

Олег СУХАРЕВ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы развития промышленных систем в региональной экономике. Особый акцент сделан на анализе институциональных условий и ограничений функционирования промышленных систем и инноваций. Обращается внимание на то, что определяющим фактором развития промышленности в российских регионах являются институты, влияние которых на процесс управления региональной промышленностью обобщено автором на основе и в рамках опыта управления институтами развития в регионах. Подтверждена необходимость повышения качества исполняемых функций планирования и аналитической подготовки решений на региональном уровне власти.

Ключевые слова: планирование, институты, программы развития, промышленность, региональное развитие.

INSTITUTIONAL PROBLEMS BY DEVELOPMENT OF INDUSTRY IN RUSSIAN REGIONALS

Abstract. This paper discussed the problems of the development of industrial systems in the regional economy, a qualitative assessment of the results of such development, assesses the current state of the industry, with special emphasis on the study of the conditions and limitations of institutional functioning of industrial systems. The determining factor for the development of industry in the Russian regions are institutions whose influence on the management of the regional industry is summarized in the experience of management development institutions in the regions. Confirmed the need to improve the quality of executable functions of planning and preparation of analytical solutions at the regional level of government.

Keywords: development programs, industry, institutes, planning, regional development.

1. Общая оценка экономических изменений в промышленности

За последние двадцать лет в промышленности России произошло многократное сокращение фондов, занятости, информационного, производственно-аппаратного и технологического обеспечения. Результатом этого стала утрата конкурентных преимуществ и позиций не только на внешних рынках, но и на рынке внутреннем. Становление же финансового, банковского секторов и сектора услуг происходило, фактически, за счёт процессов последовательного демонтажа промышленности (деиндустриализации) и сельского хозяйства. Иных ресурсов для этого не существовало. Разрыв кооперационно-технологических и хозяйственных связей, «импортная атака» на внутренний российский рынок, продолжение приватизации, которая привела к потере части активов промышленности, высококвалифицированных кадров, информации (технической документации и др.), свёртывание государственного сектора промышленности, резкий рост издержек – всё это привело к деиндустриализации экономики, а в результате, - *конкурентному поражению* отечественных производственных систем на рынках.

В этих условиях, говорить о каких-либо значимых результатах в области формирования экономики инноваций представляется достаточно наивным. За последние 10 лет (2003-2013 гг.) ощутимых сдвигов в этой плоскости не произошло.

В *таблице 1* приведена динамика двух важнейших параметров, характеризующих сложившуюся ситуацию. Так, число организаций, выполняющих научные исследования и разработки, так же как и затраты

на НИОКР в ВВП не только не изменились, но даже несколько сократилось по отношению к 2003 г.

Таблица 1

Организации, выполняющие НИОКР и доля затрат в ВВП России

Показатели	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2012
Число организаций, выполняющих научные исследования и разработки	3656	3566	3622	3957	3666	н/д	3356
Затраты на НИОКР, в % к ВВП	1,15	1,07	1,07	1,12	1,03	1,0	1,03

Перечисленные выше процессы в российской промышленности и экономике в целом несмотря на их повсеместность по территории страны, неравномерно охватывали её сектора и различные регионы.

Как известно, в советский период размещение промышленности по территории страны происходило в соответствии с принципами централизованного планирования. Планы размещения производительных сил решали задачи развития конкретных регионов, причём конкретные производства зависели от близости либо исходного сырья, либо вспомогательных производств, либо предприятий, обеспечивающих заказ на данные виды продукции. Более того, развитие промышленности связывалось с развитием конкретных районов – Сибири, Дальнего Востока, среднеазиатских республик, балтийских и др. республик в составе СССР.

Разумеется, регионы не располагали равным промышленным потенциалом, поэтому уровень индустриальной специализации по регионам страны сильно различался. В частности, выделялись регионы, где активно развивалась текстильная промышленность; регионы, специализирующиеся на производстве машин и приборов (авиация, судостроение и др.); регионы сосредоточения электронной

промышленности; регионы с высокой долей производства сельскохозяйственной техники; регионы, характеризующиеся концентрацией предприятий оборонного сектора. Соответственно, выделялись индустриальные, сельскохозяйственные, аграрно-индустриальные и индустриально-аграрные регионы страны.

Промышленность современной России, как в целом, так и в региональном аспекте, характеризуется фрагментацией промышленных систем исключительно на уровне конкретных регионов, довольно слабым уровнем межрегиональных связей, стохастичностью в изменении специализации (эффект «рыскания» в поиске заказов и технических решений), низкой конкурентоспособностью многих видов производства, включая и исчезновение целых его секторов (например, производство средств производства), низкой неэффективностью институтов стимулирования отечественной индустрии в регионах и др.

Многолетние исследования автора позволяют обобщить основные проблемы управления развитием промышленных систем на региональном уровне. Среди этих проблем следует особо выделить:

- абсолютную потерю исконных производств, специалистов и рынков (заказчиков);
- увеличение издержек кооперационно-технологических связей и трудности межрегионального взаимодействия промышленных фирм в разных регионах (как соседних, так и тем более отдалённых). Локализация производств по территории страны происходит таким образом, что интересы и рынки фирм конкурентов, территориально находящихся в одной стране и формально работающие в рамках единой национальной стратегии, фактически таковыми не являются. Они разнесены на довольно значительное расстояние, а сложившаяся структура затрат не позволяет им это расстояние

преодолеть. По существу, такая ситуация «разрывает» экономику России и региональные рынки;

- вяло текущий процесс деиндустриализации, обуславливающий неприемлемый для стратегии модернизации объём новой продукции и инноваций;
- локальная монополизация производств вследствие закрытия многих предприятий и репрофилирования активов (в том числе и как следствие рейдерских захватов в ходе приватизации), а также ликвидация предприятий, имеющих замкнутый цикл;
- свёртывание ранее созданных вертикально и горизонтально интегрированных производственных цепочек, фрагментация и снижение технологического уровня;
- региональные ограничения для развития некоторых видов производств, связанные с отсутствием сырья, неадекватностью новым задачам институциональных условий (исчезла логика и необходимость взаимодействия по планам размещения производительных сил – разрушены все связи), ликвидацией заказчиков, либо потребностей в близлежащих регионах.

Во многих случаях возник «анклавный» вариант развития региональной индустриальной системы, который сводится либо к модели выживания, либо к логике перманентной (то ускоряющейся, то замедляющейся) деградации. Особую опасность представляет процесс абсолютного сокращения «классических» машиностроительных технологий в крупнейших (ранее) машиностроительных регионах

Приведём данные по Брянской области - одному из регионов России, известному своей машиностроительной продукцией, где традиционно была велика доля оборонного комплекса. Этот регион характеризуется абсолютным сокращением числа предприятий, технологическими потерями как по основным технологиям (отнюдь не прорывного уровня),

так и по технологиям, без которых трудно представить устойчивое развитие машиностроения и иных базовых производственных системы не только в рамках данного региона, но и всего российского машиностроения (табл. 2).

Таблица 2

Оценка сокращения технологий производства по промышленным предприятиям региона (число предприятий)

Наименование технологического процесса	Было в 1999 году	Стало в настоящее время
Литьё под давлением	6	2
Холодная высадка	6	1
Холодная штамповка	12	3
Мехобработка на станках с ЧПУ	7	3
Гальванические процессы (покрытия)	14	3
Изготовление печатных плат	4	н/д
Переработка пластмасс	10	3
Термообработка металла	9	4
Сварочные	8	4
Электромонтажные	7	4
Изготовление инструмента и оснастки	16	7
Высокотехнологичные процессы (лазерная, плазмо-химическая, ионно-лучевая и др. виды процессов)	5	2
Испытательные станции	9	4
Итого	113	40

Как видно из *таблицы 2*, за 12 лет количество технологий в Брянской области только по «классическим» технологиям сократилось почти в три

раза. Что касается так называемых высоких технологий, то здесь сокращение еще больше.

Главным институциональным процессом, повлиявшим на функционирование отечественной промышленности, несомненно, стала приватизация. В этой связи интересным представляется анализ экономики регионов страны по признаку их индустриальной (технологической) развитости на момент завершения ее (приватизации) основного этапа. Все предприятия, действующие на территории конкретного субъекта федерации, удобно рассматривать, разделив их условно на две группы:

- крупные предприятия, бывшие ранее флагманами индустрии страны, отличающиеся большой численностью, огромными площадями и производственными возможностями;
- средние и малые предприятия.

Многие предприятия ОПК в течение многих десятилетий имели в своём составе конструкторские и технологические отделы (КБ), планировали и проводили полномасштабные НИОКР, создавали новые технологии и оборудование¹.

Все предприятия, отнесенные нами к первой группе, хотя и подверглись фрагментации, но продолжают работать и в настоящее время, потеряв, правда, за истекшие 14 лет от 2/3 до 3/4 своей численности. Значительно хуже дело обстоит с бывшими заводами и ОКБ оборонного комплекса. Из бывших трёх десятков сегодня их насчитывается только 10, с потерей кадров в среднем в 5 раз. Остальные исчезли, вместе со

¹ Так, в Брянской области сегодня к группе крупных заводов можно отнести: БМЗ, БСЗ, БАЗ, Фокинский цементный завод, Новозыбковский станкостроительный, Клиновский автокрановый и некоторые другие заводы. К предприятиям ОПК Брянской области на момент 1999 года можно было отнести около 30 предприятий и организаций. Наиболее заметными из них в то время были 14 предприятий в г. Брянске и 10, – в других городах области: ФГУПы: 85; 111; 192 ВЗ; БХЗ; НТЦ «Витязь»; БЭМЗ; СКБ; ОАО: «Термотрон», «Литий», «Электроаппарат», НИИ «Изотерм»; ЗАО «Группа Кремний», «НТЦ СИТ», НПФ «Электронтехника» и др. в г. Брянске. В других городах области - ФГУПы: «Электродеталь» (г. Карачев), БХЗ (г. Сельцо), «Нерусса» (г. Трубчевск); ОАО «Монолит» (г. Трубчевск), ОАО: «Реле» (г. Стародуб), «Надва» (п. Клетня), «Восход» (г. Клинцы), «Стрела» (г. Суземка), «Анод» (г. Дятьково) - и др.

специалистами и технологиями. Можно с большой долей уверенности предположить, что в среднем по России цифры будут примерно такие же.

Оценка неудовлетворительного состояния отечественной промышленной базы предполагает поиск и обозначение причины (или совокупности причин), приведших к ее нынешнему состоянию. На мой взгляд, одной из центральных причин здесь является провал функции планирования (включая планирование институциональное) как центральной функции управления экономикой не только на федеральном уровне власти, но и в регионах.

2. Институциональные возможности управления развитием региональных промышленных систем

Восстановление специализации региональных промышленных систем, также как и стимулирование инновационной активности в регионах, требуют взаимосвязанных институциональных трансформаций на федеральном и региональных уровнях управления.

Стимулирование инновационной составляющей регионального развития зависит от ресурсов, степени дифференциации доходов проживающего населения, от налогов и их структуры, от распределения собственности и существующих институтов.

На наш взгляд, следует проводить разграничение между интенсивными и экстенсивными инновациями. Так, если при меньших ресурсах и при той же их эффективности удаётся обеспечить одну и ту же долю инновационной составляющей в общем объёме создаваемого продукта, то речь идет об интенсивных инновациях. В противном случае, если прежняя доля инновационной составляющей в общем объёме создаваемого продукта обеспечивается за счет увеличения объема ресурсов, мы имеем дело с экстенсивными инновациями.

Исходя из опыта антикризисного управления, преодоление проблем, стоящих сегодня перед региональными промышленными системами, требует использования проективного подхода. При этом, формирование институциональных структур, способных обеспечить выход из кризиса, включает следующие этапы:

Первый. Оценка состояния и основных тенденций развития региональной системы, включая изменения экономической структуры и определение факторов, обеспечивающих выявленные тенденции. Необходимо выяснить, какие функции исполняются эффективно, какие вообще потеряны и не исполняются, а что функционирует неэффективно.

На этом этапе желательно уточнить цели и задачи развития региональной системы, выбрать магистральные направления развития, сформулировать основные тезисы программы развития региональной экономики. При этом, необходимо дать обоснованный ответ: приведёт ли изменение задач развития к требуемому изменению функций и насколько необходимы новые организационные формы?

Региональные власти, как правило, имеют ограниченные инструменты воздействия на экономику региона. Эта ограниченность проявляется и в сфере регулирования развития промышленных систем, поэтому важна федеральная компонента, включая и соответствующее законодательство. Следует подчеркнуть, что планирование в сфере законодательной деятельности не менее важно, чем планирование развития отдельных секторов экономики на базе формирования целевых программ. Неоднородность регионов по структуре, качеству трудовых и природных ресурсов, составу, производственно-технологическим возможностям и т.д. фактически предопределяет специализацию региональной экономики, включая, зачастую, и традиции развития, накопленный опыт и имеющиеся ресурсы.

На этом же этапе, необходимо определить потенциал региона: ресурсный, производственно-технологический, кадровый, экспортный,

возможности в достижении целей социально-экономического развития, необходимый объём финансовых ресурсов, частных и государственных инвестиций – обозначить потребность в них для каждого периода времени.

Второй. Выявление и отбор основных проблем, либо «узких» мест, препятствующих развитию региональной системы, определение конкурентных преимуществ, потенциальных возможностей развития региона на основе как существующих специализаций и факторов, так и тех факторов, которые возможно развернуть или создать в будущем.

Третий. Подбор совокупности инструментов, включающей как общефедеральные, так и региональные составляющие, обеспечивающие решение проблем, стоящих перед регионом. При этом, изменение ситуации по выбранным направлениям в положительную сторону, не должно происходить за счет ухудшения показателей по другим направлениям развития (то есть за счёт механического перебрасывания ресурсов). Решение этой задачи потребует дополнительных изменений (совершенствования) законодательства, расширения функции планирования, а также конкретизации задач модернизации для конкретных регионов и определения масштаба этих задач. В частности, для многих регионов на протяжении последних двадцати лет стояла задача реструктуризации их экономики. В одних регионах, эта реструктуризация происходила в форме конверсии оборонных производств; для других, наоборот, - стояла задача стимулирования развития оборонного комплекса на новой технологической основе. Подобные задачи не могут решаться одним, общим для двух выделенных случаев, методом. Их решение, в каждом конкретном случае требует не просто использования планирования и координации решений в рамках региональной экономики, но и разработку соответствующих, взаимоувязанных в рамках общего плана развития страны, федеральных решений и программ.

Так, например, если речь идет о государственном заказе, то он должен финансироваться в полном объёме и в намеченные сроки. В

противном случае, если финансовые средства поступают на предприятия только к июню, а то и к ноябрю-декабрю, говорить о какой-либо результативности государственных решений и программ развития не приходится.

Формирование региональных систем, имеющих инновационную направленность, предполагает и соответствующую институциональную составляющую. Не последнюю роль здесь играют такие традиционные для России институты как советы директоров предприятий, региональные научные и научно-технические центры предприятий, соответствующие центры научно-технической информации, региональные научные центры, ассоциации предприятий, торгово-промышленные палаты регионов и, безусловно, программы развития секторов экономики и социально-экономического развития регионов. Кроме того, в современных условиях, в качестве значимых выступают такие институты как региональные фонды (промышленников и предпринимателей), ассоциации и лиги предприятий в роли общественных организаций, технопарки. Важна и роль вузов, находящихся в конкретных регионах, которые, в условиях нынешних трудностей развития отраслевой науки, при соответствующих заказах на НИОКР и т.д., способны восполнить существующие пробелы.

Важнейшая задача всех отмеченных институтов – обеспечение эффективного взаимодействия агентов в региональной экономической системе. Это взаимодействие, наряду с существующими институциональными ограничениями является фактором эффективности развития региональной (территориально локализованной) промышленной системы.

Определенный потенциал для анализа отмеченного взаимодействия имеет введенное современными институционалистами понятие *институциональный посредник*, отражающее существующую практику выполнения промежуточных либо вспомогательных функций при взаимодействии базовых агентов региональной экономической системы.

Эта практика, особенно явно наблюдается при взаимодействии администрации и представителей бизнеса. Использование этого нового понятия позволяет акцентировать внимание и объяснить следующее:

- если агент, принимающий решение, лишен аналитической функции, функции связи и функции как можно более полной и релевантной информации, то он будет демонстрировать низкое качество управления, либо вообще не сможет ничем управлять;
- исходя из предыдущего, функции планирования, как и другие аналитические функции, должна быть интересны, прежде всего, органам государственного управления, частный же бизнес в меньшей степени заинтересован в их реализации;
- интересы частного бизнеса и государства во многом расходятся, и планирование, представляющее собой макрозадачу, для бизнеса выступает своеобразным общественным благом, которое он не заинтересован финансировать;
- важно оценить сложившиеся схемы и формы взаимодействия агентов региональной экономики, их устойчивость и эффективность.

Советы директоров предприятий в различных секторах, региональные научно-технические центры и т.д. еще в 1990-е гг. доказали свою эффективность в качестве мер промышленной политики в регионах, в политике реструктуризации региональных экономических систем, а также при разработке региональных программ развития.

3. Аналитическое и управленческое обеспечение реализации промышленной политики в регионах

Анализируя опыт деятельности региональных научно-технических центров промышленных предприятий, видно, что цели и задачи подобных центров обычно включали:

- координацию деятельности промышленных предприятий с целью выполнения федеральных и региональных программ развития;
- разработку программ развития по секторам промышленности и экономики региона;
- развитие внутриотраслевой кооперации, облегчение условий межотраслевого и межрегионального взаимодействия;
- научно-техническая экспертиза проектов, поиск инвесторов, решение задачи интеграции производственных мощностей;
- оказание консультативной помощи региональным хозяйственным субъектам в исследовании рынков продукции;
- создание общей региональной телеинформационной сети;
- разработку технико-экономических обоснований, бизнес-планов и продвижение инвестиционных проектов;
- решение задач оптимизации финансово-экономических показателей предприятий, стабилизации производства;
- проведение согласованной ассортиментной политики;
- внедрение опыта и разработок в области конверсии военного производства;
- координацию структурных преобразований в регионе;
- организационное и информационное обеспечение структурной перестройки региональной экономической системы в соответствии с программами социально-экономического развития региона.

В работу центров привлекались организации прикладной науки и эксперты-аналитики вузов региона. Важнейшим элементом при работе над программами стало использование предложений и проектов предприятий. Различные варианты распределения ресурсов не только между секторами промышленности, но и между конкретными объектами, и даже проектами, давали различные варианты развития секторов. При этом, возникала определенная точка распределения, в которой различные структуры распределения давали примерно одно и то же сочетание общей ожидаемой

доходности и риска реализации всей программы. Для разрешения такой нетривиальной проблемы разрабатывалось специальное методическое обеспечение принятия государственных решений, в том числе с учётом функции целеполагания и выбора приоритетов развития конкретной региональной системы.

Деятельность подобных центров основывалась на сочетании функции мониторинга и системно-аналитических функций управления. Среди важнейших направлений можно выделить:

- оценку потенциала, направлений деятельности и технических возможностей предприятий;
- исследование финансово-экономического состояния предприятий с уточнением возможностей улучшения этого положения за счёт региональных возможностей в рамках планируемой промышленной политики в регионе;
- структуризацию народнохозяйственного комплекса региональной системы с выделением перспективных направлений развития и участия предприятий в этой перспективе;
- разработку инвестиционных проектов по развитию новых производств и обеспечение их финансирования;
- обобщение информационных потоков, разработку Программы конверсии применительно к оборонным производствам (с этой целью создавались центры конверсируемых предприятий, а также региональные аналитические центры, отвечающие за реализацию промышленной политики и программы развития региона в целом);
- разработку предложений по интеграционным процессам в регионе, внедрение международных стандартов качества;
- отслеживание и аналитическое сопровождение выполнения Программы.

Можно уверенно констатировать, что те регионы, которые использовали научно-экспертные методы и аналитические процедуры

подготовки управленческих решений и планирования, демонстрировали и большую степень эффективности управления, и более высокие результаты развития. Однако следует понимать, что, хотя само по себе использование аналитических процедур и снижает вероятность негативных исходов, однако, оно не убергает от ошибок и неверных решений.

Анализ показывает, что с точки зрения регионального развития, важнейшим ограничителем экономического развития выступали, и по всей видимости до сих пор выступают, макроинституциональные факторы, а также сложившаяся структура экономики и размещения видов деятельности по регионам. Кстати, именно макроинституциональные изменения фактически в разы снизили эффективность реализации многих программ в промышленности.

Таким образом, как видим, основная проблема состоит не в отсутствии должных институтов, функций и задач, а в том, каково качественное наполнение существующих форм и функций управления, каковы начальные условия (ресурсы) и потенциал регионального развития, включая связи с другими регионами и территориально-географическое расположение.

Все это позволяет сделать вывод, что с точки зрения эффективного управления необходимо не увеличивать число институтов и организаций, ответственных за управление в региональной системе, а создать условия (в том числе институциональные) для более эффективного исполнения тех функций, которые необходимы и должны исполняться. Именно такой рецепт будет полезен при решении задачи индустриализации в регионах России, что требует избирательного подхода к каждому региону.

На наш взгляд, решение задачи новой индустриализации России возможно только при условии применения следующих важнейших принципов планирования в различных сферах и секторах экономики: определения целей (целевая результативность), области воздействия, функциональной полноты управляемой системы, необходимого

разнообразия, восприятия мероприятий разрабатываемых программ всеми звеньями системы управления и контроля. Одной из задач планирования должна стать адаптация прежних структур к ожидаемым нововведениям.

Помимо этого необходимо обеспечить устойчивость к изменениям (внешним и внутренним) и должное монетарное наполнение развиваемой системы, то есть необходимое обеспечение финансовыми ресурсами для решения задач государственных задач (реализации программ развития).

Практика планирования обычно включает следующие основные этапы.

- определение целей планирования, получение полного представления о желательном или нежелательном состоянии экономики и области реализации мероприятий государственной программы.
- анализ степени адекватности представлений планирующего органа имеющимся социальным проблемам и наличия институциональных возможностей их разрешения.
- разработка нескольких проектировочных вариантов программы, которые по мнению плановика способны обеспечить достижение цели (целей).
- разработка критериев отбора подходящего варианта программы, проведение сравнительного анализа различных вариантов исходя из ресурсной обеспеченности и с учётом ограниченности по времени.
- выбор и адаптация выбранного варианта к условиям экономического окружения при эффективном взаимодействии всех разработчиков аналогичных программ, охватывающих иные стратегические приоритеты.

Центральным направлением всех программ научно-технического и отраслевого развития должна стать необходимость «замкнуть» сектор производства средств производства на потребительские секторы и

создание перспективных продуктов будущей конкурентоспособности Российской экономики.

Воспроизводство новых технологий и технологических возможностей, в условиях потери базовых технологий, задача очень сложная. На сегодняшний день, с определенной долей условности, в России можно выделить две группы предприятий - «новаторов», осваивающих новые продукты и технологии, и «консерваторов», ориентирующихся на «классические» рынки. При существующем уровне технологического отставания требуется, как минимум, сочетание, точнее распределение стимулирующих мер и ресурсов между «новаторами» и «консерваторами». Как показали проводимые исследования (на основе разработанной автором неошумпетерианской модели системы «новатор-консерватор»), число новаторов может расти при замедлении темпа роста ВВП, либо снижении ВВП, безработица же при этом может не изменяться, либо несколько возрасти при росте ВВП (классическое представление, что при росте ВВП всегда растёт занятость)².

Следовательно, «эффективная» экономическая политика должна предусматривать не только создание условий для новаций и «новаторов», но и обеспечивать экономические и институциональные условия для укрепления консервативной модели поведения. Ведь разрушение последней способно привести к резкому увеличению безработицы (даже при демпфировании этого сферой торговли и услуг) с соответствующими отрицательными последствиями для будущих инвестиций и развития. Разрушение консервативной модели поведения, что особенно важно, способно блокировать использование и развитие технологической базы России. Поэтому основой промышленной и структурной политики, в том числе на региональном уровне, должна стать система механизмов стимулирования самого внутреннего рынка, стереотипных, классических

² Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика. В 2-х Т. М.: Экономика, 2007. –Т 2- С. 285-296.

производств («консерваторов») и технологий. Необходима интенсификация межрегиональных взаимодействий и расширение, за счёт этого, внутреннего рынка. Это создаст основу для будущих новаций и технологического развития.