

УДК 338.24

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ОТРАСЛЕВЫМИ ПРОМЫШЛЕННЫМИ СИСТЕМАМИ

**Ю. Х. Лукманов,**

канд. эконом. наук, доцент.

глава администрации Адмиралтейского района г. Санкт-Петербурга

*Представлен критико-аналитический обзор методов и моделей управления отраслевой структурой промышленности. Проведен фактурный срез отраслевой промышленной системы Адмиралтейского района Санкт-Петербурга. Определены направления региональной политики и пути управления структурными формами экономики на этом уровне.*

*The paper contains an analytical review of the methods and models of management of the branch structure of industry. The structural analysis of the branches of industrial system of the Admiralty District of Saint-Petersburg has been carried out.*

*The developments of the regional policy have been defined and the ways of management of the structural forms of economy on this level settled.*

Региональная политика и управление отраслевыми промышленными системами не только имеют важное значение в социально-экономическом развитии конкретного региона, но и обуславливают стратегические ориентиры и приоритеты регионов, с которыми связаны его отрасли. Несмотря на разброс мнений ученых относительно объекта и содержания промышленной политики в целом, ее можно определить как систему мероприятий по институциональному, отраслевому, территориальному и размерному регулированию промышленности в целях повышения ее социально-экономической эффективности. Из данного определения видно, что цель промышленной политики государства заключается не только в повышении экономической эффективности промышленного производства, но и в достижении некоторого социального оптимума (занятость, образование, пенсионное обеспечение и т. д.).

На рис. 1 видно, что одним из центральных направлений промышленной политики выступает отраслевая политика. Вместе с тем, это одна из наиболее дискуссионных составляющих государственного воздействия на индустриальную структуру. Мнения здесь варьируются от недопустимости вмешательства государства в рыночное формирование отраслевой структуры до необходимости такого воздействия. Так, М. Портер отмечает: «Существенное вмешательство государства в экономику имело место только в ряде отраслей промышленности, причем даже в Японии и Корее это вмешательство далеко не всегда приносило успех... Да и вообще во многих странах отрасли промышленности, наиболее сильно контролируемые государством, в большинстве случаев не имеют успеха на международном рынке»\*.

Еще более радикален Е. Гайдар, который утверждает [2]: «...в быстрорастущих отраслях-лидерах роль

промышленной политики ограничена. Здесь изменения происходят слишком быстро, для поддержания конкурентоспособности важно сохранение интеграции в глобальный мир. Именно в передовых, высокотехнологичных отраслях на протяжении последних 50 лет снимались барьеры, здесь низкие тарифы, редко применяются антидемпинговые расследования, доминируют открытые рынки. Промышленная и вообще отраслевая политика сдвигается в область «заходящих» отраслей, тех, в которых наиболее развитые страны неконкурентоспособны. Более бедные страны могут производить ту же продукцию дешевле, чем страны-лидеры, в силу дешевизны такого фактора производства, как труд»\*\*.

Действительно, опыт последних лет, особенно последствия азиатского кризиса, свидетельствует в пользу того, что патернализм в отношении национальной промышленной структуры оборачивается неустойчивостью, слабостью перед «хаосом» мирового рынка, где государство в любом случае не может сравниться в гибкости и адекватности реакции на неблагоприятные условия с «невидимой рукой» рынка.

Отраслевая политика включает в себя *отраслевое «нацеливание»* и стратегическое управление *отраслевой структурой*. Так как объектом управления отраслевой структурой является не отдельная отрасль, а промышленная структура в целом, включая все многообразие межотраслевого взаимодействия, «наце-

\*Портер М. Международная конкуренция. – М.: Международные отношения, 1993. – С. 22.

\*\*Гайдар Е. Восстановительный рост и некоторые особенности современной экономической ситуации в России. <http://www.iet.ru/personal/gaidar/vostrost.htm>



■ Рис. 1. Основные направления государственной промышленной политики

ливание», базирующееся преимущественно на государственных субсидиях и отраслевом протекционизме, приносит ожидаемый эффект в кризисных ситуациях, когда нельзя обойтись без государственной поддержки отдельных отраслей, обладающих потенциалом развития. Здесь задачи государства, как одного из основных агентов проведения промышленной политики, являются гораздо более широкими, нежели поддержка отдельных отраслей, учитывающими стратегические перспективы развития каждого сектора производства, их влияние друг на друга, необходимость поддержания сбалансированности индустриального комплекса и т. д.

Задачи такой степени сложности требуют привлечения достаточно нестандартных и долговременных инструментов влияния на промышленность, например, *инструментария стратегического планирования*, успешно используемого в условиях рыночной экономики как на микроуровне – уровне района, отдельной корпорации, предприятия, так и в целях регионального, отраслевого развития [3].

Наиболее очевидным параметром измерения отраслевой структуры является удельный вес отраслей в промышленном производстве (по объемам производства, величине добавленной стоимости, численности работающих, стоимости основных производственных фондов и т. д.). Систему задач управления отраслевой структурой промышленности можно представить в следующем виде (рис. 2).

Отметим, что под «базовой» понимается отрасль, имеющая наибольший удельный вес в промышленной структуре региона [3]. Иными словами: «Базовая отрасль – это отрасль, лидирующая по объемам выпуска продукции, способности создавать рабочие места и генерировать инвестиции в государстве и регионе. Кроме того, базовая отрасль способна создавать вокруг себя мощную инфраструктуру»\*.

Механизм решения группы задач, составляющих комплекс управления отраслевой промышленной структурой региона, достаточно сложен. Например, экономический рост может происходить без значительного повышения уровня жизни населения, особенно если ставится задача повышения доли накопления в ущерб доли потребления. Аналогично, при экономическом росте может не происходить качественной перестройки хозяйственной системы, создания дол-

\* Кураков Л. Российская экономика: состояние и перспективы. – М.: Логос, 1998. – С. 327.

Задачи управления отраслевой промышленной структурой



■ Рис. 2. Задачи управления отраслевой структурой

госрочных конкурентных преимуществ, особенно если он обусловлен исключительно внешними факторами – конъюнктурой мировых сырьевых рынков, например.

Поэтому важно соблюдать принципы государственного структурного регулирования. К ним прежде всего можно отнести:

- целенаправленность;
- многоприоритетность;
- системность;
- гибкость;
- объективность.

Целенаправленность управления отраслевой структурой региональной промышленности означает наличие четких целевых ориентиров структурно-отраслевого регулирования, что одновременно задает критерии эффективности проводимой государственной политики.

Многоприоритетность отражает взаимосвязанный, комплексный характер современной индустриальной структуры, в результате чего при стратегическом планировании отраслевой структуры промышленности нельзя акцентироваться лишь на одной приоритетной отрасли. Здесь необходимо руководствоваться принципом поликритериальности, когда выбор отраслевых приоритетов происходит по определенному набору значимых критериев – высокий экспортный потенциал, наличие потенциально конкурентоспособных производств, роль в бюджетообразующих доходах региона, социальная значимость.

Системность управления отраслевой структурой требует скоординированности различных отраслевых программ, а также программ в области стимулирования внешнеэкономической деятельности, занятости, информатизации и т. д. Системность предполагает обязательное соответствие всех отраслевых программ установленным целям и приоритетам промышленной политики в целом, а также наличие соответствующего финансирования. Для этого может потребоваться перестройка отдельных органов государственной власти, которые должны иметь полномочия для комплексной реализации задачи отраслевого управления.

Гибкость управления отраслевой структурой требует возможности оперативно реагировать на различные изменения внешней среды и осуществлять соответствующую корректировку проводимой политики.

Объективность означает реализацию отраслевой политики на основе научно обоснованных критериев, что позволяет значительно нивелировать влияние на нее субъективных, лоббистских интересов.

Учитывая все это, необходимо отметить важность использования в процессе управления отраслевой промышленной структурой комплексных методов ее анализа и прогнозирования.

Одним из таких методов, имеющих в том числе и прикладной характер, является *межотраслевой баланс*. Создатель данного метода В. Леонтьев определяет его сущность так [4]: «Межотраслевой анализ – это метод систематической квантификации взаимосвязей между различными секторами сложной экономической системы. ... Структура производственного процесса в каждом секторе представляется определенным вектором структурных коэффициентов, который количественно характеризует связь между затратами этого сектора и результатами его деятельности. Взаимозависимость между

секторами рассматриваемой экономики описывается системой линейных уравнений, выражающих балансы между совокупными затратами и агрегированным выпуском каждого продукта и услуг, производимых и используемых в течение одного или нескольких промежутков времени.

Соответственно технологическая структура системы в целом может быть представлена матрицей технологических коэффициентов «затраты-выпуск» всех ее секторов»\*.

Данный метод позволяет проводить комплексный, разносторонний экономический анализ и прогнозировать структурные пропорции хозяйственной системы, что в полной мере отражает потребности адекватного осуществления промышленной политики.

С помощью метода межотраслевого баланса можно решать достаточно широкий круг задач, среди которых выделяют следующие:

- прогнозирование отраслевой структуры;
- оптимизация структуры внешней торговли;
- анализ и прогнозирование отраслевых потоков между различными региональными группами и Федерацией в целом и т. д.

Однако, несмотря на универсальность данного метода анализа отраслевой структуры, в современных условиях трансформационной экономики его реализация на практике сталкивается с серьезными проблемами. Прежде всего, это касается необходимости сбора детализированной информации о межотраслевых потоках, отраслевом экспорте и импорте, конечном потреблении продукции отдельных отраслей, структуре их добавленной стоимости и т. д. При этом необходимо учитывать значительные отраслевые сдвиги в хозяйственной системе. Что приводит к тому, что коэффициенты прямых и полных затрат становятся явно зависимыми от времени, хотя в классической модели предполагается их стабильность. На региональном уровне эффективная реализация метода межотраслевого анализа осложняется необходимостью сбора информации не только о межотраслевых, но и межрегиональных материальных потоках. Последнее в современных условиях организации органов региональной статистики представляется осуществимым с достаточным уровнем точности лишь по многочисленным товарным группам, определяющим приблизительно 80–90 % всех товарных потоков региона.

Если рассматривать зарубежный опыт создания теории структурного анализа хозяйственной системы, то можно указать на методологию кластерного анализа отраслевой структуры, разработанную М. Портером, где «... важная роль отводится фактору спроса и вертикальным отношениям между отраслями в стимулировании конкурентного преимущества»\*\*. В рамках данной модели выделяются три большие группы отраслей, включающие целый ряд кластеров:

- 1) отрасли, осуществляющие поставки другим отраслям (материалы и металлы, лесоматериалы, нефтепродукты и химикаты, полупроводники и компьютеры);

\* Леонтьев В. Межотраслевая экономика. – М.: Экономика, 1997. – С. 22.

\*\* Портер М. Международная конкуренция. – М.: Международные отношения, 1993. – С. 315.

2) индустриальные и поддерживающие отрасли (транспорт, производство и передача энергии, телекоммуникации, оборона и др.);

3) отрасли, производящие товары и услуги конечного использования (пищевые продукты и напитки, текстиль и одежда, жилищное строительство и бытовые товары и др.).

Каждый из отраслевых кластеров состоит из ряда отраслей, выпускающих близкую по функциональному назначению продукцию или отличающихся сходством технологических процессов, лежащих в основе производства. Сбалансированное развитие отраслевого кластера на основе выпуска конкурентоспособной продукции достигается за счет четырех базовых факторов:

1) факторные условия, т. е. имеющиеся у отрасли материальные, трудовые, инновационные и иные ресурсы;

2) параметры спроса;

3) стратегия, структура и соперничество фирм;

4) наличие родственных и поддерживающих отраслей.

По мнению М. Портера, государственное регулирование носит вторичный характер по сравнению с действием рыночных сил.

Применительно к российским условиям в настоящее время существуют различные подходы к управлению отраслевой структурой как на уровне региона, так и Федерации в целом. Так, по мнению Д. Львова, отраслевая структура российской экономики может быть представлена в виде двухсекторной модели, где в одном из секторов сосредоточены природные ресурсы, имеющие спрос на мировом рынке и поэтому обладающие определенной конкурентоспособностью (ее степень определяется в основном конъюнктурой самого мирового рынка и мало зависит от эндогенных факторов), а в другом – военно-технический потенциал страны с сопутствующими ему новейшими технологиями [6]. В условиях дефицитной экономики данные секторы дополняли друг друга, так как за счет низкого уровня внутренних цен на ресурсы и сырьевого экспорта финансировались программы ВПК. При переходе к рынку связи между секторами были разорваны, что привело к технологическому упадку хозяйственной системы.

Соответственно, одним из важнейших направлений структурной промышленной политики является снижение ресурсоемкости в технологичных отраслях, что позволит адаптировать их к современным требованиям рынка.

Еще одним методом решения проблем структурной политики российской экономики может стать «модернизационный скачок», концепцию которого предлагает А. Нестеренко [5]. Согласно данной концепции, постепенное, эволюционное совершенствование отраслевой промышленной структуры, например на базе ресурсосбережения, не отвечает сегодняшним реалиям рыночных экономик. В основе модернизации экономики западных стран лежит не наращивание объемов производства, выпуска отдельных групп товаров, а внедрение новых гибких технологий на основе программно-информационных элементов.

А. Нестеренко предлагает осуществить революционную модернизацию отраслевой структуры промышленности на основе приоритетного развития высокотехнологичных отраслей. В качестве крите-

риев приоритетности могут выступать уровень инновационности развития предприятия или отрасли, доля затрат на НИОКР в себестоимости продукции, коэффициент обновления ассортимента в направлении роста объемов выпуска наукоемкой продукции и т. д. Ресурсы, направляемые в приоритетные отрасли, соответственно изымаются у традиционных, менее технологичных отраслей.

В условиях ограниченности возможностей государства поддерживать отраслевое развитие капиталовложениями и кредитами предлагается также шире использовать возможности альтернативных средств промышленной политики – нетарифные ограничения импорта, переговоры для достижения компромиссных решений и т. п. [7]. Вместе с тем, встает вопрос определения приоритетов отраслевого развития, выделения тех производств, которым должно быть отдано предпочтение в оказании государственной поддержки, протекционистской защиты, как это предлагается во всех перечисленных концепциях. Здесь также существует достаточное количество теоретических разработок.

Так, А. Авдиенко предлагает выделить следующие группы отраслевых приоритетов [1]:

производства, ориентированные на выпуск импортозамещающей продукции, включая промежуточную;

производства, ориентированные на выпуск конкурентоспособной продукции;

производства, на продукцию которых в течение длительного времени будет сохраняться повышенный спрос;

предприятия, осваивающие выпуск новых видов продукции или продукции более высокого качества; производственная и социальная инфраструктура.

Рассмотрим возможность осуществления региональной политики и управления отраслевыми промышленными системами применительно к такой административной единице, как Адмиралтейский район Санкт-Петербурга.

Адмиралтейский административный район принадлежит к староосвоенной территории Санкт-Петербурга, заселение которого издавна стимулировалось развитием производственной деятельности, где промышленности принадлежала определяющая роль. Облик индустрии района, сложившийся на сегодняшний день, сформирован старыми предприятиями, основанными сто и более лет тому назад, развивавшимися и расширявшимися по своим законам. Параллельно с развитием промышленных предприятий, в соответствии с требованиями времени, происходило формирование и рост достаточно многочисленных и разнопрофильных научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций. Они взаимодействовали с предприятиями района, производственными объектами Санкт-Петербурга и России в целом, обеспечивая весомый вклад в результаты деятельности хозяйства города и страны. Эти организации в совокупности с индустриальными предприятиями образуют основную составляющую хозяйственного комплекса территории, в значительной степени определяя масштабы занятости и долю экономического вклада района в достижения города и региона в целом.

По объему производства промышленной продукции Адмиралтейский административный район занимает седьмое место в городе, по объему инвестиций в основной капитал — второе. В районе функ-

■ Таблица 1. Экономическое развитие района

№ п/п	Показатели	Годы		Индекс промышленного производства в % к предыдущему году
		2002	2003	
1	Выпуск товаров и услуг всего (млн руб)	342851,8	39609,2	116,0
1.1	Промышленность, в целом	10880,5	11530,8	106,0
	пищевая;	4580,0	4717,5	103,0
	молочная;	1919,5	2499,0	130,0
	целлюлозно-бумажная, деревообрабатывающая;	995,0	1009,1	101,0
	швейная;	632,6	774,7	122,0
	обработка цветных металлов	620,0	662,7	107,0
1.2	Транспорт, в целом	7343,6	7552,2	103,0
	сухопутный;	3980,0	4014,7	101,0
	водный	3363,6	3537,5	105,0
2	Численность работающих в районе, тыс. чел.	145,6	138,4	95,0

ционируют более 31 тыс. предприятий различных форм собственности, в том числе 49 крупных с численностью работающих от 600 до 5000 человек.

Из табл. 1 и 2 видно, что «базовыми» отраслями района являются пищевая промышленность, целлюлозная промышленность и машиностроение.

Пищевая промышленность Адмиралтейского административного района даже в сложных условиях современных реформ показала свою жизнеспособность и устойчивость развития. Прежде всего, это связано с тем, что руководство предприятий грамотно решило вопросы модернизации оборудования, привлечения инвестиций, правильно оценило нишу сво-

их интересов на отраслевом рынке, не упустило из виду развитие социальной среды для своих сотрудников, постоянно осуществляет маркетинг выпускаемой продукции. По статистике, подавляющая часть средне-семейных расходов населения Санкт-Петербурга и России в целом (45 – 50 %) приходится на продовольственные товары. Это создает весьма выигрышные экономические условия для расширения производственной деятельности, чего не имеет большинство других отраслей, ориентированных на внутренний рынок.

Весомое место в пищевой промышленности района занимает ОАО «Пекарь» – один из крупнейших изготовителей разнообразной хлебопекарной продукции как в городе, так и за его пределами.

Значительная часть городского и областного рынка соответствующих видов молочной продукции формируется продукцией ОАО «Петмол». По сути, данное предприятие в настоящее время выступает в роли вертикально интегрированного холдинга, включающего в свой состав не только собственно производство конечной продукции, но и ряд сельскохозяйственных производителей необходимого сырья.

Весомую роль в хозяйственном комплексе района и всего города играют относимые государственной статистикой к пищевой промышленности производители пива и табачных изделий. Здесь в первую очередь выделяются ЗАО «Комбинат им. Степана Разина» и ЗАО «Нево Табак». Хотя, по большому счету, названные предприятия (особенно второе из них) ориентированы не на удовлетворение спроса в пище, а на утоление человеческих пороков, они тем не менее были и остаются неизбежными компонентами экономики.

Наиболее значимым представителем промышленной индустрии является ФГУП «Адмиралтейские верфи». Наряду с остальными судостроительными предприятиями Санкт-Петербурга «Адмиралтейские верфи» способны строить суда водоизмещением 40-60 тыс. т. для использования не только в оборонных, но и в гражданских целях.

■ Таблица 2. Отраслевая структура предприятий

№ п/п	Отрасли	Удельный вес отрасли в налогооблагаемой базе, %	Удельный вес отрасли в общей численности предприятий, %	Удельный вес отрасли в общей численности занятых, %	Удельный вес отрасли в совокупном доходе предприятий, %
1	Пищевая промышленность	49	6	56	48
2	Общественное питание	1	12	1	1,1
3	Аптеки	1	9	0	0,7
4	Оптовая торговля	0	6	0	0,3
5	Розничная торговля	3	22	1	2,8
6	Нефтехимическая промышленность	1	4	2	1,3
7	Швейная промышленность	7	4	7	7,5
8	Проектные и научно-исследовательские организации	6	17	3	5,6
9	Машиностроение	14	8	10	14,5
10	Компрессорная и целлюлозно-бумажная промышленность	16	6	19	15,9
11	Цветная металлургия и другие отрасли	2	6	1	2,2

Остальные предприятия машиностроения и металлообработки имеют несколько меньшие масштабы производства, хотя и изготавливают довольно широкий спектр продукции, потенциал спроса на которую определяется многими обстоятельствами и, прежде всего, характером и структурой экономического роста народного хозяйства страны.

Несомненно тот факт, что для развивающейся экономики России понадобится продукция точного приборостроения, машиностроения для легкой и пищевой промышленности, производителей санитарно-технического и газового оборудования, а также многого другого, что изготавливается на соответствующих предприятиях Адмиралтейского района. Определенная их часть при надлежащих условиях имеет возможность расширить производство высокотехнологичных изделий с повышенным уровнем добавленной стоимости и взять на себя роль так называемых точек роста, используя, например, имеющиеся наработки в сфере ВПК в отношении продукции двойного применения.

Легкая промышленность Адмиралтейского района представлена группой предприятий, занятых удовлетворением рыночного спроса на разнообразные текстильные, швейные и кожевенные товары. Среди них ЗАО «Первомайская заря» и АООТ «Советская звезда», входящие в число 600 крупных и средних производственных объектов Санкт-Петербурга, образующих основу промышленности города. Спад производства в 90-х годах здесь оказался наиболее значительным по сравнению с его масштабами в остальных отраслях индустрии Санкт-Петербурга. Это привело к возникновению целого ряда сложных, прежде всего сырьевых и бытовых, проблем, разрешением которых с различной долей успеха занимается менеджмент соответствующих производителей. Позитивные результаты их деятельности во многом предопределяются умением противостоять более дешевому и часто менее качественному импорту, а также ростом покупательной способности населения — основного потребителя соответствующего круга изделий.

До недавнего времени существенную роль в промышленности Адмиралтейского административного района играли предприятия нефтехимической промышленности и прежде всего ОАО «Красный треугольник» — основной производитель резинотехнических изделий в городе. Под воздействием целого ряда экономических, организационных и территориально-экологических обстоятельств произошло свертывание его производственной деятельности. Возникающие при этом потери в объемах продаж вряд ли могут быть возмещены остающимися объектами отрасли. Но это служит наглядным примером отраслевой региональной политики «нацеливания».

Но не только инвестиции предопределяют дальнейшее успешное развитие индустрии района в перспективном периоде. Наиболее высокотехнологичные и наукоемкие предприятия начинают испытывать недостаток в высококвалифицированной рабочей силе. За время реформ данной проблеме вообще не уделялось достойного внимания. В результате все

чаще имеют место случаи, когда на те или иные виды изделий имеется неудовлетворенный рыночный спрос и есть потенциальный изготовитель таких изделий, но он не может решить возникающую задачу из-за нехватки рабочей силы необходимой квалификации.

В последние годы в Адмиралтейском административном районе отмечались самые высокие в городе темпы роста средней заработной платы. Ее размер (9,6 тыс. руб.) значительно превышает средний показатель по городу (8,3 тыс. руб.).

Современное соотношение и приоритет функций Адмиралтейского района в большой степени сложились под влиянием внешних факторов развития. Положительные тенденции динамики внешних факторов и последовательность политики района в достижении равновесного развития промышленной системы и высоких стандартов качества жизни населения города предопределяют в перспективе неизбежность и закономерность изменения приоритетности функций. Для согласования общей региональной политики города и его районов и повышения эффективности управления со стороны администраций районов необходимо изменение бюджетного статуса административных районов города и желательно превращение их в субъекты межбюджетных отношений.

Это поможет осуществить генеральную цель — формирование социально ориентированной рыночной экономики, отраженную в Конституции Российской Федерации (ст. 7, п. 1).

## Литература

1. **Авдиенко А. П.** Выбор приоритетных сфер капиталовложений // Социально-экономические проблемы становления и развития рыночной экономики. — Казань, 2000. — С. 108–109.
2. **Гайдар Е. Т.** Восстановительный рост и некоторые особенности современной экономической ситуации в России. <http://www.iet.ru/personal/gaidar/vostrost.htm>
3. **Кураков Л. П.** Российская экономика: состояние и перспективы. — М.: Логос, 1998. — 576 с.
4. **Леонтьев В. В.** Межотраслевая экономика. М.: Экономика, 1997. — С. 44–95.
5. **Нестеренко А. Н.** Переходный период закончился: Что дальше? // Вопросы экономики. — 2000. — № 6. — С. 16–17
6. **Львов Д. Ф.** Экономика России, свободная от стереотипов монетаризма // Вопросы экономики. — 2000. — № 2. — С. 106–108
7. **Портер М.** Международная конкуренция. — М.: Международные отношения, 1993. — 896 с.
8. **Яременко Ю. В.** Структурные изменения в социалистической экономике. — М.: Мысль, 1981. — 303 с.
9. **Strategic Planning for Economic Development. Moving Beyond The Overall Economic Development Program.** EDA, CFED, Washington, DC, 1999. — 62 p.
10. **Science and Technology Strategic Planning. Creating Economic Opportunity.** EDA, SSTI, 1998. — 82 p.