

НАПРАВЛЕНИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОЦЕССОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Ю.И. ТРЕЩЕВСКИЙ
М.Г. МОВСЕЕВА

Воронежский государственный университет

e-mail: eppd@econ.vsu.ru

Проблема экономического развития регионов и их подсистем находит в настоящее время отражение в различных теоретических исследованиях и нормативных документах федерального и регионального уровней. В документах региональных органов власти экономическое развитие стало все в большей степени рассматриваться в контексте повышения конкурентоспособности. В статье рассмотрены предлагаемые органами власти и управления и фактически необходимые направления государственной поддержки экономического развития на примере одного из старых промышленных регионов – Воронежской области.

Для повышения конкурентоспособности Воронежской области необходимо изменение подхода к инструментам поддержки реального сектора экономики – переход от отраслевого принципа к территориальному. Это позволит сформировать территориальные точки роста, соответствующие им кластеры, и практически реализовать идею государственно-частного партнерства, для достижения экономически и социально значимых целей развития региона.

Ключевые слова: конкурентоспособность, кластеры, государственно-частное партнерство, точки роста.

В «Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу» в качестве одной из целей провозглашено повышение конкурентоспособности региона ¹. В данном документе представлен также ряд предложений, направленных на решение данной проблемы. В частности, применительно к России сказано, что необходимо перейти от эксплуатации доступных ресурсов (слабого рубля, дешевой рабочей силы, низких тарифов на услуги естественных монополий и цен на сырье, минимизации социальных обязательств бюджета и хозяйствующих субъектов) к конкуренции на основе роста производительности труда и капитала, а также реализации программ и проектов повышения качества управления и развития человеческого потенциала ². Полагаем, что в региональных документах нет смысла давать рекомендации для органов власти общегосударственного уровня. Необходимо выработать инструментарий, обеспечивающий достижение высоких конкурентных региональных позиций в конкретных российских условиях.

Значительное внимание в «Стратегии» уделено производственному блоку, однако инструментарий воздействия на него проблематичен. Ведущая в прошлом отрасль – промышленность в Воронежской области в целом утрачивает конкурентоспособность, хотя это относится к различным отраслям в разной степени.

Такое положение следует считать нормальным, вытекающим из объективных обстоятельств. Между тем, разработка и применение различных инструментов управления конкурентоспособностью региона не учитывает необратимости процессов, происходящих на различных стадиях жизненного цикла социально-экономических систем и нацеливает на принципиально исключенные стратегии. В отношении Воронежской области как правило рекомендуются стратегии и инструменты, соответствующие типу «виолент» на стадии «лев» ³. Между тем, опорную базу для такой стратегии область утратила. Данная база была сформирована в 30-х – 60-х годах XX века в виде крупных машиностроительных предприятий оборонного профиля. В тех условиях без усилий региональных органов (не

¹ Стратегия социально-экономического развития Воронежской области. Приложение к Постановлению администрации области от 02.07.2007 г. № 612 / Молодой коммунар. – № 84 (12280). – 24 с.

² Стратегия социально-экономического развития Воронежской области... С. 3.

³ Разумеется, подобного рода терминология не применяется, однако общий смысл стратегии именно таков.



имевших реальных полномочий в плане определения экономической ориентации административно-территориальных образований) социально-экономическая система области сформировалась как крупная, диверсифицированная, высокотехнологичная и инновационная. Это – типичный виолент-лев. В 60-х – 70-х годах машиностроительный комплекс области представлял собой виолента-слона, а в 80-х превратился в виолента-бегемота. Остальные отрасли народного хозяйства области не отличались высоким уровнем развития. В промышленности был также широко представлен сектор электронной промышленности, однако он, как и в целом по стране, был неконкурентоспособным по меркам мирового рынка.

В настоящее время применение инструментария поддержки реального сектора экономики, ориентированного на ведущие в прошлом отрасли, вряд ли оправдано. Для повышения конкурентоспособности в текущий момент принципиальное значение имеет способность не сохранить прежние конкурентные преимущества, а приобрести новые, отвечающие современным экономическим реалиям. Поэтому мы считаем необходимой реструктуризацию промышленности и в целом региональной экономики, исходя из новых потребностей внешней среды, формирование новых виолентов.

Вполне приемлемы для данных целей инструменты, обеспечивающие комплексирование традиционных и новых производств. Это будет способствовать реализации стратегии диверсифицированного роста, позволяющей сохранить конкурентоспособные элементы «старых» отраслей и создать условия для развития «новых».

Следует в этой связи отказаться от попыток разработки и реализации на региональном уровне технико-технологических проектов, направленных на сохранение и воспроизводство отраслей, утративших конкурентоспособность, и предоставить такую возможность частному бизнесу. Проблема для региональных органов власти и управления заключается в создании условий для развития частного бизнеса, лучших, чем в соседних регионах.

Для этого целесообразно отказаться от отраслевого подхода к поддержке региональной экономики и перейти к территориальному. Следовательно, необходимо проведение тщательного мониторинга, позволяющего выявить спонтанное перераспределение потоков капитала и населения по территории области. Особое внимание следует уделять тем территориям, которые имеют положительную динамику по численности населения и концентрации капитала. Производственная специализация не должна приниматься во внимание – какая отрасль (или какие отрасли) станет «новым виолентом» – решит рынок. Задача органов власти и управления заключается в том, чтобы создать условия для укоренения нового виолента на территории области. Поэтому поддержка бизнеса должна осуществляться в точках роста не по отраслевому, а по территориальному признаку.

Известную роль в поддержке реального сектора экономики может сыграть паспортизация региона. При этом паспорт региона должен включать показатели, отражающие локализацию бизнеса и населения на территории региона. Паспорт региона с выделением указанных точек роста может послужить инструментом укрепления структурной целостности бизнеса, реализующейся в виде территориальных кластеров. Отметим, что идея управления на основе кластерного подхода, сформулированного М. Портером, в настоящее время нашла достаточно широкое отражение в современной отечественной литературе, в том числе, представленной воронежской экономической школой. Однако, практический опыт формирования кластеров в регионах и, тем более, их эффективного управления со стороны органов государственной власти федерального и регионального уровней, явно недостаточен для реализации продуктивной идеи.

Применительно к программам развития кластеров отметим, что большинство исследователей социально-экономического развития административно-территориальных образований в России считают их проблемой, решаемой посредством инициативы региональных органов власти и управления. Между тем, отечественный и зарубежный опыт показывает, что кластеры возникают либо спонтанно, независимо от деятельности властей, либо инициируются центральными органами, располагающими достаточными для этого компетенциями (в широком смысле слова, включая ресурсную базу, законодательные права и т.д.). Поэтому программы поддержки развития кластеров должны разрабатываться и реализовываться, но на иной основе. На региональном уровне вряд ли следует конструировать кластеры, ориентируясь на развитие отраслей, кажущихся органам власти перспективными. В «Стратегии... Воронежской области...» указано, что необходимо

создание конкурентоспособных кластеров в основных отраслях регионов. В составе «основных» отраслей авторы называют сельское хозяйство, пищевую промышленность, машиностроение и металлообработку, электроэнергетику, черную металлургию, деревообработку, легкую промышленность⁴.

Достаточно реальным в настоящее время выглядит формирование энергетического кластера в Воронежской области, подтверждающее, на наш взгляд, что инициирование подобного рода структур находится в компетенции федеральных органов власти и управления – базовое предприятие (Нововоронежская АЭС) является именно их продуктом. В рамках данной работы невозможен детальный анализ отраслей, являющихся, по мнению авторов «Стратегии...» кластерообразующими, но стоит отметить, что некоторые из них вызывают сомнение (легкая промышленность, черная металлургия).

Решение проблемы кластеризации экономического пространства для региональных органов, на наш взгляд, находится в русле отношения к кластерам как территориальным, а не отраслевым структурам. Отсюда – необходимость принципиально иного инструментария прогнозирования и создания условий для их развития. Он должен работать не избирательно, как в случае отраслевого подхода, а универсально – способствовать активизации бизнеса в территориально локализованных точках роста. Общая направленность инструментов поддержки кластеров со стороны региональных органов – организация пространства, обеспечивающая функционирование любых видов бизнеса. Для этого можно использовать предложенное М. Портером позиционирование на основе доступа⁵. В этом случае региональные органы управления выступают в виде «широко нацеленного конкурента», что более приемлемо для административно-территориального образования, утратившего отрасли-виоленты, чем сфокусированная конкуренция.

Отдельную проблему представляет разработка инструментария для оказания положительного влияния на сельское хозяйство и АПК в целом. В области пока нет достаточно выраженных точек роста, сопоставимых по объемам продукции и услуг с сельским хозяйством. Поэтому ухудшение динамических характеристик сельского хозяйства в регионе представляется опасным с точки зрения сохранения и повышения конкурентоспособности области.

На наш взгляд, перспективным является предложение по созданию многопрофильного агрохолдинга⁶. Однако, в качестве участников реализации проекта в «Стратегии...» названы прежде всего Правительство РФ и администрация Воронежской области, а в составе инструментов – формирование уставного капитала фирм, входящих в холдинг за счет средств Инвестиционного фонда РФ, субсидии и гарантии Правительства. Как видим, региональные органы в собственной стратегии апеллируют к более высокому – федеральному уровню, что, на наш взгляд, является методологически (с точки зрения подхода к разработке стратегии) некорректным. Кроме того, здесь, на наш взгляд, преувеличено место и значение государства в создании крупной институциональной структуры. Мнение о необходимости наращивания государственной собственности в любых формах мы считаем ошибочным. Это – очень громоздкий и неэффективный инструмент. Рекомендательный в указанном документе мониторинг действий менеджеров частных предприятий со стороны региональных и вообще государственных органов вообще недопустим.

Кроме того, следует отметить, что государство на территории области не доказало целесообразности активного участия в аграрной сфере, госсектор в ней представлен небольшим количеством предприятий, которые функционируют неэффективно. Поэтому участие государства в виде долей в собственности холдинга вряд ли можно считать продуктивным решением, тем более, что речь идет о необходимости привлечении современных западных технологий в агропромышленный сектор. Проблематично также субсидирование проекта и создание особой экономической зоны агропромышленного направления. Во всяком случае, практических решений такого плана на территории области нет.

Для обоснования перспективного инструментария создания агрохолдинга надо, на наш взгляд, исходить из следующих положений:

- учитывая хорошие конкурентные позиции области в области сельского хозяйства и интенсивно развивающиеся отрасли переработки сельскохозяйственной продукции, можно считать его создание возможным и необходимым;

⁴ Стратегия..., С. 10-11.

⁵ Портер М. Конкуренция. М.: Вильямс, 2001. – С. 63-64.

⁶ Стратегия...С. 10.



- исходя из низкого уровня конкурентоспособности области в сфере привлечения иностранных инвестиций, особенно прямых, следует сконцентрировать усилия на создании сети частных фирм на основе как отечественного, так и зарубежного капитала (особенно, если учитывать, что разработчиком проекта является немецкая фирма «Artemis Group»);

- на уровне региона необходимо решить комплекс проблем гарантирования частных инвестиций и подготовки кадров, способных освоить и применить новые технологии.

Для решения первой проблемы необходимо создание совместного (с участием федеральных и региональных органов власти) фонда гарантирования инвестиций, страхующего участников проекта от некоммерческих рисков (отметим, что уровень данных рисков в области считается высоким). Собственных усилий области здесь недостаточно, прежде всего, в силу необходимости значительных инвестиционных вложений. Кроме того, следует учитывать возможный недостаток доверия иностранных инвесторов к региональным органам власти и управления. С другой стороны, сложно рассчитывать на одностороннее участие Правительства РФ в предоставлении подобного рода гарантий. Поэтому фонд целесообразно создавать на основе принципов солидарной и субсидиарной ответственности Правительства РФ и администрации Воронежской области. Однако, финансовые гарантии не решают всех проблем эффективной агропромышленной структуры.

Серьезную проблему представляет воспроизводство кадрового потенциала в сельском хозяйстве. Вряд ли удастся решить эту проблему непосредственно посредством повышения квалификации работников, распределенных по всей территории области и многочисленным сельскохозяйственным предприятиям. Однако, на наш взгляд, решение проблем существует.

Область характеризуется высокой степенью урбанизации: в 15 городах, 2 поселках городского типа и 19 рабочих поселках проживает 1457,6 тыс. человек (62,5 %) ⁷. Из данных населенных пунктов только г. Нововоронеж является малоперспективным для этих целей. Остальные, включая многопрофильный Воронеж, могут стать опорными для формирования кадрового состава агропромышленных предприятий. С одной стороны, в них проживает население, в принципе способное к освоению новых технологий, с другой – имеется возможность воссоздания сети общеобразовательных и специальных средних учебных заведений. Учитывая слабые позиции области в развитии образовательной инфраструктуры, это потребует совместных усилий региональных органов власти и управления, воронежских вузов, привлечения отечественных и зарубежных фирм, заинтересованных в развитии сельскохозяйственного производства в регионе. Полагаем, что речь не обязательно должна идти о действующих сельскохозяйственных предприятиях. Вполне возможно предоставление таких возможностей фирмам, решившим осуществлять диверсификацию своей деятельности в направлении АПК.

На наш взгляд, механизмы гарантирования инвестиций и подготовки кадров для АПК могут явиться эффективной формой реализации государственно-частного партнерства, как нового для России института. Естественно, что при этом придется преодолевать традиционное, сформировавшееся столетия назад, закрепившееся в социалистический период развития страны и получившее новые направления развития в период современных реформ, недоверие между органами государственной власти и частным бизнесом.

Полагаем, что весьма важным является диверсификация производства в сельской местности. Как и в случае с промышленностью, речь должна идти об инструментах, обеспечивающих территориальное, а не отраслевое развитие. Проблема заключается не в сохранении сельскохозяйственного производства, базирующегося на архаичных технико-технологических и организационно-экономических решениях, а в территориальной диверсификации производства. В целом ее решение будет способствовать комплексному развитию небольших поселений городского типа, сельских поселений, диверсификации производства и, на этой базе, формированию новой структуры рабочей силы собственно в сельском хозяйстве.

Учитывая высокий уровень конкурентоспособности жилищного строительства и торговли в Воронежской области, целесообразно строить стратегию сфокусированного конкурента только в этих сферах деятельности.

Учитывая необходимость точечной фокусировки поддержки реального сектора в регионе, следует избрать в рамках обоих типов стратегий программно-целевой подход. При этом главная проблема, на наш взгляд, заключается в выборе состава программ, адекватных стратегиям регионального развития.

⁷ Стратегия социально-экономического развития Воронежской области... - С. 3.

Для восстановления утраченных позиций в традиционных для регионов отраслях большинство авторов рекомендует расширение инвестиционной деятельности. Обычно недостаточную эффективность инвестиций в отрасли, находящиеся в упадке, связывают с недостатком финансовых ресурсов. Однако, на наш взгляд, это – не главное, важно, что органы власти и управления предлагают инвестиционные программы, свойственные скорее специализированной корпорации, чем региону. В программах находит отражение институт завышенных ожиданий от государственного патернализма. В результате в проигрывше оказываются все – и частный бизнес, не получивший ожидаемой поддержки, и органы власти и управления, взявшие на себя не свойственные государству функции.

Неудачи государственных программ, на наш взгляд, связаны с тем, что органы власти и управления могут ошибиться, задав нерациональное направление инвестиционным процессам, и не столько способствовать, сколько препятствовать дальнейшим частным инвестициям. Поэтому капиталовложения, осуществляемые региональными органами власти и управления, должны, на наш взгляд, носить универсальный характер. Из объектов инвестиций такой универсальностью обладают коммуникации различного рода: транспортные, электронные, финансовые и др. Задача региональных органов власти заключается не в дублировании частного бизнеса, а в его дополнении на основе формирования социально-экономических программ, достаточно универсальных с отраслевой точки зрения, и сфокусированных на определенных территориальных сегментах.

Ряд исследователей и нормативных документов региональных органов (в том числе и в Воронежской области) предлагает мягкий набор инструментов активизации инвестиционной деятельности, в основном индикативного и информационно-аналитического свойства. Можно согласиться с необходимостью применения инструментов информационно-аналитического и индикативного свойства, особенно если включить в информационные потоки PR. Однако, информационно-аналитической деятельности для эффективного привлечения крупных инвестиций в большинство регионов страны, в том числе и Воронежскую область, недостаточно.

Для привлечения крупных, в том числе – иностранных инвесторов в Воронежскую область, имеющую высокий инвестиционный риск и слабо выраженные международные связи целесообразен комплекс инструментов гарантирования безопасности инвестиций и их эффективного использования. В их числе: подготовка кадров совместными усилиями органов власти, вузов и зарубежных инвесторов; создание совместного с федеральным Правительством фонда гарантирования инвестиций на основе солидарной и субсидиарной ответственности; создание промплощадок с развитой инженерной инфраструктурой для передачи инвесторам в долгосрочную аренду. Создание промплощадок должно быть привязано к точкам роста населения и развития бизнеса, объединенным своего рода инвестиционными коммуникациями (дорогами с улучшенным покрытием, современными линиями электропередачи, и т.п.), территориально привязанными к имеющимся или вновь создаваемым крупным транспортным магистралям.

DIRECTIONS AND TOOLS OF GOVERNMENTAL SUPPORT OF DEVELOPMENT PROCESSES IN REGIONS' ECONOMICS (FOR EXAMPLE VORONEZ AREA)

**Y.I. TRESHCHEVSKIY
M.G. MOVSEVA**

Voronezh State University

e-mail: eppd@econ.vsu.ru

To raise the competitiveness of Voronezh area the alteration of approach to tools of support of real sector of economy, i.e. the switch over branch-wise and territorial principles, is necessary. It allows forming territorial points of growth and corresponding clusters, realizing the idea of governmental-private partnership to achieve both socially and economically important goals of region's development.

Keywords: competitiveness, clusters, state-private partnership, points of increase.