

УДК 338.242

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА:  
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

© 2011 г.

А.А. Звонов

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

zvonov\_a@mail.ru

*Поступила в редакцию 30.05.2011*

В условиях современной экономической системы все большее значение приобретает территориальный аспект развития национального хозяйства. Определяющим фактором становится не столько территориальная дифференциация производительных сил, сколько их консолидация вокруг регионов с наиболее благоприятной для текущего производства конъюнктурой. Зарубежный опыт показывает, что только грамотное использование конкурентных преимуществ отдельных регионов способно принести наибольший экономический эффект и вывести национальное производство на качественно иной уровень.

*Ключевые слова:* промышленная политика, кластер, инвестиции, регулирование, программа, регион.

Россию с опозданием в 20–30 лет от других индустриально развитых стран накрыла мировая «региональная революция», выразившаяся в кризисе старопромышленных регионов и появлении новых регионов — экономических лидеров, сосредоточивших у себя основные рычаги управления глобальным рынком и предприятия новой экономики. Оказалось, что среди российских территорий только Москва и, может быть, Санкт-Петербург смогли претендовать на эту роль. Складывающаяся пространственная организация страны напрямую отразила способ ее интеграции в глобальную экономику.

2001–2003 годы стали своего рода переломными для российской промышленной политики. Дефолт 1998 года на время возродил частичную автономию (не военно-политическую, а валютно-финансовую) российской экономики и дал возможность реанимировать отдельные промышленные отрасли и производства. Слабый рубль создал для российской индустрии преференции, позволившие ей вновь вернуть себе (хоть и не полностью) национальный рынок и облегчить продвижение отдельных видов своей продукции на мировом рынке. Старая промышленность, рассчитанная на замкнутость и внутреннюю сбалансированность экономики, ожила. Однако начиная с 2001–2002 годов валютно-финансовые границы, обеспечивавшие своеобразную автономию экономики России в глобальном рынке, стали постепенно размываться. Резервы роста российской промышленности, обеспечивавшиеся слабым рублем и низкими, по сравнению с мировыми, внутренними

ценами на отдельные виды ресурсов (сырье, услуги транспорта и энергетики, рабочая сила и так далее), к концу 2003 года оказались фактически исчерпанными.

Условия работы российской промышленности существенным образом изменились. Это в свою очередь предопределило существенную трансформацию пространственной организации страны. Сформированная в ходе советской индустриализации, данная организация была собрана как единое целое не только из отраслей и производств, но и регионов — территориально-производственных комплексов. Как только автономия «сборки» под воздействием глобализации нарушилась, пространственная организация России вступила в стадию глубокой и масштабной фрагментации, окончательно расслоилась. Соответственно утратила свою эффективность «жесткая» государственная промполитика и как инструмент развития экономики, и как технология развития регионов. Сама политика утратила системность и активность еще в начале 1990-х годов, а спустя десять лет начало деконструироваться созданное в результате ее осуществления единое экономическое пространство страны.

Разрыв между российскими регионами в уровне экономического развития и жизни населения существовал всегда. Но по мере интеграции страны в мировое экономическое пространство он начал стремительно расширяться. По расчетам А.Г. Гранберга [1], сделанным еще в конце 1990-х годов, разрыв по объемам ВВП на душу населения между разными субъектами

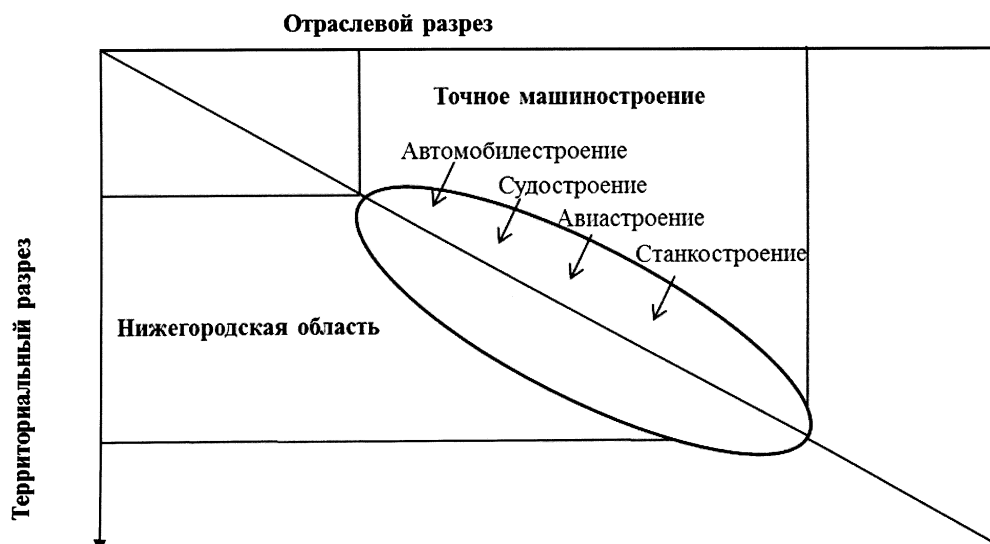


Рис. 1. Формирование промышленной политики России в отраслевом и территориальном разрезах

Российской Федерации составлял 18.9 раза и превышал различия в уровне развития стран так называемого «золотого миллиарда» и беднейших государств мира. Чтобы его преодолеть, наиболее отсталым субъектам федерации понадобилось бы демонстрировать темп роста ВРП выше среднероссийского на протяжении десятков лет. В случае если аутсайдеры смогли бы достичь темпов роста ВРП на уровне 15–20%, а Россия ограничилась 3–5% роста ВВП в год, отсталые регионы смогли бы догнать «средняков» за 10–15 лет. Ситуация региональной дифференциации в России в начале 2000-х годов только усугубилась. В 1998 году душевое производство ВРП в десяти наиболее экономически развитых регионах России превышало средне-статистический уровень в 2.5 раза, а в 2000-м – уже в 3.2 раза. Экономические аутсайдеры увеличили свое отставание от среднероссийских показателей с 3.3 до 3.5 раза. К 2004 году десять-двенадцать субъектов Федерации из 89 обеспечивали более 50% ВВП страны. В этих же регионах сосредоточились основные инвестиции и другие ресурсы экономики. Причем лидирующие позиции по экономическим показателям заняли регионы, наиболее успешно интегрировавшиеся в систему глобальных обменов товарами, финансами, рабочей силой, технологиями и информацией.

Развитые страны и страны с переходной экономикой по мере своего втягивания в открытый рынок пережили не только технологическую, корпоративную и торговую перестройку экономики, но и новую территориальную концентрацию экономической деятельности. При

этом резко возросли диспропорции в уровне развития регионов внутри государств.

Как правило, в них выделились один, реже несколько регионов — экономических лидеров. Во Франции – Парижский район, в Италии – Ломбардия с центром в Милане, в Испании – агломерации Мадрида и Барселоны, в Японии – районы Канто (Токио), Кинки (Осака, Киото) и Токай (Нагоя). В США, Великобритании, Германии, Китае сформировались несколько почти равных по значению ведущих районов, резко выделяющихся по уровню экономического развития среди других территорий. Различия регионов-лидеров и аутсайдеров в уровне ВРП на душу населения, в объеме прямых иностранных инвестиций (ПИИ) составляли от десятков до сотен процентов.

При этом публично-правовая интеграция государств в зоны свободной торговли и экономические союзы вовсе не снимала проблемы отсталых регионов. Те из них, что не смогли использовать преимущества демонтажа барьеров на вхождение в глобальный рынок, не только не сократили своего отставания от регионов – экономических лидеров, но даже увеличили его. В частности, невзирая на огромные средства, направляемые ЕС на развитие юга Италии, не удалось сократить отставание данного региона от северных районов страны. Присоединение к ЕС Великобритании и Греции также не привело к автоматическому решению региональных проблем этих стран.

Характерным примером влияния интеграции в глобальный рынок на территориально-экономическую организацию страны в государ-

ствах с переходной экономикой стала Венгрия. Страна в 1990-е годы пережила процесс стремительной интеграции в глобальный рынок. Выразилось это в первую очередь в резком росте влияния транснациональных корпораций на экономику страны. Удельный вес компаний, находящихся в иностранной собственности (преимущественной или полной), в общем количестве предприятий к концу десятилетия (в 1999 году) составил около 9.8%, в то время как на их долю в валовой добавленной стоимости приходилось 52.4%, в экспорте – 82%, инвестициях – 88.2%. При этом оказалось, что большая часть инвестиций сконцентрировалась в нескольких регионах Венгрии, что создало новую территориальную модель экономики. Большинство зарубежных компаний развернули высокотехнологичные производства в западных районах страны. Различия в показателях ВРП на душу населения в наиболее развитом и наиболее бедном регионе выросли с 304.4% в 1994 году до 355.5% в 1998 году.

Есть несколько законов «региональной революции», которые действуют в глобальном мире и приводят к становлению новой региональной иерархии. Невозможно выработать и реализовать сколько-нибудь осмысленную национальную промышленную политику, если не учитывать действие следующих законов.

Во-первых, локальные замкнутые рынки в новую пространственную организацию глобализованного мира просто не входят. Они выключены из активной экономической жизни и, по сути дела, не существуют для мира «геоэкономики». В Российской Федерации на сегодняшний момент часть регионов тяготеет к внутренней замкнутости и очень сильно напоминает локальные рынки. Их будущее в современном мире в силу этого видится проблемным. Ситуация не может быть исправлена никакими масштабными инвестициями в основные фонды и социальную сферу, передачей в эти регионы части административных (например, «столичных») функций до тех пор, пока не будет решена самая главная задача интеграции данных регионов в глобальный рынок.

Во-вторых, в современном мире в лучшем положении находится не тот, кто производит товары, а тот, кто управляет их потоками, кто привлекает финансы, права, наиболее квалифицированные кадры, кто придумывает и распространяет технологии. Для территории способность влиять на глобальные обмены конвертируется в стоимость активов, к которой добавляется своеобразная региональная рента: возможность более эффективно и диверсифицированно

распорядиться финансами, получить большую плату за рабочую силу, обеспечить большую ликвидность недвижимого имущества и так далее. Это выражается в направленности перемещения в пространстве экономической активности, когда одни регионы сознательно выносят за пределы своей территории определенные виды хозяйственной деятельности, передавая их на аутсорсинг другим территориям. Например, Москва реализует специальную программу по выводу со своей территории части существующих промышленных мощностей. Все это компенсируется ростом торговли, коммуникационного бизнеса, сосредоточением у себя финансовых ресурсов. Таким образом, направленность аутсорсинга показывает, что в геоэкономическом пространстве есть своя иерархия. Регионы – производители технологий доминируют над регионами – производителями товаров. Торговые регионы доминируют над промышленными. Главными являются регионы – финансовые центры, сосредоточивающие у себя функцию управления глобальными обменами и оценки циркулирующих в них ценностей.

Особенностью идущей «региональной революции» является то, что меняется не только экономический статус регионов, выводимый из их конкурентных позиций в открытом рынке, но и внутренняя организация экономического пространства. Во многом эти изменения копируют процессы развития корпоративных структур в бизнесе, становящуюся на глобальном рынке новую корпоративную организацию промышленности. Выстраивая свои территориальные стратегии, агенты глобальной экономики преобразуют экономическое пространство, когда развивают свои дилерские сети, размещают на удаленных рынках сбытовые филиалы, строят в непосредственной близости от крупнейших рынков свои заводы – процессинговые подразделения и проводят расчеты через бухгалтерские офисы в офшорных зонах.

Таким образом, сегодня в геоэкономическом пространстве выделяются две основные модели пространственной организации территорий – интегрированная (централизованная) и сетевая.

Первая модель была реализована еще в эпоху индустриализации и связана с доминированием в региональном хозяйстве крупных массовых промышленных производств. Они – основное место работы для большинства трудоспособного населения региона, главный источник налоговых поступлений в бюджет, значимый фактор формирования инфраструктурного хозяйства региона и финансовых потоков на территории базирования. Крупные массовые про-

мышленные производства – центр такого региона. Для подобного рода производств было придумано специальное понятие – «градообразующее предприятие», а для централизованного хозяйства – «монопрофильная экономика».

Помимо интегрированной (централизованной) организации экономического пространства существует также сетевая, являющаяся проекцией производственных сетей на территорию – так называемые «сети, привязанные к месту» (Networks of Place). Она основана на том, что включает в себя автономные и взаимозаменяемые звенья – производственные комплексы и предприятия. У. Пауэлл и Л. Смит-Дор следующим образом описали Networks of Place: «Эти районы образованы множеством социально интегрированных, мелких, децентрализованных производственных единиц. В основных моментах они напоминают индустриальные районы конца XIX в., описанные британским экономистом Альфредом Маршаллом: производство осуществлялось тогда в пределах региона, а не отдельной компании... В рамках своего региона компании, специализирующиеся на изготовлении того или иного продукта, сконцентрированы на особой территории, что позволяет тесно связать отрасль промышленности с данным регионом. Работа выполняется на основе многочисленных соглашений о сотрудничестве и субконтрактных отношениях. Лишь часть компаний выводят готовые продукты на рынок; все остальные выполняют операции по заказу группы компаний, инициировавших данное производство. Собственники малых предприятий, как правило, предпочитают субконтрактные отношения перспективе экспансии или интеграции». В качестве примеров сетевых регионов исследователи называют «индустриальные районы» северной и центральной Италии и в земле Баден – Вюртемберг на юго-западе Германии, Силиконовую Долину в США. Собранные вместе предприятия, входящие в сеть кооперации и взаимодействия (пусть и основанного на взаимной конкуренции), образуют производственный кластер.

Сегодня можно говорить о том, что региональные экономики, в которых отсутствуют кластеры, неконкурентоспособны на глобальном рынке в долгосрочной перспективе. На их территории могут располагаться значительные природные ресурсы и принадлежащие крупным корпорациям основные фонды, но это не повышает влияние регионов, лишенных современных кластеров, на глобальные обмены людьми, технологиями, информацией, финансами. Сами корпорации оказываются крупнее регионов, они

имеют шанс преобразоваться в транснациональные и утвердиться в глобальном рынке, а регионы с описанной выше структурой высокого места в геоэкономической иерархии никогда не займут, оставаясь источником сырья, рабочей силы, площадкой для размещения производственных мощностей.

Таким образом, интеграция экономики России и ее регионов в открытый рынок не произойдет одномоментно и не будет фронтальным наступлением на него всех отраслей, предприятий Российской Федерации, а также ее регионов. Процесс интеграции уже растянулся на десятилетия. Здесь есть свои лидеры и отстающие. И все же в среднесрочной перспективе, после вступления России в ВТО и полной либерализации валютного рынка, интеграция экономики страны в глобальный рынок будет максимально полной. Это неизбежно повлечет за собой структурную перестройку национального хозяйства, включая региональные экономики. Хозяйство, ранее собранное в технологически единый комплекс, по мере втягивания в глобальный рынок будет расслаиваться производственно-технологически и территориально. Место отраслей в современной экономике постепенно должны будут занимать кластеры, иначе нельзя будет обеспечить конкурентоспособность страны и ее регионов в глобальном рынке в долгосрочной перспективе, а интегрированные регионы должны тесниться сетевыми.

России предстоит из протокластеров вырастить полноценные производственные кластеры и на этой базе развернуть полноценную сетевую пространственную организацию страны. В этом может заключаться главная задача национальной промышленной политики.

Для того чтобы механизм реализации государственной промышленной политики был достаточно действенным, необходимо:

- разделить полномочия органов управления в соответствии с уровнями промышленной политики;
- выделить объекты, функционирование и развитие которых регламентируется государственными и региональными политиками.

На рис. 2 представлена иерархия возможных уровней формирования промышленной политики в России.

Региональная промышленная политика, несомненно, является составной частью государственного аналога, при этом к ней предъявляются специфические требования и ограничения. В частности, она определяется исходя из направлений и темпов социально-экономического развития региона, величины его бюджета,

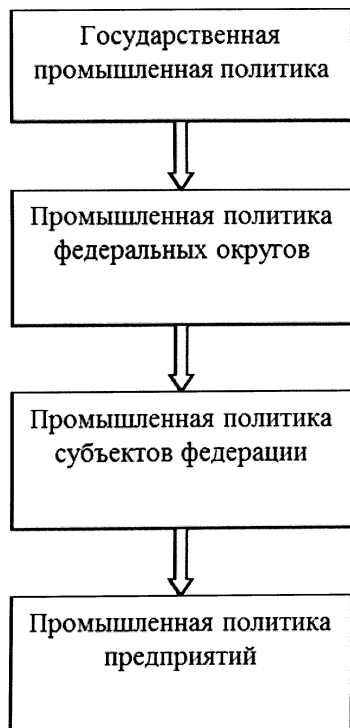


Рис. 2. Уровни промышленной политики РФ

характеристик внутренней конкурентной среды, экологической обстановки, ресурсного потенциала, а также с учетом собственной инвестиционной политики (которая одновременно является и источником формирования и основным направлением региональной промышленной политики).

В общем случае промышленная политика кроме инвестиционной содержит несколько структурных составляющих (экспортно-импортную, налоговую, кредитную и т.п.), позволяющих целенаправленно воздействовать на достижение поставленных целей (рис. 3).

Структурно-инвестиционная политика не является чисто рыночным инструментом и поэтому должна осуществляться государством как

рыночными, так и административными методами. При определении направлений инвестирования необходимо учитывать следующие критерии:

- обеспечение платежеспособного спроса (и его роста) на продукцию инвестируемого производства;
- минимизацию капиталоемкости инвестиционных проектов;
- минимально возможные инвестиционные и производственные циклы проектов;
- максимально возможную прибыль на вложенный капитал;
- максимальную величину технологической цепочки спроса в результате осуществления инвестиционного проекта.

Практика показывает, что определяющим элементом региональной промышленной политики является инвестиционная составляющая. Она формируется на базе своих аналогов субъектов хозяйствования данного территориального образования, включая государственные организации и учреждения. Последние, в свою очередь, подвержены влиянию внешних факторов, одним из которых является промышленная политика региона.

При разработке инвестиционной политики принято выделять помимо традиционных прямых и портфельных инвестиций также:

- нефинансовые (неденежные) – в форме вложения прав, лицензий, ноу-хау, имущества в инвестиционный проект, предприятие, бизнес;
- инновационные – осуществляемые с целью внедрения на предприятии уже созданных технологических новшеств.

Данные виды инвестиций являются важнейшими для реализации промышленной политики как в регионе, так и на хозяйствующем субъекте.

В заключение еще раз отметим: для того чтобы у российской промышленной политики появилась территориальная проекция, а следовательно, и перспективы дальнейшего качественного развития, необходимо следующее.



Рис. 3. Промышленная политика региона

1. Пересмотреть сам подход к государственной промышленной политике, до сих пор сориентированной на управление отраслями и технологическими комплексами. «Квантом управления» для промполитики в современных условиях должно стать региональное развитие. Промышленность страны должна собираться из регионов как особых производственно-территориальных образований. Подобная смена подхода к промполитике требует пересмотра существующей «оргмашины» по ее разработке и реализации. У этой «машины» должны появиться функции территориального развития.

2. Разработка государственных стратегий развития экономики в целом и отдельных регионов в частности должна осуществляться с учетом «геоэкономического» контекста, в который эти стратегии необходимо вписывать. В стране до сих пор не выстроена схема пространственной организации, фиксирующая, с одной стороны, складывающуюся, а с другой стороны, необходимую для успешного социально-экономического развития России региональную иерархию. В современных условиях, несмотря на соответствующие положения Градостроительного кодекса Российской Федерации, Генеральная схема расселения Российской Федерации не выполняет своей координирующей роли по отношению к действиям бизнеса и власти территорий. Отсюда – конкурирующие проекты портового строительства, строительства трубопроводных систем, развития социальных инфраструктур. Отсюда – споры о том, стоит ли оставлять больше бюджетных средств регионам-донорам, если стране необходим перелив ресурсов из сырьевого сектора в несырьевой. Пока же мы находимся в ситуации, которую один из экспертов определил как «пространственную невменяемость», когда распаковка советского проблемно-структурного наследия территориальной организации идет стихийно.

3. Учитывая тот факт, что реально в мире складывается новая региональная иерархия и что национальные государства этим процессом управляют не в полной мере, следует признать, что старая государственная политика развития регионов, понимаемая как выравнивание уровня их социально-экономического развития, а точнее, уровня индустриализации, безнадежно устарела. Ставка должна быть сделана на выделение (административное, транспортно-логистическое, торговое и культурное) в пространстве страны «опорных регионов» – наиболее динамичных городов или мегаполисов, субъектов Федерации – с вменением им функций национальных «окон-переходников» в глобаль-

ный рынок и девелоперов по отношению ко всей остальной территории страны. Эти «регионы-города» должны составить каркас новой пространственной организации страны, что можно закрепить в их особом государственно-правовом статусе внутри Российской Федерации по различным признакам: административному, транспортно-логистическому, финансовому, торговому, культурному. Возможно, что пора поставить вопрос о переходе к так называемому «конкурентному федерализму».

4. Целью государственной промышленной политики должно стать повышение совокупной капитализации России, в том числе формирование такой ее пространственной организации, которая бы повышала стоимость активов, находящихся в распоряжении территориальных сообществ, человеческого капитала и среды жизни людей. Это требует перехода на всех уровнях власти к так называемому «финансовому управлению», позволяющему оперировать всеми объектами управления как мобильными активами, имеющими денежную оценку. Но начинать необходимо с перестройки системы государственной статистики.

5. Наилучшей формой пространственной организации страны является сетевая, а поддерживающей ее моделью промышленной политики выступает кластерное развитие. Соответствующим образом должны быть перестроены инструменты проектно-программного управления экономикой страны. С одной стороны, резко возрастает роль институциональных реформ, связанных с реформой финансовой системы, снижением административных барьеров для бизнеса и т.д. С другой стороны, возникает потребность в дополнении макроэкономической и институциональной политики микроэкономическим проектным действием, обеспечивающим организационную катализацию кластерообразования на территории. В глобальном соревновании регионов выиграют те, кто выберет наиболее адекватные формы микроэкономического проектного действия. Для конкурентоспособности страны будет достаточно развития точно учитываемого количества кластеров, а для образования последних — счетного количества реализуемых на российских территориях проектов.

#### *Список литературы*

1. Гранберг А. Проблемы и парадоксы региональной политики в РФ // Региональное развитие и сотрудничество. 2001. № 3.
2. Артоболевский С. Региональная политика России: обзор современного положения / Региональная экономика и социология. 1999. № 3.

3. Вардомский Л. Региональные аспекты рыночной трансформации в России и странах Центральной Европы (ЦЕ) // Казанский федералист. 2002. № 4.
4. Газимагомедов Р. Особенности современной промышленной политики: теория и практика. М.: Экономика, 2004.
5. Дынкин А., Кондратьев В., Газимагомедов Р. // Региональная промышленная политика: зарубежный опыт: Сб. Современная национальная промышленная политика России: региональный аспект / Под ред. В. Рудашевского. М.: РСПП, 2004.
6. Княгинин В., Щедровицкий П. Территориальная проекция промышленной политики в России: Сб. Современная национальная промышленная политика России: Региональный аспект. М.: РСПП, 2004.
7. Минакер П. Трансформация региональной экономической политики // Проблемы теории и практики управления. 2001. № 1.
8. Особенности инвестиционной модели развития России / Под ред. А. Дынкина и В. Кондратьева. М.: Наука, 2005.
9. Регионы России. М.: Госкомстат; Регионы России: экономическая конъюнктура (социально-экономическая информация). Т. 2. Центр экономической конъюнктуры при правительстве РФ. М., 2003. С. 370–372.
10. Российский статистический ежегодник. М., 2006.
11. [www.gks.ru](http://www.gks.ru) – официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации.

### TERRITORIAL ASPECTS OF STATE INDUSTRIAL POLICY

*A.A. Zvonov*

In today's economic system, territorial development of the national economy is becoming an increasingly important aspect. The determining factor is not so much territorial differentiation of the productive forces as their consolidation around the regions with the most favorable situation for the current production. Foreign experience shows that only a competent use of the competitive advantages of certain regions can bring the most benefits and help national production to achieve a qualitatively new level.

*Keywords:* industrial policy, cluster, investment, regulation, program, region.