

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассмотрены понятие региональной промышленной политики, структура политики, интересы государства, муниципальных органов, бизнеса и населения относительно содержания промышленной политики, меры воздействия государства на промышленное развитие региона.

Ключевые слова: промышленная политика, интересы стейкхолдеров, промышленное развитие, государственное регулирование.

Под региональной промышленной политикой (далее – Политика) мы понимаем совокупность правовых, социально-экономических, организационных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти субъекта федерации (далее – региона) для обеспечения жизнеспособности и повышения эффективности промышленного производства в регионе.

Политика формируется в виде комплекса документов, включающего:

а) стратегию развития промышленного комплекса региона на период 10–15 лет (далее – Стратегия), состоящую из:

– миссии промышленного комплекса региона – планируемого конечного эффекта, порождаемого промышленным комплексом региона для общества и государства;

– стратегического видения – состояния промышленного комплекса региона, к достижению которого следует стремиться в процессе реализации Стратегии;

– перечня стратегических вызовов – важнейших прогнозируемых возможных изменений во внешней и внутренней среде промышленного комплекса региона, формирующих новые возможности и новые угрозы и способных оказать существенное влияние на его деятельность, которые могут быть предсказаны на момент формирования Стратегии;

– перечня стратегических альтернатив – вариантов реагирования на стратегические вызовы;

– перечня долгосрочных приоритетов и критериев поэтапного выбора конкретных целей по основным направлениям развития промышленного комплекса;

– перечня инструментов реализации Стратегии, методов контроля и обеспечения ответственности исполнителей за реализацию Стратегии;

– пояснительной записки, содержащей характеристику мировой и российской экономических систем и анализ состояния промышленного комплекса региона в динамике и в сравнении с другими регионами России и обоснование стратегического видения, перечней стратегических вызовов, стратегических альтернатив, критериев и приоритетов стратегического развития;

* © Цлаф В.М., 2014

Цлаф Виктор Михайлович (sbs@samaramail.ru), кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

б) правовые акты (законы, постановления, распоряжения), принимаемые органами государственной власти региона в целях создания необходимой правовой среды реализации Стратегии;

в) целевые программы развития промышленного комплекса региона по отдельным направлениям (отраслям, кластерам, технологическим направлениям, инновационному развитию и т. д.) на период до 5 лет, по отдельным направлениям – до 10 лет. Целевые программы разрабатываются в соответствии со стратегическими приоритетами и критериями и служат инструментом реализации Стратегии. По окончании срока действия целевых программ в соответствии со стратегическими приоритетами и критериями должны быть разработаны программы на следующий срок;

г) договоры между органами государственной власти региона, органами местного самоуправления муниципальных образований региона, хозяйствующими субъектами и их объединениями (Союзом работодателей, Торгово-промышленной палатой, региональными отделениями Союза машиностроителей России, Российского союза промышленников и предпринимателей, ОПОРА России и др.), некоммерческими организациями и общественными объединениями (в том числе профессиональными союзами), представляющими интересы граждан. Договоры составляются по вопросам реализации Стратегии, не допускающим императивного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов государством в соответствии с законодательством РФ, а также по вопросам, отражающим инициативу муниципальных органов, хозяйствующих субъектов, граждан и принимаемые ими добровольно на себя обязательства по развитию промышленного производства в регионе. Договоры могут быть как двусторонними, так и многосторонними.

Меры государственного регулирования промышленного развития региона являются субсидиарным (дополнительным) инструментом реализации Стратегии. Основные мероприятия по промышленному развитию в соответствии с утвержденной Стратегией планируются и осуществляются промышленными предприятиями и комплексами самостоятельно¹. В отношении этих мероприятий государство проводит координацию, контроль выполнения обязательств и при необходимости применение предусмотренных правовыми актами и договорами поощрений или санкций.

Стратегия строится на основе совокупности добровольно принятых на себя обязательств в отношении развития промышленного производства в регионе (далее – промышленного развития) сторонами, заинтересованными в промышленном развитии региона (далее – стейкхолдерами). Стратегия строится на основе соглашения сторон, отражающего консенсус или компромисс требований, предъявляемых ими к развитию промышленного производства, исходя из своих интересов.

Стратегия формируется путем выдвижения предложений и их обсуждения стейкхолдерами, представляется на рассмотрение исполнительного и законодательного органов государственной власти региона и утверждается главой региона (губернатором). На основе утвержденной Стратегии органы государственной власти и управления издают правовые акты, принимают целевые программы и осуществляют организационные, образовательные, информационные и иные мероприятия в соответствии с этими программами.

* ¹ См.: «...в целом данная государственная программа имеет субсидиарный характер, таким образом, в большинстве случаев управление... будет реализовано через гибкий механизм координации программных инструментов и управленческих решений предприятий, вовлеченных в реализацию программных мероприятий» [1].

Предусмотренные Стратегией отношения сторон, не подлежащие императивному регулированию государством, регулируются договорами, заключаемыми стейкхолдерами.

После утверждения Стратегии стороны, принявшие на себя обязательства, несут ответственность за их выполнение. Меры контроля и ответственности предусматриваются отдельным разделом Стратегии и затем включаются в правовые акты и договоры, регулирующие реализацию Стратегии.

Сторонами, заинтересованными в промышленном развитии и принимающими на себя обязательства в рамках Стратегии (стейкхолдерами), являются:

- а) государство, представленное региональными органами государственной власти и управления, а также расположенные в регионе подразделения федеральных органов власти и управления в рамках их компетенции;
- б) органы местного самоуправления муниципальных образований региона;
- в) промышленные предприятия и комплексы;
- г) организации инфраструктуры промышленных комплексов;
- д) граждане.

Представительство при разработке и реализации Политики от имени государства осуществляет уполномоченный орган в сфере промышленной политики, назначаемый из числа региональных органов исполнительной власти. Органы местного самоуправления муниципальных образований региона участвуют в реализации Стратегии путем взаимодействия с уполномоченным органом, расположенными на территории муниципального образования промышленными предприятиями и комплексами, гражданами – по вопросам создания условий функционирования и развития промышленных комплексов, входящим в число вопросов местного значения. Промышленные предприятия и комплексы, организации инфраструктуры промышленного комплекса региона участвуют в реализации Стратегии, разрабатывая программы и планы действий в соответствии с приоритетами и критериями Стратегии на основании целевых программ и заключенных по вопросам реализации Стратегии договоров. Граждане участвуют в реализации Стратегии, выполняя взятые на себя обязательства в отношении профессиональной подготовки и повышения квалификации и иные обязательства по содействию промышленному развитию региона, в том числе по развитию промышленного производства и его инфраструктуры в сфере малого и среднего предпринимательства.

Как сказано выше, Стратегия строится на основе соглашения стейкхолдеров, предъявляющих требования к развитию промышленного производства, исходя из своих интересов.

Интересы государства:

- обеспечение экономического суверенитета страны, региона;
- создание устойчиво работающего в условиях международной конкуренции (в том числе в условиях ВТО) промышленного комплекса региона, обеспечивающего производство добавленной стоимости в размерах, достаточных для формирования областного и местных (на территории региона) бюджетов, удовлетворяющих потребности социальной сферы и поддержки субъектов экономической деятельности, а также для выплаты гражданам вознаграждения за труд, обеспечивающего достойный уровень жизни и конкурентоспособность регионального промышленного комплекса на российском и международных рынках труда;
- перевод промышленного комплекса региона в режим ускоренного инновационного технологического и организационного развития для обеспечения конкурентоспособности регионального промышленного комплекса на российском и международных рынках инвестиций и притока высококвалифицированных кадров;

- производство потребительских товаров первой необходимости для жизнеобеспечения населения региона при условии импортозамещения;
- выполнение требований федеральных органов власти в отношении развития промышленных комплексов определенных отраслей (кластеров), в первую очередь имеющих значение для обороноспособности страны и обеспечения ее приоритета на важнейших мировых рынках;
- безусловное выполнение промышленным комплексом экологических требований;
- достижение мультипликативного эффекта развития промышленного комплекса – его стимулирующего влияния на развитие других сфер экономики области.

Интересы муниципальных образований:

- производство на территории муниципального образования товаров, продаваемых за пределами муниципального образования, тем самым обеспечивающее приток денежной массы во внутренний денежный оборот, что создает условия для развития малого и среднего предпринимательства, в основном решающего задачу перераспределения денежной массы между субъектами экономики, социальной сферы и гражданами на территории муниципального образования;
- производство потребительских товаров для населения муниципального образования, замещающих импорт (ввоз товаров с других территорий) и тем самым не порождающих оттока денежной массы за пределы территории;
- обеспечение населения муниципального образования товарами высокого качества для повышения качества жизни;
- выполнение экологических требований;
- достаточность налогооблагаемой базы промышленных предприятий, размещенных на территории муниципального образования, в части налогов, зачисляемых в местный бюджет, для обеспечения социальной сферы муниципального образования и муниципальной инженерной, транспортной и иной инфраструктуры;
- достижение мультипликативного эффекта развития промышленного комплекса – его стимулирующего влияния на развитие других сфер экономики муниципального образования (градостроительства, рекреационно-туристического бизнеса и др.);
- устойчивость перечисленных характеристик во времени.

Интересы промышленных предприятий и комплексов, их инфраструктуры:

- обеспечение конкурентоспособности в условиях ВТО;
- рост прибыльности, в том числе, эффективное использование ресурсов с целью снижения издержек, а также снижение транзакционных издержек путем рациональной организации процессов производства, его обеспечения, продажи продукции и управления;
- рост стоимости бизнеса и его инвестиционной привлекательности (для предприятий, предполагающих участие в капитале внешних инвесторов);
- выполнение социальных обязательств перед работниками и других требований, входящих в состав социальной ответственности бизнеса.

Интересы граждан:

- достаточный уровень материального вознаграждения за работу на промышленных предприятиях и объема «социального пакета»;
- условия труда на промышленных предприятиях, отвечающие социально-психологическим и санитарно-гигиеническим требованиям;
- возможность творческой самореализации в труде (актуальной для определенной части работающих), которая в наибольшей степени может быть предоставлена именно трудом в промышленном комплексе.

Последнее эквивалентно заинтересованности в использовании высоких технологий и интенсификации инновационных процессов.

Целью Политики является удовлетворение всей совокупности перечисленных интересов.

Стратегия развития промышленного комплекса региона, принятые для ее реализации правовые акты, целевые программы и заключенные стейкхолдерами с органами государственной власти договоры могут предусматривать перечисленные ниже меры воздействия государства на промышленное развитие региона. В приведенном ниже перечне не указаны меры, вытекающие из действующего законодательства и подзаконных актов в области поддержки инновационных и инвестиционных процессов.

а) Меры финансово-экономического характера:

– совершенствование тарифного регулирования в части снижения стоимости коммунальных услуг для промышленных предприятий, имеющих наибольшие перспективы выхода на рынки ВТО, и их инфраструктуры. Здесь и далее предполагается, что в силу единства экономического пространства ВТО перспективы выхода на внешние рынки и перспективы сохранения конкурентоспособности на внутренних рынках при наличии на них зарубежных операторов совпадают;

– бюджетная поддержка в форме софинансирования инвестиционных затрат на реализацию инновационных процессов (в том числе заключение лицензионных договоров на использование интеллектуальной собственности и других инвестиционных издержек) промышленных предприятий, обеспечивающих наибольший мультипликативный эффект развития на территории Самарской области;

– бюджетная поддержка в форме софинансирования инвестиционных затрат на техническое перевооружение предприятий, имеющих перспективы выхода на рынки ВТО в результате указанного перевооружения;

– бюджетное софинансирование (в форме субсидий) затрат предприятий на:

• внедрение современных международных стандартов менеджмента качества, социальной ответственности бизнеса и других с получением сертификатов, дающих право выхода на рынки ВТО;

• разработку и продвижение бренда, позволяющего занять достаточную долю на рынках ВТО;

• проведение информационно-образовательных мероприятий по освоению принципов и правил работы в условиях ВТО;

• осуществление информационно-образовательных мероприятий по новейшим производственным технологиям в отрасли (в мировом масштабе) и методов организации производства, сбыта и управления, при условии дальнейшего принятия решений о применении этих технологий (методов);

• разработку стратегий развития предприятий на период не менее 10 лет;

• реализацию мероприятий (включая оплату консалтинговых услуг) по трансформации организационной культуры промышленных предприятий для обеспечения возможности эффективного освоения ими методов (в том числе, стандартов) деятельности и управления, необходимых для выхода на рынки ВТО;

• внедрение системы бережливого производства;

• использование энергосберегающих технологий и совершенствование охраны окружающей среды;

• внедрение гибких технологий, многофункциональных производственных (технологических) комплексов, роботизированных систем;

• применение современных информационных технологий управления;

- организацию выделения подразделений производственной инфраструктуры, имеющих потенциальный спрос на продукцию или услуги у других предприятий региона и переход на аутсорсинг (инструментальные, энергетические, ремонтно-механические, метрологические и иные подразделения);

- премирование руководителей предприятий из средств областного бюджета за:

- обеспечение привлекательности предприятия на российском и международном рынках труда, в том числе достижение уровня оплаты труда, не менее чем на 15 % превышающего уровень оплаты труда в среднем и по аналогичным позициям в референтных городах РФ;

- превышение показателей производительности труда, объемов продаж на внешнем рынке, энергоэффективности, экологических показателей, установленных целевыми программами развития промышленного комплекса региона или договорами предприятий с региональными органами государственной власти, не менее чем на 25 %;

- внедрение современных систем управления персоналом, взаимодействия с образовательными учреждениями, порождающих мультипликативный эффект в форме расширения подготовки кадров по дефицитным профессиям в регионе;

- развитие производственной кооперации с другими предприятиями Самарской области, в том числе на принципах аутсорсинга;

- активное использование услуг субъектов малого предпринимательства на принципах аутсорсинга в качестве производственной и социальной инфраструктуры.

б) Меры организационного и информационно-образовательного характера:

- снятие (смягчение) институциональных ограничений для проявления экономической активности, зависящих от правовых решений регионального уровня;

- сокращение сроков оказания государственных услуг предприятиям по выдаче разрешительной документации, иным вопросам, влияющим на внедрение инноваций, энергосбережение, охрану окружающей среды, решение социальных (в том числе социально-трудовых) вопросов;

- усиление контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, защиты производителей от недобросовестной конкуренции, проведение антидемпинговых расследований;

- расширение использования государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в промышленности, совершенствование его нормативно-правового обеспечения;

- создание на основе ГЧП современных маркетинговых структур («оболочечных» компаний по отдельным секторам рынка, не имеющих собственных производственных подразделений, но обладающих брендами и под собственной торговой маркой получающих и распределяющих заказы и реализующих продукцию), позволяющих отслеживать рыночные запросы, создавать новые рынки и обеспечивать заказами производственные мощности промышленных предприятий;

- организация на конкурсной основе государственных заказов с предложением повышенных цен на продукцию предприятий, выпускающих социально значимую промышленную продукцию высокого качества с соблюдением экологических требований, в том числе требований энергосбережения, с дальнейшей реализацией ее через учреждения социальной сферы;

- создание центров технологических компетенций, центров коллективного пользования оборудованием, инжиниринговых центров;

- содействие координации деятельности промышленных и транспортно-логистических предприятий;

- организация за счет бюджетных средств центров подготовки кадров рабочих профессий с освоением работы на современном технологическом оборудовании;
 - создание механизмов интеграции учреждений профессионального образования с профильными научными организациями и промышленными предприятиями для повышения практикоориентированности подготовки инженерных и рабочих кадров;
 - развитие системы ресурсных центров,
 - развитие партнерства государственных образовательных учреждений и промышленных предприятий всех форм собственности;
 - проведение конкурсов профессионального мастерства рабочих и инженерных кадров;
 - проведение профессиональных конкурсов управленцев.
- в) Меры по реализации дифференцированной кластерной политики:*
- в отношении автомобильного, авиационно-космического, нефтедобычи и нефтепереработки, информационно-телекоммуникационных технологий, химического, энергетического, медицинско-фармацевтического кластеров федерального масштаба – развитие системы обеспечения их деятельности (инфраструктуры), в том числе путем «выращивания» аутсорсеров крупных предприятий из числа субъектов малого предпринимательства, обладающих наилучшими перспективами в освоении современных технологий производства, методов организации труда и производства, наращивании экономического и технологического потенциала;
 - в отношении кластеров транспортно-логистического, туристско-рекреационного, строительного и производства строительных материалов, коммунального хозяйства, рециклинга и управления отходами, имеющих преимущественно региональный характер, – развитие межотраслевой кооперации и связи со стратегиями развития муниципальных образований;
 - в отношении «малых» отраслевых и межотраслевых кластеров: швейного, кожевенно-обувного, хлебопекарной и кондитерской промышленности и др. – разработка региональных брендов и объединение производителей под этим брендами при сохранении узкой специализации, но с существенным повышением качества продукции для выхода на федеральный и мировой рынки.
- Принципы выбора приоритетов для разработки Стратегии, издания правовых актов, разработки целевых программ и договоров по реализации Стратегии вытекают из перечисленных выше интересов стейкхолдеров.

Библиографический список

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 №2539-р. Раздел 9.
2. Цлаф В.М. Бизнес XXI века: прогнозируемые тренды // Основы экономики, управления и права. 2012. № 2 (2). С. 84–91.

References

1. State program of Russian Federation «The development of industry and increasing of their competitiveness». Proved by the Government Executive Order from 27.12.2012 № 2539-r. Part 9.
2. Tslaf V.M. Business of the XXI century: projected trends // Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava. 2012. № 2 (2). P. 84–91.

*V.M. Tslaf**

PRINCIPLES OF FORMATION OF REGIONAL INDUSTRIAL POLICY

The concept of regional industrial policy, its structure, interest of the government, municipal authorities, business and population concerning the content of the industrial policy, measures of influence of state on industrial development of the region are considered.

Key words: industrial policy, interests of stakeholders, industrial development, governmental regulation.

* *Tslaf Viktor Mikhailovich* (sbs@samaramail.ru), the Dept. of State and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.