

© 2011 г. *Н.П. Молчанова*

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ**

Промышленность выступает одним из ведущих звеньев региональной экономики, основой для повышения эффективности регионального воспроизводства. Развитие промышленности в целом и ее важнейших отраслей служит базой для рационализации деятельности всего хозяйственного комплекса российских регионов. Функционирование промышленных предприятий создает основу для расширенного воспроизводства и обеспечения высоких темпов экономического роста субъектов РФ. От уровня развития инновационной составляющей промышленности в значительной мере зависит укрепление обороноспособности государства. Для повышения обеспеченности населения отечественными товарами народного потребления важное значение имеет качество продукции и адаптированность предприятий к рыночным условиям. Государственное регулирование развития промышленности осуществляется в целях обеспечения высокого уровня национальной конкурентоспособности и безопасности, посредством выработки и реализации государственной промышленной политики.

В современных условиях становится актуальным изучение влияния промышленной политики на ряд насущных аспектов функционирования хозяйствующих субъектов в регионе, в числе которых – важнейшие стороны промышленной деятельности, объекты государственного регулирования, способы государственной поддержки, источники финансирования. В связи с этим, представляет научный интерес рассмотрение сущности и особенностей промышленной политики как формы государственной экономической политики; исследование применяемой нормативно-правовой базы региональной промышленной политики; определение возможных путей реализации и рекомендуемых инструментов для обоснования направлений ее совершенствования. Промышленная

политика как средство макроэкономического регулирования есть «... система мер, направленных на содействие технологическому прогрессу, внедрению инноваций, повышению эффективности деятельности реального сектора, изменению структуры народного хозяйства. Она призвана оказать содействие инвестициям, развитию инфраструктуры и человеческого капитала, общественному производству» [1, с.139]. Понятие «промышленная политика» трансформируется вместе с изменениями, происходящими в национальной экономике и ее промышленном секторе. Заместитель директора департамента экономического анализа и перспективного планирования Министерства промышленности и торговли РФ В.В. Никитаев определяет промышленную политику как «... ограниченное системой права (законодательством) взаимодействие соответствующих субъектов (органы власти разного уровня, компании, общественные объединения) по вопросам направлений, способов и средств развития промышленно-энергетического сектора экономики» [2]. Такая расширительная трактовка промышленной политики, включающая и энергетическую компоненту, представляется вполне обоснованной, поскольку энергетические системы входят в состав индустриального сектора национальной экономики. Некоторые авторы (например, Я.Н.Дубенецкий) подчеркивают своевременность перехода к активной промышленной политике, под которой «... следует подразумевать комплекс целевых воздействий на хозяйственные процессы в промышленной сфере для достижения необходимых результатов, прежде всего увеличения темпов роста, модернизации технологической базы, повышения качества и конкурентоспособности продукции и освоения рынков» [3]. По нашему мнению, несмотря на привлекательность такого подхода, в условиях посткризисного периода его реализация хотя и рассматривается как желательная, но вследствие различных объективных причин представляется достаточно затруднительной.

В научном сообществе сущность и содержание промышленной политики являются предметом дискуссий. Базируясь на формулировках, содержащихся в различных нормативных документах и литературных источниках, промышленную политику в общем виде можно определить как систему отношений между государством, его территориальными образованиями и субъектами хозяйствования по поводу обеспечения промышленного развития, адекватного закономерностям технологической динамики. На этапе выхода из структурного кризиса промышленная политика призвана содействовать формирова-

нию нового типа отраслевой структуры промышленности; на этапе стабилизации экономического развития – реализации потенциала сложившейся отраслевой структуры; на этапе экономического роста – совершенствованию и укреплению новой отраслевой структуры. Таким образом, в зависимости от этапа функционирования экономики промышленная политика обеспечивает либо поддержку сложившихся воспроизводственных соотношений, либо формирование новых тенденций индустриального развития. В условиях изменения рыночной конъюнктуры промышленная политика призвана нацеливать всех участников процесса производства на формирование конкурентоспособного промышленного комплекса, базирующегося на инвестировании в новации, новшества, нововведения. Промышленная политика как направление (форма) экономической политики государства имеет следующие особенности. Во-первых, характеризуется специфическим объектом, в качестве которого выступает индустриальный комплекс национальной экономики. Во-вторых, по сути представляет собой формирование и реализацию стратегических целей и приоритетов развития промышленности посредством задействования многообразных инструментов. В-третьих, включает ряд взаимосвязанных структурных компонентов (собственных подсистем), выделяемых по различным классификационным основаниям. В-четвертых, может носить общесистемный и селективный, активный и пассивный характер.

Сложность разработки и реализации государственной промышленной политики состоит в том, что она учитывает принципиальную множественность экономических субъектов, способных иметь свою, корпоративную или консолидированную в рамках ассоциаций бизнеса, политику. В качестве главного условия последовательного проведения эффективной промышленной политики выступает необходимость коммуникации, компромисса и согласования действий государства, частного бизнеса и общественных организаций в рамках национальных интересов. В России как федеративном государстве промышленная политика может и должна проводиться не только на федеральном уровне, но и на уровнях субъектов РФ и муниципальных образований. При определенной самостоятельности и специфике осуществления промышленной политики на каждом из названных уровней возникает необходимость общей гармонизации соответствующих управленческих усилий, призванной обеспечить максимальный синергетический эффект в регулировании разви-

тия отечественной индустрии. Правовую основу законодательства российских регионов в сфере промышленности составляют Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон №115-ФЗ от 23 июня 1995 года «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», иные законы и нормативные правовые акты РФ, Устав (Основной Закон) и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Нормативно-правовая база региональной промышленной политики призвана регламентировать объекты государственного воздействия, ориентируясь прежде всего на направления развития промышленности (и соответствующих НИОКР), составляющие основу функционирования хозяйственного комплекса и отвечающие приоритетам территориального социально-экономического развития в целом. Роль промышленного сектора в экономике большинства регионов достаточно высока. Однако специфика его пространственной организации, острота социальных и экологических проблем, отсутствие четкой концепции промышленного развития на федеральном уровне побуждают властные структуры на местах самостоятельно решать возникающие организационно-экономические вопросы.

В публикациях в научно-экономической периодике содержится ряд соображений относительно возможностей гармонизации региональной промышленной политики. Следует согласиться с теми авторами, которые отмечают наличие проблемы селективного выбора ее объектов [4]. Вполне правомерно предположить, что к таковым нельзя относить всю совокупность функционирующих в регионе промышленных организаций. Это связано с их специфической ведомственной принадлежностью, наличием различных форм собственности и организационно-правовых форм хозяйствования, а также особенностями финансово-экономического положения. Например, предприятия, обладающие высокой финансовой устойчивостью, будучи вполне самостоятельными, не нуждаются в какой-либо поддержке региональных администраций; убыточные предприятия должны быть предметом особого внимания кредитных организаций, а также федеральных структур по финансовому оздоровлению и банкротству; и только стабильно функционирующие предприятия априори предназначены стать объектами государственного регулирования промышленной деятельности на региональном уровне управления. Некоторые эксперты (в частности, В.Ф.Анисимов) обращают внимание на неполно-

ту и системную неупорядоченность законодательного регулирования промышленной сферы в России как федеративном государстве, что закономерно повышает значимость согласительных процедур между федеральным центром и регионами по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий [5]. Действительно, можно согласиться с целесообразностью пролонгирования практики таких соглашений, включающих встречные обязательства и ответственность сторон в отношении развития индустриального сектора экономики. Однако представляется, что характер и структура таких обязательств должны модернизироваться по мере становления обновленной модели национальной промышленной политики.

Изучение региональных законоположений приводит к выводу о том, что в них при наличии определенной несогласованности объективного характера наблюдаются несоответствия в терминологии, составе базовых документов и наборе прикладного инструментария. Так, в региональном законодательстве формулируются и используются следующие основные понятия, содержание которых переплетается между собой и может быть противоречивым: промышленная политика; промышленность; промышленная деятельность; субъекты промышленной политики; субъекты промышленной деятельности; субъекты инфраструктуры промышленной деятельности; промышленный объект (предприятие); промышленная безопасность; поддержка промышленной деятельности и др. Характерным является то, что трактовка данных терминов в нормативных документах отдельных субъектов РФ имеет некоторые незначительные, а в ряде случаев и существенные, различия. Это свидетельствует о незавершенности работы по формированию действующей законодательной базы, приводит к разнообразию методических подходов, используемых при разработке нормативной документации на местах и, соответственно, может снижать эффективность получаемых результатов. По нашему мнению, назрела необходимость приведения в соответствие с требованиями практики правовых основ в сфере промышленной деятельности, включая вопросы перехода к единообразному толкованию научных категорий, применения единой терминологии, согласования понятийного аппарата, уточнения методических обоснований, что в конечном итоге, в совокупности с другими мерами, будет способствовать совершенствованию механизма разработки и реализации региональной промышленной политики. Представляется, что специальную

правовую базу формирования промышленной политики на региональном уровне управления, для обеспечения согласованности и единообразия организационных и экономических подходов к ее реализации, целесообразно было бы структурировать в виде нескольких детально проработанных и взаимосвязанных нормативных документов: базового закона, концепции и комплексной программы. Рассмотрим их рекомендуемое содержание более подробно.

Правовые основания проведения региональной промышленной политики следовало бы систематизировать в форме базового закона, содержащего понятийный аппарат, цели и принципы, соответствующие полномочия органов власти, главные меры реализации промышленной политики в регионе, а также определяющего формы и методы субъектно-объектного взаимодействия всех заинтересованных сторон. В качестве позитивной тенденции необходимо отметить, что во многих субъектах РФ разработаны региональные законы об основах промышленной политики. Наибольшей полнотой формулировок и последовательностью изложения нормативных основ выделяются законодательные акты г. Москвы, Волгоградской и Самарской областей [6, 7, 8]. Необходимым элементом нормативной базы должна стать концепция развития промышленности региона, основываемая на результатах анализа ретроспективы и итогах вариантного прогнозирования, предполагающая обоснование стратегических сценариев и целевых установок структурной модернизации индустриального комплекса территории. Она призвана определять приоритетные направления промышленного развития (включая аспекты межотраслевого, продуктово-технологического плана) в увязке с соответствующими решениями федерального центра, а также сопрягаемые с ними количественные целевые индикаторы и средства их достижения (стратегического программно-проектного характера). Разработка концепции должна базироваться на информационно-аналитическом обеспечении промышленной политики и учете требований документов градостроительного планирования территориального развития при размещении индустриальных объектов.

Координацию промышленной деятельности в субъектах РФ целесообразно осуществлять на основе реализации промышленной политики через мероприятия, предусмотренные в документах программного характера. Наиболее предпочтительным вариантом представляется комплексная программа развития промышленности региона, содержащая контролируемые показатели, перечень

программных мероприятий, инвестиционных и инновационных проектов в разрезе сформулированных приоритетов, а также источники их финансирования; определяющая ключевые задачи и «точки роста» промышленного производства; включающая меры поддержки, предоставляемые органами власти региона субъектам промышленной деятельности и субъектам инфраструктуры промышленной деятельности; перечень субъектов промышленной деятельности, подлежащих ликвидации. Программу целесообразно выстраивать не по отраслям или сферам полномочий структурных подразделений региональных администраций, а согласно сформулированным в концепции направлением промышленного развития, что позволит выявить и включить в сферу действия Программы все предприятия и организации, способные обеспечить решение приоритетных задач. В период становления рыночных отношений повышаются требования к рационализации размещения промышленных объектов (предприятий) на территории региона. Такая деятельность может осуществляться только в соответствии с нормативными положениями документов территориального планирования субъекта РФ и муниципальных образований, которые должны разрабатываться и утверждаться в порядке, установленном законодательством о градостроительстве. В целях упорядочения пространственного размещения промышленных предприятий в соответствии с Уставом (Основным законом) региона рекомендуется выделять промышленные зоны.

В целях получения систематизированного представления о масштабах государственного регулирования промышленной деятельности на территории региона, необходимо проанализировать все имеющиеся в наличии (т.е. принятые и реализуемые в настоящее время) программные документы разного уровня и назначения. Инвестиционные проекты и мероприятия в сфере промышленности, в зависимости от их социально-экономической значимости и величины задействованных инвестиционных ресурсов, должны находить отражение в федеральных и региональных целевых и инвестиционных программах, а также быть составной частью Программы социально-экономического развития субъекта РФ на средне- или долгосрочный период. Возможными источниками финансирования программных мероприятий могут быть средства регионального бюджета, средства бюджета развития региона, внебюджетные источники, средства федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов, собственные средства субъектов промышленной дея-

тельности, добровольные взносы граждан и юридических лиц и др. Для обеспечения эффективного использования ограниченных ресурсов целесообразно рекомендовать проведение конкурсного отбора социально значимых инвестиционных проектов, вносимых субъектами промышленной деятельности, и включение работы по подготовке соответствующих заключений в состав функций регионального совета по инвестициям. Аккумуляция средств возможна посредством создания гарантийного фонда финансовой поддержки промышленных предприятий региона. Эти инвестиции могут размещаться на депозитных счетах и, как правило, не подлежат использованию для финансирования производственных программ хозяйствующих субъектов. При соблюдении названных условий банковские структуры региона вправе осуществлять кредитование программных мероприятий промышленной деятельности административно-территориальных образований РФ.

Важными инструментами реализации промышленной политики в российских регионах призваны выступать информационно-аналитическое, кадровое и природоресурсное обеспечение. В состав информационно-аналитического обеспечения в качестве необходимых элементов следовало бы включить создание и ведение реестров субъектов промышленной деятельности, формирование региональной информационной системы, связывающей субъекты промышленной политики, организацию контроллинга хозяйственной ситуации субъектов промышленной деятельности и отраслей промышленности, периодическое выполнение мониторинга баз данных инвестиционных и инновационных проектов, а так же предоставление информации о них потенциальным инвесторам и субъектам инновационной деятельности. Кадровое обеспечение целесообразно было бы осуществлять по ряду направлений, в числе которых – развитие системы аттестации и контроля качества образования, составление прогноза потребностей субъектов промышленной деятельности в кадрах и оценка источников их покрытия, разработка и реализация образовательных программ по отбору и подготовке, переподготовке и повышению квалификации руководителей и специалистов для промышленности, развитие системы охраны труда. Достижение эффективного природоресурсного обеспечения возможно посредством налаживания государственного геологического контроля за введением в хозяйственный оборот месторождений об-

щераспространенных полезных ископаемых на территории региона и стимулирования их использования субъектами промышленной деятельности.

Таким образом, по нашему мнению, региональную промышленную политику следует рассматривать как стройную систему, содержащую совокупность общеупотребительных терминов, согласованных методологических положений, продуманных организационных и экономических мероприятий, призванных посредством соответствующего инструментария способствовать комплексному развитию хозяйства в рамках определенных территорий. В качестве основных форм реализации промышленной политики на региональном уровне можно рекомендовать следующие: принятие правовых актов субъекта РФ в целях регулирования и поддержки промышленности, а также совместных законодательных решений с федеральными органами власти и органами власти других субъектов РФ; формирование концепции развития промышленности региона; разработку, реализацию и контроль за исполнением комплексной программы развития промышленности региона; заключение Правительством региона межгосударственных и межрегиональных соглашений в области промышленной деятельности в пределах своей компетенции; управление долями региона в имуществе субъектов промышленной деятельности; принятие совместных решений с объединениями профсоюзов и предпринимателей в рамках системы социального партнерства и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. Основы национальной экономики. М., 2009.
2. Никитаев В.В. Региональный аспект российской промышленной политики. Выступление на круглом столе «Эффективная промышленная политика – основной элемент регионального развития». Москва, 27 декабря 2006 г. (<http://www.minprom.gov.ru/ministry/dep/eapp/appearance/3/print>).
3. Дубенецкий Я.Н. Активная промышленная политика: безотлагательная необходимость // Проблемы прогнозирования, 2003, № 1.
4. Титов К. Региональная промышленная политика: цели, задачи, приоритеты // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 5.
5. Анисимов В.Ф. Российские регионы как субъекты промышленной политики // Российский экономический журнал. 2006. № 7-8.

6. О промышленной деятельности в городе Москве. Закон города Москвы № 21 от 16 июня 1999 года (в ред. от 21.02.2001). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О региональной промышленной политике и промышленной деятельности на территории Волгоградской области. Закон Волгоградской области № 286-ОД от 13 июля 1999 года (в ред. от 26.10.2006). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об основах промышленной политики в Самарской области. Закон Самарской области № 10-ГД от 11 февраля 2004 года (в ред. от 07.11.2005). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

***Московский государственный университет
технологий и управления***

29 января 2011 г.
