним из важнейших направлений ускорения экономического развития на современном этапе является проведение промышленной политики, в соответствии с которой российскому правительству целесообразно направить ресурсы в отрасли, наиболее перспективные для экономического роста.

Главная задача такой промышленной политики – обеспечить выполнение "сценария ускоренной диверсификации" структуры производства отечественной экономики, осуществить переход от сырьевой специализации к инновационному типу развития, основанному на производственных процессах нового технологического уклада и опирающемся на научные достижения и открытия российских ученых. Вместе с тем, следует отметить, что в России последние годы уровень компетенции региональных органов власти в решении экономических вопросов существенно возрос.

Следует особо подчеркнуть, что для действенного ее осуществления региональные власти должны быть в состоянии не только определить отрасли, имеющие конкурентные перспективы в будущем, но и уметь аргументировано ответить на вопрос: каким из них в интересах региона целесообразно развиваться, а каким сокращаться быстрее, чем это происходит под воздействием свободно действующих рыночных сил, т.е. нужно уметь выявлять дефекты рыночного регулирования, если они реально существуют, и путем адекватного (правового, законодательного, институционального) воздействия уметь устранить их негативное (сдерживающее) влияние на развитие промышленного комплекса региона.

Если более подробно остановиться на промышленном развитии ЮФО, то можно сделать вывод, что это один из наиболее промышленно развитых макрорегионов России.

В ЮФО работают предприятия сельскохозяйственного, строительного, железнодорожного машиностроения. Имеется авиа- и судостроение, автомобильная

промышленность, станкостроение и производство электроники. В основном предприятия машиностроения сосредоточены в Краснодаре, Ростове, Астрахани и Волгограде. По оценкам специалистов, предприятия этих городов имеют высокий

Южный федеральный округ	2005	2007	2008	2008/2005, в %
Республика Адыгея	5480	8420	12125	221
Республика Дагестан	10546	15717	16949	160
Республика Ингушетия	189	346	334	176
Кабардино-Балкарская Республика	9110	11403	16533	181
Республика Калмыкия	396	499	866	218
Карачаево-Черкесская Республика	7490	9227	11722	156
Республика Северная Осетия - Алания	14035	20859	17598	125
Чеченская Республика	...	855	1200	...
Краснодарский край	139321	242425	284076	203
Ставропольский край	50335	80039	105509	209
Астраханская область	21550	29939	67243	312
Волгоградская область	190585	280312	364525	191
Ростовская область	163170	254965	335426	205

**Таблица 1. Анализ динамики показателей объема отгруженных товаров собственного производства по видам обрабатывающей промышленности по регионам ЮФО, в млн. руб.\***

потенциал для развития и производства продукции высокого качества. По объему производства лидерами являются Волгоградская и Ростовская области, а также Дагестан. На Дону работает свыше 50% предприятий ОПК региона. Стоит отметить, что развитие производства в ОПК стимулирует развитие металлургии, транспорта, гражданского машиностроения Южного федерального округа.

Исследование динамики показателей объема отгруженных товаров собственного производства по видам обрабатывающей промышленности по регионам ЮФО представлено в таблице 1 [10].

Анализ данных о промышленном производстве позволяет сделать вывод, что ведущее место по показателю отгруженных товаров собственного производства обрабатывающей промышленности среди регионов ЮФО занимает Волгоградская область, за ней следует Ростовская область и Краснодарский край.

Так как в условиях рынка конкуренция все равно оставит только сильнейших, то одна из ключевых задач промышленной политики – определение критерия отбора приоритетных отраслей, чтобы поддержать именно наиболее перспективные производства [11].

\*С 2010 года Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, РСО — Алания, Чеченская Республика и Ставропольский край вошли в Северо-Кавказский федеральный округ — федеральный округ Российской Федерации, выделенный из состава Южного федерального округа указом президента России Д. А. Медведева от 19 января 2010 года.

Основные критерии приоритетных производств могут быть следующими:

- высокая добавленная стоимость выпускаемой продукции на одного работающего (эффективность производства);
- возможность использования отрасли в качестве "связующего звена" для развития экономики региона (инновационный потенциал);
- потенциал роста объемов производства отрасли в будущем (ресурсный и потребительский потенциалы);
- возможность повысить вертикальную интеграцию предприятий региона (бюджетная эффективность).

По ЮФО в целом к приоритетным отраслям промышленности следует отнести металлургическое производство, машиностроение и пищевую промышленность, в данной связи, именно эти отрасли нуждаются в приоритетной поддержке со стороны региональных органов управления.

Вместе с тем, к числу характерных для современной промышленности проблем, препятствующих эффективному развитию промышленности в регионах относятся:

1) Низкая инвестиционная активность и сохранение тенденции сокращения объемов инвестиций во многих, особенно наукоемких, отраслях экономики. Это обусловлено не только общеэкономической ситуацией, связанной с низким платежеспособным спросом, высокими инвестиционными и кредитными рисками, но и с внутренними производственными взаимоотношениями.

2) Возрастающее несоответствие между структурой промышленного производства и структурой спроса на продукцию, которое обуславливает превышение темпов роста цен производителей над темпами роста потребительских цен. На практике это означает, что зачастую покупатель не может найти среди промышленных предприятий партнера, производящего нужную ему продукцию по доступной для него цене, а предприятие не может найти платежеспособного потребителя своей продукции или разработанной технологии. Усугубляет ситуацию высокая монополизация рынка, охватывающая практически все сферы производства.

3) Нерешенность проблемы создания банковской системы, отвечающей задачам инвестирования расширенного производства и технологического перевооружения промышленных предприятий.

4) Несовершенство налоговой системы, которая, с одной стороны, подавляет заинтересованность инвестировать в производство отраслевую науку, инновационные разработки, с другой – позволяет практически беспрепятственно выводить капитал за рубеж и уклоняться от налогов. Другими словами, государстве до сих пор не создана эффективная система налогообложения, способная остановить бегство капитала" и содействовать инвестиционному развитию экономики [11].

В данной связи, для решения изложенных проблем к стратегическим задачам региональной промышленной политики, решение которых существенно повысило бы ее эффективность, на наш взгляд, следует отнести:

- создание стабильной среды функционирования и развития бизнеса, в которой каждое предприятие, работающее в норме или выше нормы, уверено в поддержке региональных властей;

- стабильный экономический рост предприятий и экономики региона в целом, в том числе за счет обеспечения адекватной структуры региональной экономики; диверсификацию и кооперацию отдельных предприятий и региональных промышленных комплексов;

- активизацию инвестиционной деятельности и повышение конкурентоспособности продукции предприятий региона.

Анализ практики реализации промышленной политики в регионах России и исследование теоретических подходов позволяют сделать выводы о том, что в рамках промышленной политики мезоуровня региональными органами власти одновременно следует инициировать институциональные перемены, направленные на:

- укрепление прав акционеров (особенно миноритарных);
- четкое разграничение ответственности собственников и управляющих;
- развитие механизмов корпоративного правления;
- обеспечение свободного перераспределения прав участия в капитале акционерного общества и перехода таких прав к эффективным собственникам;
- создание системы защиты контрактов, укрепление контрактного права;
- обеспечение прозрачности информации о финансово-экономическом состоянии предприятий;
- укрепление и активизация института концессионных контрактов;
- создание эффективного механизма управления предприятиями, полностью или частично находящимися в государственной собственности.

Институциональные перемены в рамках промышленной политики должны привести к постепенному повышению уровня прозрачности ведения бизнеса, приближению практики национального бухучета к международным стандартам, декриминализации экономической жизни.

Важным аспектом институциональной составляющей промышленной политики должно стать усиление антимонопольного регулирования, как с точки зрения ужесточения самих норм закона (в частности значительного повышения штрафных санкций за всякого рода картельные сговоры), так и совершенствования механизма исполнения наказания, т.е. претворения в жизнь принципа "неотвратимости наказания".

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить:

1. Промышленная политика в региональном измерении предполагает решение целого комплекса взаимосвязанных вопросов в смежных сферах деятельности, так или иначе затрагивающих проблему эффективности функционирования территории.

2. Основной проблемой реализации промышленной политики вообще и региональной в частности является проблема согласования интересов общества и интересов бизнеса.

3. Вместе с тем, одним из важнейших направлений ускорения экономического развития на современном этапе является проведение промышленной политики мезоуровня на основе создания благоприятной инвестиционной и инновационной среды для развития промышленности, а также целевой поддержки приоритетных отраслей, наиболее перспективные для экономического роста.

4. Тем не менее, низкая инвестиционная активность, несовершенство налоговой системы и т.д. препятствуют эффективному функционированию промышленных предприятий.

5. Для перелома негативных тенденций в промышленном развитии страны требуются институциональные преобразования в рамках промышленной политики мезоуровня, которые должны привести к постепенному росту инвестиционной привлекательности, повышению уровня прозрачности ведения бизнеса, приближению практики национального бухучета к международным стандартам и т.д.

### Список использованных источников

1. Норт. Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики \ Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 18.
2. Гиунашвили Л.А. Теоретические основы формирования эффективной концептуальной модели промышленной политики Российской Федерации // Экономический вестник РГУ. Том 5, часть 3. – 2007. – № 3. С. 58-59.
3. Фридман Ю.А., Речко Г.Н., Прокудин И.Ю. Угольный рынок Кузбасса: «игра по правилам» // ЭКО, 2005. – №7. С. 86-88.
4. Багдасарова А. В. Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009. С. 28.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ О концессионных соглашениях. Ст. 3. // «Российская газета» от 25.06.2005.
6. Субботин. М. Концессии: старт после старта Россия делает новую попытку улучшить концессионное законодательство. «Российская Бизнес-газета» №661 от 8 июля 2008 г.
7. Азизов. А. Возможности использования концессионных соглашений в условиях кризиса// Корпоративный юрист. М. 2009. № 5. С. 75-77.
8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 3.09.2007г. № 1090 «О заключении концессионного соглашения в отношении Орловского тоннеля под р. Невой в Санкт-Петербурге». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php>. (Дата обращения 27.12.10).
9. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 1.11.2006 г. № 1344 «О заключении концессионного соглашения в отношении автомобильной дороги "Западный скоростной диаметр" в Санкт-Петербурге». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gov.spb.ru:3000> (Дата обращения 27.12.10).
10. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – С. 444.
11. Агарков С.А. Экономические и институциональные аспекты региональной промышленной политики// Вестник МГТУ, том 8, №2, 2005 г. стр. 194-200.