

Промышленная политика Северо-Западного федерального округа: проблемы реализации

DOI: 10.35854/1998-1627-2019-12-35-40

УДК 338.45

Кузнецов Сергей Валентинович

директор Института проблем региональной экономики РАН, доктор экономических наук, профессор
190013, Санкт-Петербург, Серпуховская ул., д. 38, e-mail: info@iresras.ru

Якишин Юрий Владимирович

ведущий научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН,
доктор экономических наук
190013, Санкт-Петербург, Серпуховская ул., д. 38, e-mail: leoni189@mail.ru

Исследование направлено на изучение проблем, связанных с реализацией промышленной политики в Северо-Западном федеральном округе (СЗФО).

Цель. Разработать рекомендации по преодолению проблем реализации промышленной политики в СЗФО.

Задачи. Выявить проблемы в реализации промышленной политики, разработать предложения по их преодолению.

Методология. Использована методология структурного анализа экономики, дедуктивного обобщения, а также методология исследования систем управления.

Результаты. На основе анализа потенциала развития промышленного сектора экономики СЗФО показана необходимость реализации в пределах территории округа общей промышленной политики. Исходя из конкурентных преимуществ, экономической специализации и объективных ограничений, присущих регионам СЗФО, определены перспективные направления промышленной политики. Установлены проблемы, препятствующие ее успешной реализации в исследуемом федеральном округе.

Выводы. Главным препятствием в реализации промышленной политики в СЗФО является отсутствие в макрорегионе системы управления экономикой. Промышленная политика не может самореализоваться только под влиянием рыночных процессов или за счет нескоординированных действий регионов. Чтобы она из абстрактной, фантомной сущности превратилась в реальность, должна быть создана соответствующая система управления стратегического уровня.

Ключевые слова: промышленная политика, федеральный округ, экономика федерального округа, макрорегион, реализация промышленной политики, отраслевая специализация, технологии.

Для цитирования: Кузнецов С. В., Якишин Ю. В. Промышленная политика Северо-Западного федерального округа: проблемы реализации // Экономика и управление. 2019. № 12 (170). С. 35–40. DOI: 10.35854/1998-1627-2019-12-35-40

Industrial Policy of the North-West Federal District: Implementation Challenges

Sergey V. Kuznetsov

Institute of Problems of Regional Economy of the Russian Academy of Sciences (RAS)
Serpukhovskaya St. 38, St. Petersburg, Russian Federation, 190013,
e-mail: info@iresras.ru

Yuriy V. Yakishin

Institute of Problems of Regional Economy of the Russian Academy of Sciences (RAS)
Serpukhovskaya St. 38, St. Petersburg, Russian Federation, 190013,
e-mail: leoni189@mail.ru

The presented study examines problems associated with the implementation of industrial policy in the North-West federal district (NWFD).

Aim. The study aims to develop recommendations for overcoming the challenges of industrial policy implementation in the NWFD.

Tasks. The authors identify problems in the implementation of industrial policy and formulate proposals for overcoming them.

Methods. This study uses the methods of structural analysis of the economy, deductive generalization, and management system analysis.

Results. Analysis of the industrial development potential in the NWFD shows the need for a general industrial policy within the district. The perspective directions of industrial policy are determined based on the competitive advantages, economic specialization, and objective limitations of the NWFD regions. Problems that hinder successful implementation of industrial policy in the examined federal district are identified.

Conclusions. The main obstacle for industrial policy implementation in the NWFD is the lack of an economic management system in the macroregion. Industrial policy cannot be realized solely under the influence of market processes or through uncoordinated regional efforts. For it to evolve from an abstract, ephemeral entity and become real, there has to be a corresponding system of strategic management.

Keywords: industrial policy, federal district, federal district economy, macroregion, industrial policy implementation, industry specialization, technology.

For citation: Kuznetsov S.V., Yakishin Yu.V. Industrial Policy of the North-West Federal District: Implementation Challenges. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2019;(12): 35-40 (In Russ.). DOI: 10.35854/1998-1627-2019-12-35-40

После 2010 г. в России последовательно снижались темпы экономического роста и промышленного производства. Наиболее тревожная ситуация сложилась в 2015 г. Однако в дальнейшем проявилась слабая тенденция к росту, как показано в таблице 1. Но достичь докризисного уровня развития промышленного производства пока не удалось. Аналогичная ситуация наблюдается и в Северо-Западном федеральном округе (СЗФО).

Низкий индекс промышленного производства ведет к снижению доли обрабатывающих производств в валовой добавленной стоимости. Если в 2005 г. она составляла 24,0 %, то к 2016 г. снизилась до 19,5 %. Среди ведущих промышленно развитых регионов округа заметное снижение данного показателя произошло в Вологодской, Мурманской областях и Санкт-Петербурге. Сокращение производства в обрабатывающих секторах привело к изменению структуры экономики: в валовой добавленной стоимости растет доля добывающих отраслей. Одновременно наблюдается рост доли отраслей третичного сектора. Поскольку в регионах округа слабо проявляется инновационная активность, то наблюдаемую тенденцию следует рассматривать как преждевременную деиндустриализацию, свидетельствующую об отсутствии в СЗФО активной промышленной политики.

В настоящее время субъекты Российской Федерации (РФ), находящиеся в пределах территории СЗФО, осуществляют промышленную политику автономно. В большинстве из них приняты соответствующие нормативные правовые акты, определены приоритетные для регионов отрасли промышленности. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» расширил полномочия регионов по управлению промышленным развитием. Ре-

гионы могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, в которых определяются меры по поддержке за счет средств региональных бюджетов промышленной деятельности. Однако в упомянутом законе отсутствует такой субъект промышленной политики, как федеральный округ. В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в качестве субъектов стратегического планирования выделены федеральный центр, макрорегионы, субъекты РФ, муниципальные районы и городские округа. Указания на тождественность понятий «макрорегион» и «федеральный округ» в законе отсутствуют.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, на территории СЗФО выделены два макрорегиона — Северный и Северо-Западный. Вместе с тем в сложившейся научной практике, как, впрочем, и в официальной статистике, под макрорегионом, соответствующим рассматриваемой территории, принято понимать Северо-Западный федеральный округ. Одной из последних научных работ, где обоснована целесообразность рассмотрения СЗФО как макрорегиона, является НИР о корректировке Стратегии социально-экономического развития СЗФО на период до 2020 г. [1]. В данной статье будем исходить из этого обоснования.

Необходимость стратегического планирования развития промышленного производства в федеральных округах России в контексте экономического районирования находит отражение в работах А. Г. Гранберга [2], Ф. Ф. Рыбакова [3], В. Е. Рохчина [4], А. Е. Карлика [5] и др. Большинство исследователей сходятся во мнении о целесообразности придания управляемого характера развитию экономики в преде-

Индекс промышленного производства, %

Показатели	Год	2015	2016	2017	2018	1-е полугодие 2019
Индекс промышленного производства в России		96,6	101,3	102,1	102,9	102,6
Индекс обрабатывающих производств в России		94,6	100,1	102,5	102,6	101,9
Индекс промышленного производства в СЗФО		96,0	101,3	101,8	102,7	101,8

Источник: данные Росстата.

лах федеральных округов с целью экономного использования национальных ресурсов, рационального распределения объектов экономики на территории макрорегиона, устранения диспропорций в развитии регионов и т. п. Однако в ряде работ [4; 5], при изложении научных основ построения системы стратегического управления развитием экономики федерального округа, не в полной мере учитываются реальные особенности современного статуса округов.

Федеральные округа не являются субъектами федерации. У них отсутствуют полномочия по управлению экономикой регионов, они не могут создавать нормативно-правовые акты в сфере экономики. Наконец, федеральные округа не имеют бюджетов в том статусе, каким обладают бюджеты регионов. Перед федеральным округом в современной трактовке стоят иные задачи. В работе Л. В. Ивановского [6] показано, что современная система управления Северо-Западным федеральным округом не в полной мере соответствует задачам управления такой крупной социально-экономической системой, как федеральный округ. Несмотря на указанные проблемы в организации стратегического управления экономикой СЗФО, которые предстоит преодолеть в будущем, уже сегодня может быть определено основное содержание окружной промышленной политики. В настоящей статье нами рассмотрены перспективы развития обрабатывающих отраслей промышленности и транспорта, исходя из конкурентных преимуществ, экономической специализации и объективных ограничений, присущих регионам СЗФО.

Северо-Западный федеральный округ обладает значительными преимуществами, позволяющими развивать конкурентоспособное промышленное производство. Конкурентные преимущества округа подробно охарактеризованы в статье Л. В. Ивановского, М. Н. Безлепкина, И. В. Булдаковой [7]. Их суть состоит в следующем.

1. Значительная минерально-сырьевая база и разведанные запасы природных ресурсов (нефть, газ, уголь, никель, титан, марганец, кобальт, редкоземельные металлы, алмазы, сланцы, апатитонепелиновые руды, янтарь,

строительные материалы). Природные ресурсы округа дают возможность развивать добывающие производства, а на их основе формировать обрабатывающие отрасли (химические и металлургические предприятия, машиностроительные и деревообрабатывающие производства, строительство).

2. Большие водные и биологические ресурсы. В водоемах округа сосредоточено около 50 % запасов пресной воды европейской части страны. Озера, реки и окрестные моря дают до 20 % общероссийского вылова рыбы.
3. Огромные лесные ресурсы, соизмеримые по масштабу с сибирскими. Общие лесные запасы составляют 10 млрд куб. м, а расчетная лесосека — 108 млн куб. м.
4. Благоприятное географическое положение, характеризующееся рядом особенностей:
 - соседством с крупнейшими потребительскими рынками (в России — это регионы Центрального федерального округа, в Европе — прибалтийские страны, скандинавские страны и страны центральной части Старого света);
 - наличием в округе крупных международных и отечественных транспортных коридоров, включая девятый трансевропейский коридор, коридор «Север–Юг», «Транссиб», Волго-Балтийский путь, Северный морской путь;
 - построенными на территории округа сетями трубопроводного транспорта, в том числе трансграничными, среди которых — Северный поток–1, Северный поток–2, Балтийская трубопроводная система и др.;
 - возможностью контроля транспортной и другой экономической деятельности, военного присутствия иностранных государств в Арктической зоне, способностью обеспечить оборону прибрежных экономических зон;
 - развитостью приграничного сотрудничества со странами Северной Европы, возможностью устанавливать сотрудничество с государствами Арктического совета.
5. Сформировавшаяся отраслевая специализация регионов с высокой долей обрабатывающих производств. Доля обрабатывающих

отраслей в валовом региональном продукте (ВРП) округа составляет 19,5 %.

6. Обширная образовательная и научная база со сложившимися научными школами. В округе сосредоточено более 500 организаций, выполняющих исследования и разработки, функционируют более 100 вузов, действуют инновационные территориальные кластеры.

Результаты анализа, представленные в ранее выполненной нами работе [8], показывают, что в промышленности СЗФО представлен широкий спектр отраслей, в том числе наукоемких и высокотехнологичных, имеющих значительный потенциал для развития. В регионах сложилась определенная отраслевая специализация. Однако промышленное развитие макрорегиона сдерживается рядом объективных факторов. Часть из них изложена в упоминавшейся работе [7]. На основе анализа последних версий региональных документов стратегического планирования и актуализированных статистических данных нами уточнены и сформулированы главные проблемы и ограничения развития СЗФО:

- преобладающим видом деятельности в экономике является производство сырья, что приводит к высокой зависимости финансовых результатов от колебания цен на рынке сырья;
- природные богатства регионов округа используются не в полной мере, особенно на территориях Арктической зоны, темпы геологоразведки новых месторождений остаются низкими, осваиваемые месторождения страдают от слабого развития инфраструктуры;
- суровый климат, сложные природные условия во многих регионах округа ведут к высоким затратам на производство и содержание инфраструктуры;
- низкая плотность железных и автомобильных дорог в регионах округа сдерживает освоение привлекательных территорий;
- основные фонды крупных предприятий горнообогатительной и целлюлозно-бумажной промышленности имеют значительный износ;
- вследствие изъянов межотраслевого и территориального планирования деятельности компаний — естественных монополистов значительная часть инфраструктурных систем генерации и передачи электроэнергии локализована на отдельных территориях;
- в промышленном производстве преобладают устаревшие технологии, процессы внедрения инноваций развиваются медленно;
- население регионов концентрируется вокруг столиц регионов и крупных городов, что влечет отток населения из малых городов и поселений, а также вывод из оборота ранее освоенных территорий; эти процессы

негативно сказываются в первую очередь на северных территориях, что при низком уровне миграции обуславливает объективную нехватку трудовых ресурсов в регионах нового освоения.

Часть из перечисленных проблем вызвана слабым межрегиональным взаимодействием субъектов РФ, находящихся на территории СЗФО. Регионы развивают промышленное производство в определенной мере автономно, опираясь на собственные силы. Отсутствуют крупные инфраструктурные и другие проекты, направленные на удовлетворение общих потребностей регионов.

Ограничения и проблемы препятствуют активизации такого важного для регионов СЗФО фактора, как приграничное сотрудничество. К числу основных ограничений и проблем относятся следующие:

- существенные различия в законодательстве и нормативно-правовых базах, административных регламентах и стандартах, применяемых в России и сопредельных государствах;
- значительные различия в подходах к оценкам значимости существующих проблем, определению путей их решения и приоритетов развития у российских участников и их зарубежных партнеров по проектам приграничного сотрудничества;
- режимы санкций и контрсанкций, что привело к заметному охлаждению в отношениях между Россией и Евросоюзом;
- недостаточная пропускная способность пунктов пропуска через границу, прежде всего многосторонних автомобильных пунктов.

Основные перспективные направления промышленной политики регионов СЗФО изложены в работе Ю. В. Якишина [8]. С учетом результатов исследований, представленных в монографии «Пространственное развитие экономики макрорегиона» [9], они откорректированы и формулируются следующим образом:

- развитие транспортных сетей, сетей энергоснабжения, выполнение работ по инженерной подготовке территорий в интересах создания межрегиональной инфраструктуры промышленного производства;
- интенсификация освоения природных ресурсов Арктической зоны, включая освоение континентального шельфа, с использованием продукции отечественного специального судостроения; развитие переработки сырья в местах добычи, активное использование в интересах транспортного обеспечения трасс Северного морского пути;
- переход к созданию межрегиональных систем лесопользования на основе строительства трансрегиональных лесовозных дорог и освоения участков заготовки леса в удаленных районах;

- наращивание трансграничных транспортных систем и мощностей пропускных пограничных пунктов в интересах развития приграничной торговли регионов СЗФО с сопредельными странами;
- создание межрегиональных технопарков отраслевой направленности (своеобразных кластеров);
- создание сети межрегиональных центров коллективного использования высокоточных и производительных обрабатывающих станков в целях модернизации машиностроительного комплекса.

В настоящее время в СЗФО отсутствует документально оформленная промышленная политика. В идеологическом плане частично эту роль выполняет Стратегия социально-экономического развития СЗФО на период до 2020 г. На практике промышленная политика макрорегиона как совокупность мероприятий, координирующих промышленную деятельность регионов, не реализуется. Регионы проводят промышленную политику самостоятельно. Результаты их деятельности суммируются в статистической сводке и провозглашаются итогом промышленной политики макрорегиона. Вместе с тем структура экономики деградирует. Ее «сползание» в сторону упрощенных промышленных технологий остается вне сферы влияния властей. Противостоять наметившейся тенденции деиндустриализации может общая промышленная политика регионов СЗФО, но на современном этапе она отсутствует.

Главная причина сложившейся ситуации в том, что в макрорегионе отсутствует система стратегического управления развитием экономики. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе и его

аппарат не наделены такими полномочиями, поскольку выполняют иные задачи. Других органов управления на уровне макрорегиона в иерархии государственной власти не предусмотрено. В то же время Федеральным законом № 172-ФЗ макрорегион признается субъектом стратегического планирования. Промышленная политика выступает частью стратегии развития макрорегиона. Она должна планироваться, как и все остальные направления деятельности, под руководством специально созданного для этих целей органа управления.

Промышленная политика не может самореализоваться только под воздействием рыночных процессов или за счет нескоординированных действий регионов. Чтобы промышленная политика из абстрактной, фантомной сущности превратилась в реальность, необходимо создание соответствующей системы управления стратегического уровня. Ее задачами должны стать формирование отраслевой структуры, обеспечивающей экономический рост, в том числе за счет освоения новых отраслей, разработка программ содействия технологическому перевооружению производств, совершенствование производственной инфраструктуры, включая платформы поддержки цифровизации, в частности высокопроизводительные 5–6 G-сети связи, развитие производственной специализации регионов с параллельным повышением их технологической связности, координация усилий регионов в сфере развития промышленных производств с высокой добавленной стоимостью, осуществление крупных межрегиональных проектов, способных удовлетворить общие потребности, которые необходимы регионам, но не могут быть реализованы каждым регионом в отдельности, и другие задачи межрегионального характера.

Литература

1. Актуализация стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года с учетом достигнутых показателей исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. №№ 596-606: отчет о научно-исследовательской работе, рег. номер НИОКТР 115090730007, дата рег. 30.12.2015. // Официальный интернет-портал ЕГИСУ НИОКТР. URL: <http://www.rosrid.ru> (дата обращения: 20.10.2019).
2. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза: монография / рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. М.: Экономика, 2000. 438 с.
3. Рыбаков Ф. Ф. Экономическое пространство России и его структуризация: новые подходы // Гуманитарные науки. 2000. № 2. С. 3–9.
4. Рохчин В. Е., Далгатова А. Е. Стратегическое управление развитием экономики в пределах федеральных округов Российской Федерации: теоретические и методологические аспекты. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. 135 с.
5. Карлик А. Е., Кондратьева А. В., Рохчин В. Е. Стратегическое планирование развития промышленности в пределах федеральных округов России: вопросы теории и методологии. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ. 2011. 147 с.
6. Ивановский Л. В. Актуализация Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа: взгляд с позиций методологии систем // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2016. № 1 (50). С. 133–146.
7. Ивановский Л. В., Безлепкин М. Н., Булдакова И. В. Конкурентные преимущества макрорегиона как фактор инновационного развития Северо-Западного федерального округа // Инновации. 2016. № 9 (215). С. 87–91.

8. Якишин Ю. В. Перспективные направления промышленной политики макрорегиона «Северо-Запад» в среднесрочной перспективе // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы. 2016. № 1 (50). С. 67–80.
9. Пространственное развитие экономики макрорегиона (на примере Северо-Западного федерального округа): монография / под ред. С. В. Кузнецова. СПб.: ГУАП. 2013. 333 с.

References

1. Research report “Updating the strategy of socio-economic development of the North-West Federal District for the period up to 2020, taking into account the achieved performance indicators of the decrees of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 No. 596-606”, R&D registration number 115090730007, registration date 30.12. 2015. Official Internet Portal. URL: <http://www.rosrid.ru> (accessed on 20.10.2019). (In Russ.).
2. Granberg A. G., ed. Regional development: The experience of Russia and the European Union. Moscow: Ekonomika; 2000. 438 p. (In Russ.).
3. Rybakov F. F. The economic space of Russia and its structuring: New approaches. *Gumanitarnye nauki*. 2000;(2):3-9. (In Russ.).
4. Rokhchin V. E., Dalgatova A. E. Strategic management of economic development within the federal districts of the Russian Federation: Theoretical and methodological aspects. St. Petersburg: St. Petersburg State University of Economics; 2013. 135 p. (In Russ.).
5. Karlik A. E., Kondrat'eva A. V., Rokhchin V. E. Strategic planning of industrial development within the federal districts of Russia: Issues of theory and methodology. St. Petersburg: St. Petersburg State University of Economics and Finance; 2011. 147 p. (In Russ.).
6. Ivanovskii L. V. Actualization of the strategy for socio-economic development of the North-West Federal District: A view from the perspective of systems methodology. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya = Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development*. 2016;(1):133-146. (In Russ.).
7. Ivanovskii L. V., Bezlepkin M. N., Buldakova I. V. Competitive advantages of the macro-region as a factor of innovation development of the North-West Federal District. *Innovatsii = Innovations*. 2016;(9):87-91. (In Russ.).
8. Yakishin Yu. V. Perspective directions of the industrial policy of the North-West macro-region in the medium term. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya = Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development*. 2016;(1):67-80. (In Russ.).
9. Kuznetsov S. V. Spatial development of the macro-region economy (on the example of the North-West Federal District). St. Petersburg: St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation; 2013. 333 p. (In Russ.).