

РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.4 JEL E65 R11

DOI 10.26425/1816-4277-2018-2-43-49

Гаськова Ю.И.

ПОВЫШЕНИЕ СОГЛАСОВАННОСТИ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ИНФРАСТРУКТУРЫ В РЕГИОНАХ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ

Аннотация. В статье проанализирована система стратегических документов развития промышленности в Российской Федерации, обосновано ее несовершенство на основе проведенного мониторинга наличия программ и стратегий развития промышленного комплекса в регионах. Предложена модель взаимосвязи стратегических документов развития промышленности и инфраструктуры (на примере аэропортов) в регионе для достижения более эффективного роста экономики в обоих секторах. Сделан акцент на межуровневом согласовании целей, задач и высокой важности взаимосвязи с программными документами инфраструктурной отрасли, показана значимость ключевого посредника – региональной власти. Модель может быть адаптирована для разных отраслей промышленности, типов инфраструктуры и различных субъектов федерации с учетом специфики.

Ключевые слова: промышленность, инфраструктура, регион, согласованное развитие, стратегии, аэропорт.

Gaskova Yuliya

INCREASING THE AGREEMENT OF DEVELOPMENT OF THE INDUSTRY AND INFRASTRUCTURE IN REGIONS: IMPROVING THE SYSTEM OF STRATEGIC SOFTWARE DOCUMENTS

Abstract. The system of strategic documents for the development of industry in the Russian Federation is analyzed, its imperfection based on the monitoring of the availability of programs and strategies for the development of the industrial complex in the regions is substantiated. The model for linking strategic documents for the development of industry and infrastructure (using the example of airports) in the region to achieve more efficient economic growth in both sectors is proposed. The emphasis on the inter-level coordination of goals and objectives and the high importance of the relationship with the program documents of the infrastructure sector was placed, and the importance of a key intermediary, the regional authority, was shown. The model can be adapted for different industries, types of infrastructure and various subjects of the federation taking into account the specifics.

Keywords: industry, infrastructure, region, coordinated development, strategy airport.

Промышленность является локомотивом экономического роста и создания материальных благ для населения. Очень важно иметь четкое представление о целевых ориентирах развития данного сектора экономики как в целом, так и для каждого региона в отдельности. В настоящее время в Российской Федерации (далее – РФ) нет утвержденной стратегии развития промышленной отрасли, как и принятой стратегии социально-экономического развития страны на долгосрочную перспективу. А значит нет главного комплексного ориентира для развития всей отрасли в целом, следовательно, при разработке региональных и отраслевых программ по развитию промышленности и других связанных секторов (например, инфраструктурный) возникают противоречия.

Целью исследования является модернизация системы стратегических документов развития промышленности через межуровневое согласование и взаимоувязывание с долгосрочными планами инфраструктурной отрасли.

Задачи: проведение мониторинга существующих стратегий и программ развития промышленности на национальном и региональном уровне, рассмотрение взаимосвязи их с инфраструктурной отраслью, подробный анализ сложившейся системы на примере одного региона, формирование собственной модели согласования документов, устраняющей сложившиеся диспропорции.

Изучением подобного вопроса уже занимались Д.С. Львов, В.С. Осьмаков, А.М. Калинин, А.М. Попович и др. Например, в работе В.С. Осьмакова, А.М. Калинина отмечено, что «стратегия развития промышленности должна быть увязана с другими документами стратегического планирования – стратегией инновационного развития, стратегиями в области сельского хозяйства, энергетики, транспорта, образования, науки и т. д. Это предполагает, в том числе отказ от существования автономных отраслей и производств, взаимопроникновение промышленности, сельского хозяйства, сырьевых отраслей, транспорта, связи и сферы услуг» [13]. А.М. Попович полагает, что «при формировании миссии стратегия развития региональной промышленности должна учитывать цели социально-экономической стратегии и отразить не только промышленные, но и социальные задачи, поставленные в промышленной политике» [14, с. 169-183].

Основы промышленной политики и ключевые направления развития заложены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (развитие базовых отраслей промышленности и высокотехнологичных отраслей), Федеральном законе от 31.12. 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в РФ», Программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утверждена постановлением Правительства от 15.04.2014 г. № 328) [3; 1; 2]. Кроме того, принят План по разработке и актуализации 20 отраслевых стратегий развития промышленности на 2017-2018 гг. (станкоинструментальная промышленность, тяжелого и энергетического машиностроения, транспортного машиностроения, металлургической промышленности, производства промышленной продукции реабилитационной направленности, стратегии развития авиационной промышленности, пищевого машиностроения, а также народных художественных промыслов, легкой, судостроительной, электронной, медицинской и фармацевтической отраслях промышленности, строительного-дорожного машиностроения. Также в будущем году будут подготовлены стратегии развития лесного комплекса, химического и нефтехимического комплекса) [12].

Что касается региональных стратегий развития промышленности, то в большинстве субъектов федерации разработаны либо отраслевые программные документы, либо указаны целевые векторы в концепциях и стратегиях социально-экономического развития.

Обратимся к статистике, чтобы понять, где наиболее развита промышленность, и есть ли в данных регионах стратегии развития промышленности. В России на 20 крупнейших промышленных регионов приходится 2/3 национального производства (67,2 % в 2016 г.), в том числе 69,6 % продукции добывающего сектора, 67,5 % – обрабатывающего, 60,4 % – сектора «производство и распределение электроэнергии, газа и воды»). Лидерами по объему промышленного производства (10 крупнейших за 2016 г.) являются следующие регионы, представленные в таблице 1. Также отметим, что наиболее высокий темп роста индекса промышленного производства в 2016 г. показали Республика Алтай (40,2 %), Республика Тыва (25,8 %) и Республика Дагестан (23,8 %) [11].

Таблица 1

Регионы-лидеры по объему промышленного производства в 2016 г.

Регион	Федеральный округ	Объем пром. производства, трлн руб.
Москва	Центральный	6,83
Ханты-Мансийский авт. округ –Югра	Уральский	3,31
Московская область	Центральный	2,45
Санкт-Петербург	Северо-Западный	2,35
Республика Татарстан	Приволжский	2,01
Свердловская область	Уральский	1,88
Ямало-Ненецкий авт. округ	Уральский	1,88

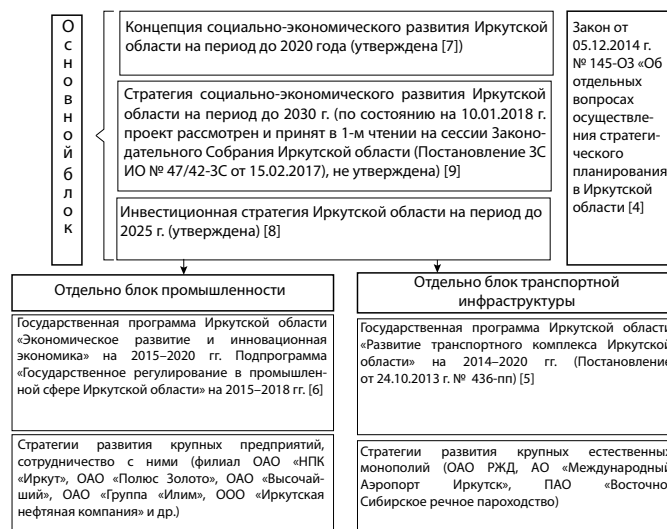
Регион	Федеральный округ	Объем пром. производства, трлн руб.
Красноярский край	Сибирский	1,51
Челябинская область	Уральский	1,42
Республика Башкортостан	Приволжский	1,30

Источник: [11]

Во всех перечисленных в таблице регионах отсутствует стратегия развития промышленности, все эти субъекты федерации руководствуются стратегиями социально-экономического развития, только в Красноярском крае принята отдельная Концепция промышленной политики Красноярского края до 2030 г. Если анализировать и остальные регионы РФ, то лишь в некоторых из них утверждены стратегии или программы развития промышленности в целом (Нижегородской области, Волгоградской области, Республике Ингушетия, Чеченской республике, Кабардино-Балкарской Республике). В некоторых регионах утверждены только программы развития промышленности – в Новосибирской, Тамбовской, Самарской, Тюменской, Липецкой, Иркутской областях, Республике Крым и др.

На наш взгляд, ключевое влияние на развитие всех сфер экономики, в том числе и промышленного комплекса, оказывает инфраструктурная отрасль, поэтому целевые программы промышленного комплекса следует увязывать со стратегиями развития данной отрасли.

На примере Иркутской области покажем и проанализируем сложившуюся к настоящему времени систему документов стратегического развития промышленности региона, а также транспортной инфраструктуры (рис. 1). Остальные отрасли в рамках данной работы не рассматриваем, и подразумевается, что в стратегии социально-экономического развития проработаны, что сточки зрения экологии и географии развитие промышленности не будет мешать социальной сфере экономики (жилое строительство, парки, скверы и т. п.).



Источники: [4–9]

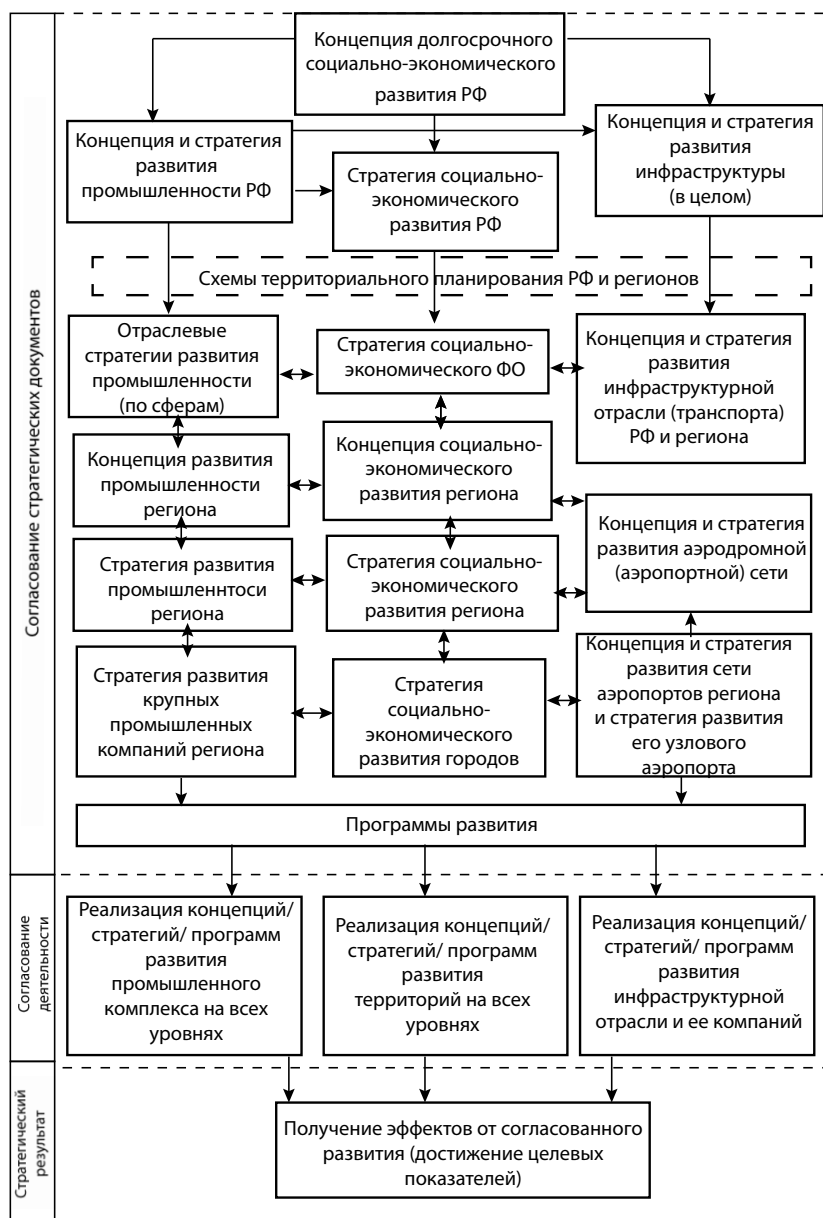
Рис. 1. Система документов стратегического развития промышленности и транспортной инфраструктуры в Иркутской области.

На настоящий момент (январь 2018 г.) Концепция социально-экономического развития Иркутской области на период до 2020 г. не обновлялась с 2010 г. Стратегия социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 г. официально не утверждена, а значит все обозначенные в ней направления пока не имеют юридической силы (стратегия в регионе перерабатывается уже около 10 лет, вопрос освещен в работе [10]). Инвестиционная стратегия разработана раньше данного проекта, поэтому многие параметры проектов и инвестиций уже не актуальны. Эти документы содержат ключевые направления развития промышленности и инфраструктуры. Подробно план развития промышленного комплекса содержится в государственной программе (нет стратегии), инфраструктурная отрасль тоже разделена на отдельные программы (жилищно-коммунальное

хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство и т. д., тоже нет общей стратегии развития). Программные документы крупных предприятий зачастую несовершенны, не включают всю региональную специфику и в большинстве случаев являются коммерческой тайной.

В области также работают структуры по развитию промышленности: «Фонд развития промышленности Иркутской области», Центр кластерного развития – структурное подразделение Фонда «Центр поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Иркутской области» (Учредитель – Министерство экономического развития Иркутской области) и АО «Корпорация развития Иркутской области», Агентство инвестиционного развития. В сферу полномочий двух последних входит и развитие инфраструктурных проектов. Но в настоящий момент работа с промышленными и инфраструктурными компаниями носит несистемный, невзаимодополняющий характер и порою функции данных структур дублируются и не согласованы.

По причине того, что на данный момент система стратегического планирования промышленной отрасли требует модернизации, предложим модель необходимой взаимосвязи стратегических документов (рис. 2).



Составлено автором по результатам исследования

Рис. 2. Модель взаимосвязи стратегических документов развития промышленности и инфраструктуры в регионе (на примере аэропортов).

В качестве инфраструктуры рассмотрим сектор воздушного транспорта. Горизонты планирования опускаем, т. к. модель носит обобщенный характер, но они должны тоже синхронизированы. Каждой стратегии должны соответствовать программы их реализации (на схеме опущены). Кроме того, во многих регионах разрабатываются отдельные инвестиционные стратегии. На наш взгляд, они могут быть включены внутрь стратегий социально-экономического развития или отраслевых, где указание финансовых ориентиров развития должно быть важной составляющей.

Модель, представленная на рисунке 2, схематично отображает взаимосвязи между документами, их реализацией и эффектами. Для того, чтобы согласование документов развития промышленного комплекса региона с программами инфраструктурной отрасли могло быть реализовано, необходим ключевой посредник, обладающий властными компетенциями – Правительство региона. Повышение согласованности документов позволит снизить в дальнейшем лишние управленческие, временные издержки и финансовые затраты на совместные проекты (взаимные капиталовложения промышленных и инфраструктурных компаний, а также грамотное распределение федеральных, региональных и частных инвестиций).

Таким образом, стратегическое развитие промышленности зависит от множества факторов, одним из них является грамотно выстроенная система программных документов, взаимоувязанная на уровнях от федерального до корпоративного по вертикали и с инфраструктурной отраслью (являющейся базовой для всех секторов экономики) и иными отраслями – по горизонтали.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.01.2018).
2. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 328 (ред. от 31.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162176/ (дата обращения: 08.01.2018).
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.01.2018).
4. Закон Иркутской области от 05.12.2014 г. № 145-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления стратегического планирования в Иркутской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 26.11.2014 г. № 17/15-ЗС) // Областная, № 138, 08.12.2014.
5. Государственная программа Иркутской области «Развитие транспортного комплекса Иркутской области» на 2014-2020 гг. (Постановление от 24 октября 2013 года № 436-пп) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/34752424/> (дата обращения: 08.01.2018).
6. Государственная программа Иркутской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015-2020 гг. Подпрограмма «Государственное регулирование в промышленной сфере Иркутской области» на 2015-2018 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/34761467/> (дата обращения: 08.01.2018).
7. Распоряжение Губернатора Иркутской области от 04.06.2010 г. № 34-р «О Концепции социально-экономического развития Иркутской области на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://irkobl.ru/sites/economy/socio-economic/advance_planning/concept-ir.pdf (дата обращения: 08.01.2018).
8. Распоряжение Правительства Иркутской области от 28.08.2014 г. № 701-рп 701-рп.docx, «Об Инвестиционной стратегии Иркутской области на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.invest.irkobl.ru/ru/Informaciya-dlya-investora/Strategicheskie-dokumenti-razvitiya/Investicionnaya-strategiya-Irkutskoj-oblasti> (дата обращения: 08.01.2018).
9. Стратегия социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://irkobl.ru/sites/economy/socio-economic/project2030/> (дата обращения: 08.01.2018).
10. Гаськова, Ю. И. Формирование стратегии развития региона: необходимость согласования интересов основных стейкхолдеров / Ю. И. Гаськова // Восточно-европейский научный журнал. – Варшава, Польша. – 2017 г. – № 19, часть 3. – с. 81–85.

11. Динамика промышленного производства: региональные различия. Аналитический Центр при Правительстве РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13824.pdf> <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13824.pdf> (дата обращения: 08.01.2018).
12. Минпромторг подготовит стратегии по 20 отраслям промышленности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!minpromtorg_podgotovit_strategii_po_20_otraslyam_promyshlennosti (дата обращения: 08.01.2018).
13. Осьмаков, В. С., Калинин, А. М. О стратегии развития промышленности России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://institutiones.com/strategies/3017-o-strategii-razvitiya-promyshlennosti-rossii.html> (дата обращения: 08.01.2018).
14. Попович, А. М. Региональные аспекты формирования и реализации стратегии развития промышленности / А. М. Попович // Личность. Культура. Общество. – Москва. – 2006. – Т. III. № 1 (29). – 416 с.

References

1. Federal'nyj zakon ot 31.12.2014 g. № 488-FZ «O promyshlennoj politike v Rossijskoj Federacii» (s izmeneniyami i dopolneniyami) [*Federal Law «On Industrial Policy in the Russian Federation» dated on 31.12.2014 № 488-FZ (with amendments and additions)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPljus» (accessed: 08.01.2018).
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 328 (red. ot 31.03.2017) «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «Razvitie promyshlennosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti» [*The Resolution of the Government of the Russian Federation dated on April 15, 2014 № 328 (add. on 31.03.2017) «On approval of the state program of the Russian Federation» Development of industry and increasing its competitiveness*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPljus» (accessed: 08.01.2018).
3. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r (red. ot 10.02.2017) «O koncepcii dolgosrochnogo social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda» [*The order of the Government of the Russian Federation dated on 17.11.2008 № 1662-r (red. on 10.02.2017) «On the Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period to 2020»*]. – Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPljus» (accessed: 08.01.2018).
4. Zakon Irkutskoj oblasti ot 05.12.2014 № 145-OZ «Ob otdel'nyh voprosah osushchestvleniya strategicheskogo planirovaniya v Irkutskoj oblasti» (prinyat Postanovleniem Zakonodatel'nogo Sobraniya Irkutskoj oblasti ot 26.11.2014 № 17/15-ZS) [*Law of the Irkutsk region dated on 05.12.2014 № 145-OZ «On certain issues of strategic planning in the Irkutsk region» (adopted by Resolution of the Legislative Assembly of the Irkutsk region dated on 26.11.2014 № 17/15-3C)*]. Oblastnaya, № 138, 08.12.2014.
5. Gosudarstvennaya programma Irkutskoj oblasti «Razvitie transportnogo kompleksa Irkutskoj oblasti» na 2014-2020 gg. (Postanovlenie ot 24 oktyabrya 2013 goda № 436-pp) [*The State Program of the Irkutsk Region «Development of the Transport Complex of the Irkutsk Region» for 2014-2020 (Resolution dated on 24.10.2013 № 436-pp)*]. Available at: <http://base.garant.ru/34752424/> (accessed: 08.01.2018).
6. Gosudarstvennaya programma Irkutskoj oblasti «Ehkonomicheskoe razvitie i innovacionnaya ehkonomika» na 2015-2020 gg. Podprogramma «Gosudarstvennoe regulirovanie v promyshlennoj sfere Irkutskoj oblasti» na 2015-2018 gg. [*The state program of the Irkutsk region «Economic development and innovative economy» for 2015-2020. Subprogram «State regulation in the industrial sphere of the Irkutsk region» for 2015-2018*]. Available at: <http://base.garant.ru/34761467/> (accessed: 08.01.2018).
7. Gosudarstvennaya programma Irkutskoj oblasti «EHkonomicheskoe razvitie i innovacionnaya ehkonomika» na 2015-2020 gg. Podprogramma «Gosudarstvennoe regulirovanie v promyshlennoj sfere Irkutskoj oblasti» na 2015-2018 gg. [*The order of the Governor Irkutsk's region from June 4, 2010 № 34-r « On the Concept of the social and economic development of the Irkutsk region for the period until 2020»*]. Available at: http://irkobl.ru/sites/economy/socio-economic/advance_planning/concept-ir.pdf (accessed: 08.01.2018).
8. Rasporyazhenie Pravitel'stva Irkutskoj oblasti ot 28.08.2014 № 701-rp 701-rp.docx, «Ob Investicionnoj strategii Irkutskoj oblasti na period do 2025 goda» [*The order of the Irkutsk's region from 28.08.2014 № 701-rp 701-rp.docx, «On the Investment Strategy of the Irkutsk Region for the Period Until 2025»*]. Available at: <http://www.invest.irkobl.ru/ru/Informaciya-dlya-investora/Strategicheskie-dokumenty-razvitiya/Investicionnaya-strategiya-Irkutskoj-oblasti> (accessed: 08.01.2018).
9. Strategiya social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Irkutskoj oblasti na period do 2030 goda [*The Strategy of social and economic development of the Irkutsk region for the period until 2030*]. Available at: <http://irkobl.ru/sites/economy/socio-economic/project2030/> (accessed: 08.01.2018).

10. Gas'kova Yu. I. Formirovanie strategii razvitiya regiona: neobhodimost' soglasovaniya interesov osnovnykh stekholderov [*Formation of the strategy for the development of the region: the need to harmonize the interests of key stakeholders*]. Vostochno-evropejskij nauchnyj zhurnal [*Eastern-European journal*]. Varshava, Pol'sha, 2017, № 19, part 3, pp. 81–85.
11. Dinamika promyshlennogo proizvodstva: regional'nye razlichiya. Analiticheskij Centr pri Pravitel'stve RF. [*Dynamics of industrial production: regional differences. Analytical Center under the Government of the Russian Federation*]. Available at: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13824.pdf> <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13824.pdf> (accessed: 08.01.2018).
12. Minpromtorg podgotovit strategii po 20 otraslyam promyshlennosti [*The Ministry of Industry and Trade will prepare strategies for 20 industries*]. Available at: http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!/minpromtorg_podgotovit_strategii_po_20_otraslyam_promyshlennosti (accessed: 08.01.2018).
13. Os'makov V. S., Kalinin A. M. O strategii razvitiya promyshlennosti Rossii [*On the Strategy for the Development of Industry in Russia*]. Available at: <http://institutiones.com/strategies/3017-o-strategii-razvitiya-promyshlennosti-rossii.html> (accessed: 08.01.2018).
14. Popovich A. M. Regional'nye aspekty formirovaniya i realizacii strategii razvitiya promyshlennosti [*Regional aspects of the formation and implementation of the strategy of industrial development*]. Lichnost'. Kul'tura. Obschestvo [*Personality. Culture. Society*]. Moskow, 2006, T. III, I 1 (29). 416 p.