

УДК 338.242.4

## **Разработка целей региональной промышленной политики и их гармонизация с целями экономического развития: методологические аспекты**

*Д-р экон. наук, профессор* **Ветрова Е.Н.**, *д-р экон. наук, профессор* **Рохчин В.Е.**

**Лапочкина Л.В.**

*Университет ИТМО*

*191002, Россия, Санкт-Петербург, ул. Ломоносова, 9*

*В статье представлены результаты исследования методологических аспектов формирования целей региональной промышленной политики и целей регионального промышленного развития. В основу исследования положены выявленные различия в методологии региональной промышленной политики и регионального промышленного развития. Региональная промышленная политика определена, как совокупности намерений и интересов субъектов, реализующих интересы государства в отношении промышленного развития регионов, а также экономических интересов самих регионов, муниципальных структур управления и крупных промышленных предприятий в сфере перспективного развития промышленного производства в регионе. При этом объектом региональной промышленной политики выступает промышленное производство в регионе, а субъекты различны по уровням регулирования. В свою очередь, объектом промышленного производства выступает производство конкурентоспособных товаров и услуг, а субъекты представлены в цепочке ценностей промышленного предприятия. Такое различие субъектов и объектов региональной промышленной политики и развития промышленности в регионе порождает ряд противоречий. Эти противоречия в процессе постановки целей необходимо гармонизировать. Авторами разработан и обоснован алгоритм гармонизации целей.*

**Ключевые слова:** региональная промышленная политика, развитие промышленности в регионе, противоречие целей, гармонизация целей.

---

## **The development of regional industrial policy objectives and their harmonization with the objectives of economic development: methodological aspects**

*D.Sc., professor* **Vetrova E. N.**

*D.Sc., professor* **Rohchin V.E.**

**Lapochkina L.V.**

*University ITMO*

*191002, Russia, St. Petersburg, Lomonosov str., 9*

*The article presents the results of a study methodological aspects of the formation of objectives of regional industrial policy and of the regional industrial development. The research based on the identified differences in the methodology of regional industrial policy and regional industrial development. Regional industrial policy is defined as an aggregate of intentions and interests of the subjects that implement the state's interests in the industrial development of regions and the economic interests of the regions, municipalities and management of large industrial enterprises in the region. In this case, the object of regional industrial policy serves the industrial production in the region, and the subjects are different in levels of regulation. In its turn, the object of industrial production is the production of competitive goods and services, and the subjects are presented in the value chain of an industrial enterprise. Such a difference of subjects and objects of regional industrial policy and industrial development in the region generates series of contradictions.*

*These contradictions in the process of setting objectives need to be harmonized. The authors have developed and substantiated an algorithm harmonization of objectives.*

**Keywords:** regional industrial policy, the development of industry in the region, the contradictions of objectives, harmonization of objectives.

В настоящее время существуют различные трактовки сущности региональной промышленной политики, подходы к формулированию ее целей. Причиной этого являются, в первую очередь, различия методологического характера, поэтому в настоящей работе предпринята попытка уточнения элементов терминологического ряда, связанного с сущностными характеристиками региональной промышленной политики, определением ее целей.

На современном этапе каждый регион формирует свою промышленную политику, опираясь на собственные представления, возможности финансирования, имеющиеся ресурсы и т.п., что, на наш взгляд, не способствует успешному решению системной задачи формирования и реализации соответствующей политики как инструмента государственного регулирования развития промышленного производства в регионе. Принятый недавно федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014 [1], в определенной степени призван регламентировать полномочия органов власти субъектов федерации и органов местного самоуправления в сфере промышленной политики (статьи 7 и 8). Но его критический анализ показал, что унификации и стандартизации документов, в которых закрепляются основные положения региональной промышленной политики, этот закон не предусматривает.

Проведенный нами анализ научной литературы и нормативно-правовых актов показал, что региональную промышленную политику чаще все трактуют как некую совокупность мер (мероприятий) или действий по развитию промышленного производства в регионе. Такой подход на наш взгляд, во-первых, отождествляет политику с программой или комплексным планом, во-вторых, практически делает неразличимыми цели региональной промышленной политики и цели промышленного развития в регионе, с чем нельзя согласиться.

Мы солидарны с позицией, определяющей сущность экономики региона как постоянно воспроизводимую целостность производственных сил (работников, средств и предметов труда) и экономических отношений между работниками в следующих сферах хозяйства региона: сферы материального производства, социальной (непроизводственной) сферы и природоформирующей сферы [2]. Тогда под промышленным сектором экономики региона можно понимать воспроизводственную целостность совокупности производительных сил и экономических отношений в сфере промышленного производства между заинтересованными субъектами и объектами хозяйствования, результатом которых являются товары на различных стадиях готовности.

Далее следует определиться с понятием развития промышленного сектора экономики региона, под которым мы понимаем процесс трансформации регионального промышленного производства, перехода его от сложившегося к новому качественному состоянию, которое может быть достигнуто разными способами, и не всегда это означает рост ВРП (например, изменения в характеристиках рабочей силы и др.). Другими словами, развитие промышленности региона можно определить как комплексный процесс трансформаций элементов сферы его промышленного производства, приводящий к качественным преобразованиям в промышленности в регионе, и, в конечном счете, к позитивным результатам изменений в его экономической, социальной и природоформирующей сферах.

В свою очередь, под качественными преобразованиями в промышленности мы понимаем, например, модернизацию на основе современных технологий существующих промышленных предприятий региона, организацию новых высокотехнологичных производств в регионе, создание автоматизированных рабочих мест в промышленности, изменение структуры промышленного производства региона, изменение занятости в промышленном секторе экономики региона и др. При этом, результаты этих

изменений должны обеспечить в рассматриваемой перспективе повышение эффективности и конкурентоспособности промышленных предприятий в регионе, и региона, в целом.

Тогда региональную промышленную политику можно определить как совокупность намерений и действий субъектов, реализующих интересы государства в отношении промышленного развития регионов, а также экономические интересы самих регионов, муниципальных структур управления и крупных промышленных предприятий в сфере перспективного развития промышленного производства в регионе.

Далее рассмотрим вопросы соотношения целей региональной промышленной политики и регионального промышленного развития. В связи с этим примем определение цели, как идеального или реального предмета сознательного или бессознательного стремления субъекта; конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс [3]. Другими словами, цель представляет собой желаемый результат сознательного стремления субъекта.

Развитие промышленности в пределах региона есть объект региональной промышленной политики, которая выступает в качестве ведущего инструмента государственного регулирования изменений в рассматриваемой сфере. Поэтому представляется очевидным, что цели развития промышленности в регионе и цели региональной промышленной политики отличны по своей природе, ибо в основе их лежат экономические интересы различных субъектов. Ведь в современных условиях хозяйствования цели развития промышленности в регионе реализуют, главным образом, экономические интересы владельцев и топ-менеджмента предприятий, в первую очередь, крупных, определяющих состояние местного рынка труда, формирующих доходную часть регионального бюджета.

Что касается субъекта региональной промышленной политики, то он имеет сложную структуру; ядро его составляет подразделение региональной администрации, ответственное за решение проблем развития промышленности в регионе. Кроме того, субъект региональной промышленной политики включает, так называемые, субъекты влияния, среди которых федеральные структуры, структуры местного самоуправления (на их территории и происходит промышленное развитие и потребление местных ресурсов), а также и другие субъекты управления и хозяйствования, имеющие экономические интересы в развитии промышленного производства в регионе. Отмеченные структуры воздействуют на развитие промышленного сектора экономики региона, участвуют в проведении региональной промышленной политики.

Субъект промышленного развития региона, как и субъект региональной промышленной политики, сложен по своей структуре, и включает субъекты, входящие в систему цепочки ценностей промышленного предприятия (поставщики, контрагенты, потребители), которые могут быть представителями различных сфер деятельности промышленного сектора экономики региона, зачастую находящимися вне рамок региона, страны.

Методологические подходы к характеристике перечисленных категорий для региональной промышленной политики и развития промышленного производства в регионе представлены в таблице 1.

По представленным в таблицах характеристикам категорий региональной промышленной политики и развития промышленности региона можно сделать следующие выводы:

- 1) объекты и субъекты имеют сложную структуру;
- 2) объекты и субъекты в определенной мере взаимозависимы и взаимообусловлены;
- 3) объекты и субъекты подвержены воздействию как внешних, так и внутренних факторов.

Таблица 1

**Методологические подходы к характеристике основных категорий региональной промышленной политики и развития промышленного производства в регионе**

Категории	Региональная промышленная политика	Развитие промышленности региона	Примечание
Сущность	система намерений и действий субъектов, реализующих интересы государства в отношении регионов, внутренние интересы самих регионов, интересы муниципальных органов управления и крупных промышленных предприятий по проблемам развития промышленного производства в регионе	комплексный процесс изменения элементов сферы материального производства, приводящий к качественным преобразованиям в промышленности региона	различная природа и исходные предпосылки
Объект	развитие промышленного производства в регионе	производство конкурентоспособных промышленных товаров	Различная природа объектов
Субъект	сложная структура субъекта: субъекты, представляющие интересы и намерения на различных уровнях	сложная структура субъекта: субъекты, входящие в систему цепочки ценностей промышленного предприятия, зачастую выходящие за рамки региона	различные субъекты, но есть общие – ведущие промышленные предприятия региона
Факторы воздействия	внешние и внутренние	внешние и внутренние	требуют исследования и классификации по объектам, характеру, величине и направлениям воздействия
Цели	отражают интересы субъектов	отражают интересы субъектов	требуют согласования - гармонизации

Представленные соображения свидетельствуют о сложности формирования целей промышленной политики и целей развития промышленности в регионе, что обусловлено:

во-первых, возможными противоречиями между экономическими интересами (а значит и целями) субъектов региональной промышленной политики и субъектов развития промышленного производства в регионе;

во-вторых, возможными противоречиями между экономическими интересами объектов хозяйствования и субъектов государственного регулирования промышленного развития в регионе;

Поскольку объектом региональной промышленной политики как инструмента государственного регулирования развитием промышленного сектора экономики региона выступает процесс развития промышленности региона, то могут иметь место противоречия:

- 1) между целями субъектов и объектов региональной промышленной политики;
- 2) между целями субъектов и объектов развития промышленного производства в регионе;
- 3) между целями субъектов региональной промышленной политики и целями субъектов развития промышленности в регионе.

Приведем необходимые доказательства.

Противоречия, как между целями объекта и субъекта региональной промышленной политики, так и развития промышленности региона возникают, поскольку: с одной стороны — устремление объекта, отражающее направленность деятельности, с другой стороны — цель субъекта, которая должна быть конкретна и достижима и по ней оценивается результативность воздействия на объект. Чем больше соответствуют цель субъекта и цель объекта, тем эффективнее деятельность. Противоречие целями

субъекта и объекта региональной промышленной политики и развития промышленности региона (ситуация когда при достижении цели объектом невозможно достичь цель субъекта) усложняет или сводит на нет все усилия. Противоречия между целями субъектов региональной промышленной политики и субъектов развития промышленности региона возникают по причине различных интересов этих субъектов. Так, например, промышленное предприятие, как субъект, чаще всего, имеет целью получение прибыли, и, в соответствии с этой целью проводит оптимизацию ресурсов, в т.ч. и персонала, для сокращения затрат. При этом на уровне регионального управления может быть поставлена цель создания дополнительных рабочих мест в промышленности. Такая ситуация может быть связана, например, с реализацией общегосударственной политики в регионе.

Далее рассмотрим процесс формирования цели, к которому существуют два основных подхода: прямой и опосредованный. В первом случае сначала ставится цель, затем определяются способы её достижения, в случае опосредования цели имеется некоторый процесс, субъект которого намечает определенное состояние объекта процесса, удовлетворяющее смыслу процесса, определяемое целью процесса [3]. По нашему мнению, для формирования целей региональной промышленной политики и целей развития промышленности в регионе в большей мере подходит опосредованный процесс формирования целей.

Что касается целей развития промышленного производства в регионе, то мы согласны с мнением группы авторов [4], что основные этапы процесса их формирования на долгосрочную перспективу следующие:

- формирование сценарных условий перспективного промышленного развития региона, включающее функции стратегического анализа основных факторов, определяющих это развитие; его стратегический выбор; стратегическое позиционирование, формирование собственно сценарных условий его долгосрочного промышленного развития;
- сценарное планирование перспективного экономического развития региона, включающее генерацию и анализ основных возможных сценариев развития его экономики, определяемых влиянием факторов внешнего и внутреннего порядка; разработку основных параметров долгосрочного прогноза целевых показателей, соответствующего принятым сценариям регионального экономического развития;
- формулирование целей промышленного развития региона;
- гармонизация целей промышленного развития и целей региональной промышленной политики.

Концептуально, процесс формирования сценарных условий региона отражен на рис. 1, а процесс формирования сценариев развития региона отражен на рис. 2 в виде дерева логически выстроенных целей, отражающих возможные пути развития региона с учетом сценариев развития объектов более высокого уровня.



**Рис. 1. Процесс формирования сценарных условий региона [5]**

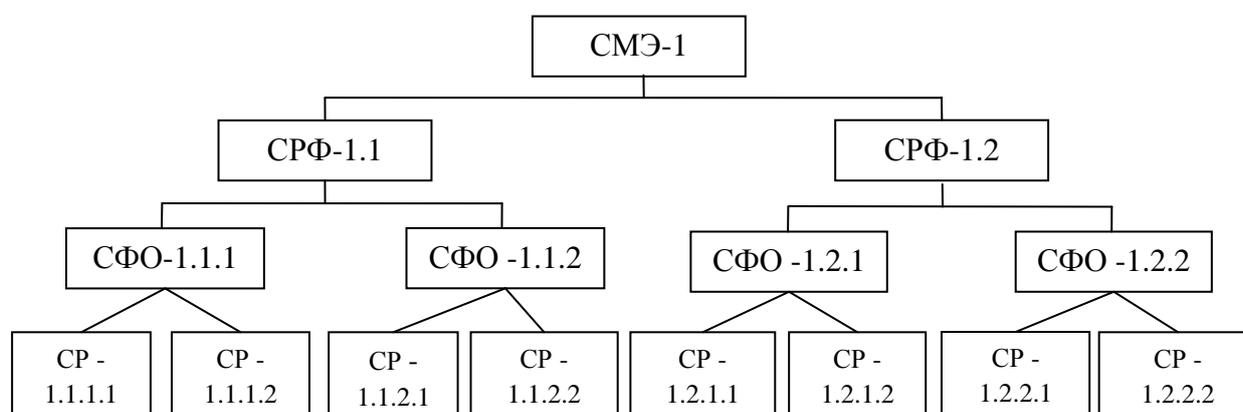
При наличии только одного (условно) сценария развития мировой экономики, получается множество вариантов развития региона.

Представленная схема иллюстрирует недостатки действующей системы сценарного прогнозирования, в которой, во-первых, на каждом уровне рассматривается 2-3 сценария (в зависимости от уровня), а, во-вторых, отсутствует уровень федерального округа. В результате, существующие сценарии развития региона лишь отражают только отдельные варианты развития, при этом упускаются потенциальные возможности и не учитываются потенциальные угрозы.

Рассмотрим теперь формирование целей региональной промышленной политики.

В соответствии с новым федеральным законом целями общегосударственной промышленной политики являются:

- 1) формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития;
- 2) обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- 3) обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации.



**Рис. 2. Формирование сценариев развития региона [5]**

Примечание: Сценарии развития мировой экономики (СРМ), Сценарии развития Российской экономики (СРФ), Сценарии развития федерального округа (СФО), Сценарии развития региона (СР).

При этом на региональном уровне, а также на уровне местного самоуправления и других субъектов хозяйствования, перечень целей может и должен отличаться, что связано с наличием других интересов и намерений (соответствующих или дополняющих, а возможно и противоречащих). Например, на уровне промышленного предприятия – это повышение прибыли, на уровне местного самоуправления – наполняемость бюджета и обеспечение социальных программ и т.д.

Безусловно, цели промышленной политики различных уровней (федерального, федеральных округов, субъекта федерации, муниципального) могут и / или должны отличаться. Однако формирование целей региональной промышленной политики должно опираться на финансовые возможности соответствующих территориальных образований. Определять цели первого уровня - только для федеральной промышленной политики, второго – для федерального округа, третьего — для субъекта федерации, четвертого – для уровня местного самоуправления, пятого – для субъектов хозяйствования и т.д. не совсем верно. В данном случае все уровни целей (федеральный, федеральный округ, субъект федерации, местный и уровень промышленных предприятий) должны быть обозначены в законах о промышленной политике на всех уровнях. Соотношение между целями (структура целей) может и должно отличаться (на уровне субъекта федерации - доминирование целей регионального уровня).

В целом, методология определения целей региональной промышленной политики заключается в выявлении и гармонизации экономических интересов ее субъектов, и на этой основе определение целевых установок в сфере регулирования промышленным развитием региона, а затем и самих целей (рис. 3). При этом необходимо:

- 1) Определить состав субъектов региональной промышленной политики;
- 2) Выявить экономические интересы субъектов региональной промышленной политики;
- 3) Разработать целевые установки, соответствующие выявленным интересам;
- 4) Определить индикаторы, характеризующие целевые установки;
- 5) Определить цели региональной промышленной политики.

Однако, практическая реализация осложняется следующим: во-первых, властные структуры не однородны, их отдельные группы имеют различные экономические интересы, во-вторых, существуют влиятельные субъекты управления и хозяйствования (в том числе за рубежом), не входящие формально в субъектов, но имеющие свои интересы в развитии промышленности региона; в-третьих, имеется воздействие различных факторов среды.

Поэтому возникает весьма сложная задача выяснения истинных, зачастую противоречивых, экономических интересов субъектов региональной промышленной политики, их гармонизации.

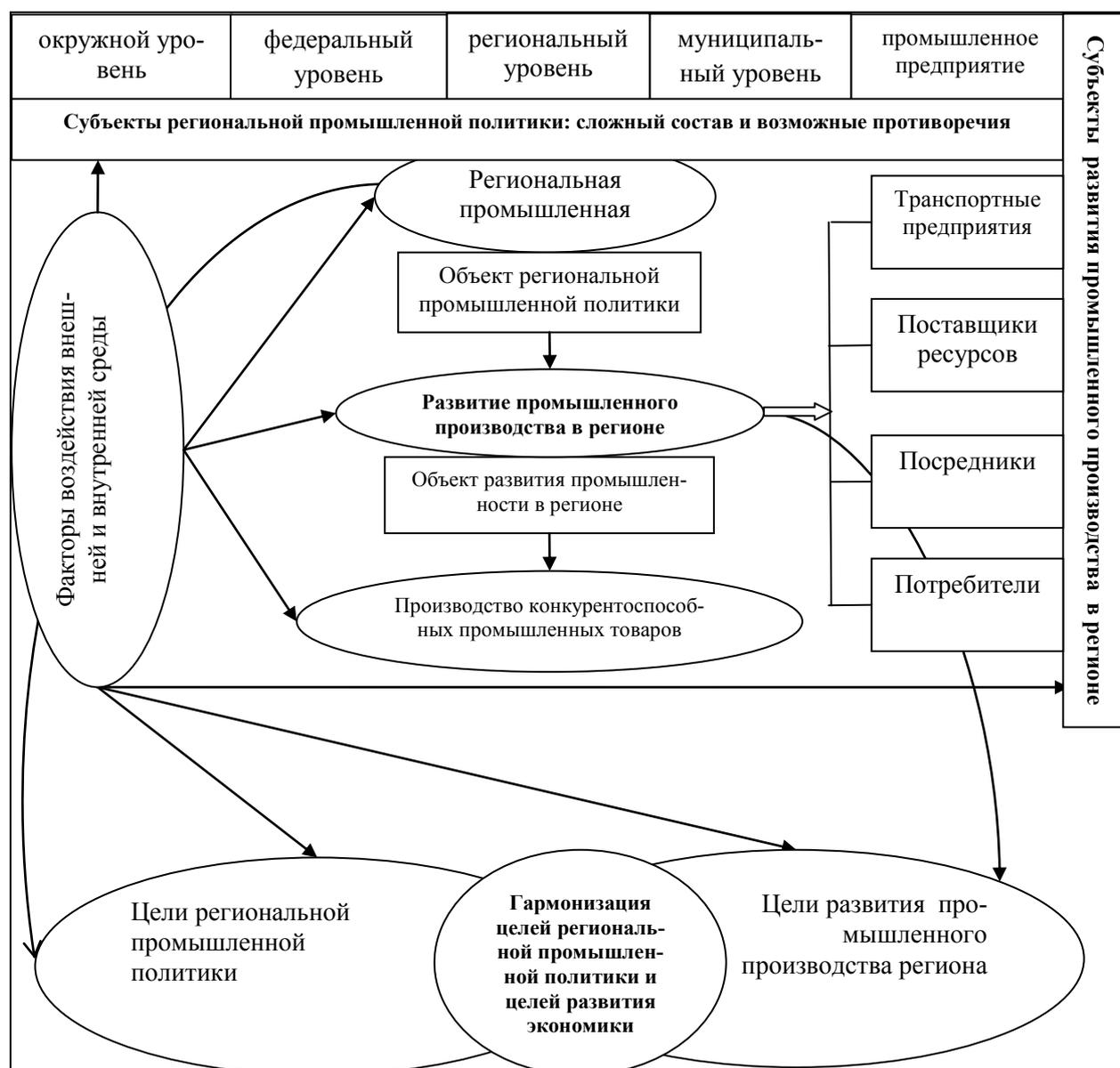


Рис. 3. Взаимодействие объектов и субъектов региональной промышленной политики и развития промышленного производства при постановке целей

По нашему мнению, процесс формирования целей региональной промышленной политики и целей регионального промышленного развития должны идти параллельно и начинаться с определенных предпосылок (например, при разработке или актуализации документов стратегического планирования субъекта). Концептуально, последовательность процесса разработки целей региональной промышленной политики представлены на рис. 4.

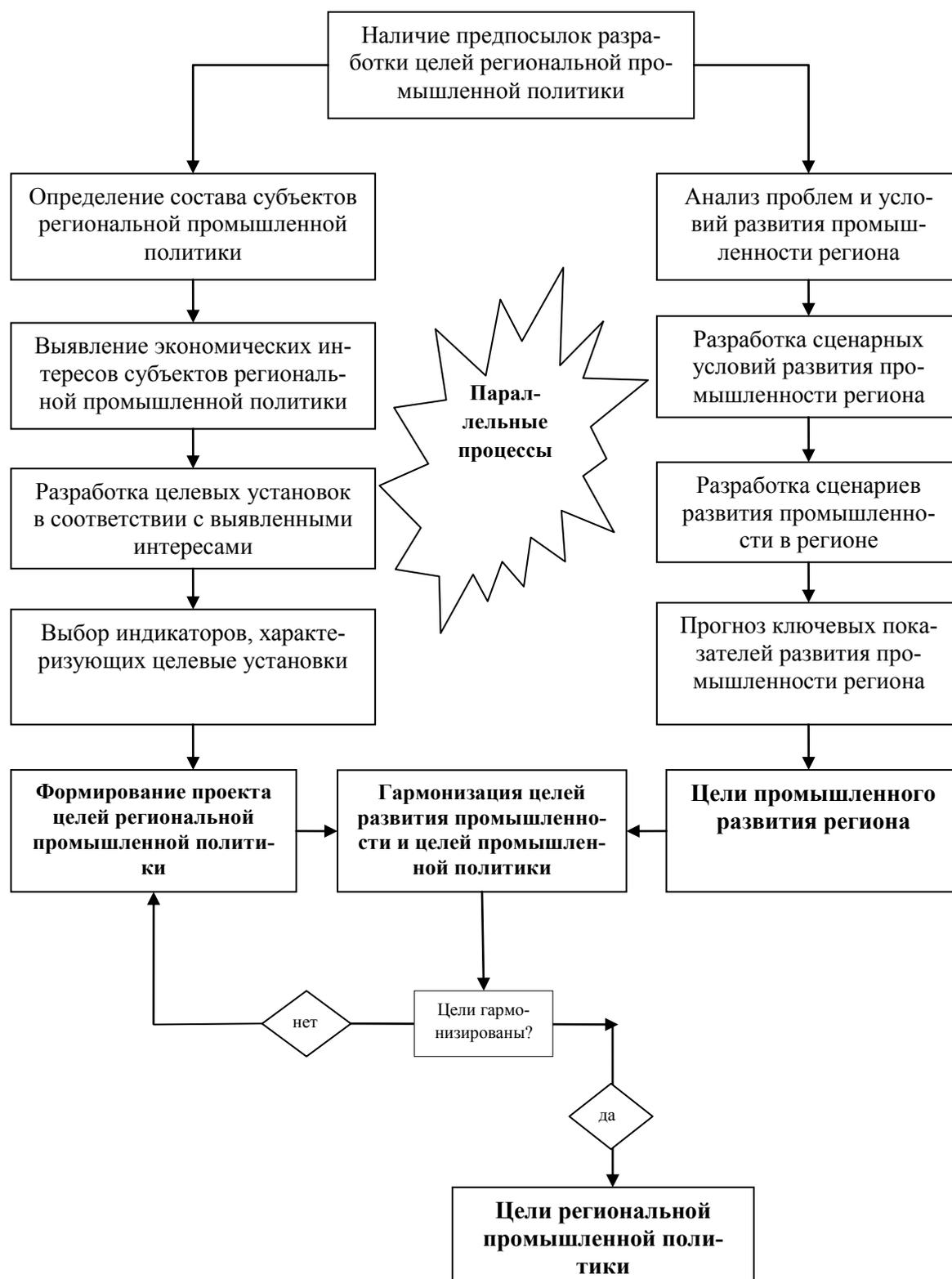
При этом, приоритеты региональной промышленной политики должны вытекать из результатов гармонизации намерений и интересов ее субъектов и объектов.

Согласно существующим определениям, гармонизация – это взаимное согласование, сведение в систему, унификация, координация, упорядочение, обеспечение взаимного соответствия экономических процессов, отношений и т.п. [6]

Определим гармонизацию целей как достижение взаимного согласия всех субъектов и объектов региональной промышленной политики и промышленного развития в регионе на основе учета их взаимных интересов и намерений, при котором цели понятны и приняты всеми субъектами и объектами, не вызывают противодействия, воспринимаются ими как собственные и все действия направлены на реализацию общих целей.

Тогда гармонизация целей позволяет добиться функционального равновесия интересов субъектов и объектов региональной промышленной политики и промышленного развития региона, обеспечить ту степень их сбалансированности между собой, которая в конечном итоге позволяет функционировать и развиваться в заданных направлениях. Этим гарантируется устойчивый статус всех субъектов и объектов, преодолеваются возможные противоречия в их действиях.

Объектом гармонизации могут быть общие цели, а также цели одного или нескольких субъектов, конфликтующих между собой. Достижимое в результате гармонизации сближение интересов и позиций ведет к снятию напряженности, позволяет устранить противоречия и обеспечить реализацию целей промышленного развития в регионе. Таким образом, достигнутый уровень гармонизации намерений и интересов субъектов и объектов региональной промышленной политики является главным критерием выстраивания ее приоритетов.



**Рис. 4. Процесс разработки целей промышленного развития региона**

**Список литературы**

1. Федеральный закон N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» от 31.12.2014
2. *Рохчин В.Е., Андреев В.Н.* Стратегическое управление развитием экономики региона: вопросы методологии // СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов - 2010.- 168с.

3. *Доброхотов А.Л.* Цель // Новая философская энциклопедия / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В. С. Стёпин, заместители предс.: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. — 2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010.

4. Сценарные условия и прогнозирование долгосрочного развития мегаполиса: монография/под ред. д-ра эконом. наук С.В.Кузнецова и д-ра эконом. наук В.Е. Рохчина.- СПб.: ИПРЭ РАН; ГУАП, - 2014.- 140с.

5. *Ветрова Е.Н., Рохчин В.Е.* Разработка сценарных условий долгосрочного развития региона: анализ опыта и методологические предложения // Новая экономика России: наука и образование: тезисы докладов Всероссийской науч.-практич конф. Санкт-Петербург, 9-10 июня 2014г., Секция 3,4,5 / редкол.: Карлик А.Е. (отв. Ррд.) и др. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2014. – С. 76-82.

6. *Кураков В.Л., Кураков А.Л. Кураков Л.П.* Экономика и право: словарь-справочник. — М.: Вуз и школа, 2004.

7. *Минакир П.А.* Региональное сценарное прогнозирование / П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко // Федерализм,- 2012. - №1.

8. *Рохчин В.Е., Ротенберг Р.Б.* О запуске процессов реальной структурной перестройки и развития экономики индустриальных регионов // Научно-технические ведомости СПб ГПУ. Серия экономическая. - 2014. – №1.с.22-27.

9. *Карлик А.Е.* Принципы оптимизации стратегического целевого ориентирования регионального развития А.Е.Карлик, В.Е. Рохчин // Экономические науки.-2014.-№6.с.9-14.

10. *Макарченко М.А., Лопатин Д.А.* Организационная культура как фактор развития инновационной экономики // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: «Экономика и экологический менеджмент». 2014. № 4.

11. *Кондратьева А.В.* Функциональная и целевая направленность технологических составляющих стратегии развития промышленного производства // Вестник Российской Академии естественных наук. Серия экономическая. – 2010. - №3.

## References

1. Federal'nyi zakon N 488-FZ «O promyshlennoi politike v Rossiiskoi Federatsii» ot 31.12.2014
2. Rokhchin V.E., Andreev V.N. Strategicheskoe upravlenie razvitiem ekonomiki regiona: voprosy metodologii // SPb.: Sankt-Peterburgskii gosudarstvennyi universitet ekonomiki i finansov - 2010.- 168s.
3. Dobrokhotov A.L. Tsel' // Novaya filosofskaya entsiklopediya / In-t filosofii RAN; Nats. ob-shchestv.-nauch. fond; Preds. nauchno-red. soveta V. S. Stepin, zamestiteli preds.: A. A. Guseinov, G. Yu. Semigin, uch. sekr. A. P. Ogurtsov. — 2-e izd., ispr. i dopol. — M.: Mysl', 2010.
4. Stsenarnye usloviya i prognozirovaniye dolgosrochnogo razvitiya megapolisa: monografiya/pod red. d-ra ekonom. nauk S.V.Kuznetsova i d-ra ekonom. nauk V.E. Rokhchina.- SPb.: IPRE RAN; GUAP, - 2014.- 140s.
5. Vetrova E.N., Rokhchin V.E. Razrabotka stsenarnykh uslovii dolgosrochnogo razvitiya regiona: analiz opyta i metodologicheskie predlozheniya // Novaya ekonomika Rossii: nauka i obrazovanie: tezisy докладов Vserossiiskoi nauch-praktich konf. Sankt-Peterburg, 9-10 iyunya 2014g., Sektsiya 3,4,5 / redkol.: Karlik A.E. (otv. Rrd.) i dr. – SPb.: Izd-vo SPbGEU, 2014. – S. 76-82.
6. Kurakov V.L., Kurakov A.L. Kurakov L.P. Ekonomika i pravo: slovar'-spravochnik. — M.: Vuz i shkola, 2004.
7. Minakir P.A. Regional'noe stsenarnoe prognozirovaniye / P.A. Minakir, A.N. Dem'yanenko // Federalizm,- 2012. - №1.
8. Rokhchin V.E., Rotenberg R.B. O zapuske protsessov real'noi strukturnoi perestroiki i razvitiya ekonomiki industrial'nykh regionov // Nauchno-tekhicheskie ведомости SPb GPU. Seriya ekonomicheskaya. - 2014. – №1.s.22-27.
9. Karlik A.E. Printsipy optimizatsii strategicheskogo tselevogo orientirovaniya regional'no-go razvitiya A.E.Karlik, V.E. Rokhchin // Ekonomicheskie nauki.-2014.-№6.s.9-14.
10. Makarchenko M.A., Lopatin D.A. Organizatsionnaya kul'tura kak faktor razvitiya innovatsion-noi ekonomiki // Nauchnyi zhurnal NIU ITMO. Seriya: «Ekonomika i ekologicheskii menedzhment». 2014. № 4.
11. Kondrat'eva A.V. Funktsional'naya i tselevaya napravlennost' tekhnologicheskikh sostav-lyayushchikh strategii razvitiya promyshlennogo proizvodstva // Vestnik Rossiiskoi Akademii estestvennykh nauk. Seriya ekonomicheskaya. – 2010. - №3.