

---

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ КАК ОСНОВА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

© 2011 А.В. Кондратьева

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов  
E-mail: fomin@sseu.ru

Представлены основные направления аналитической работы аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в сфере стратегического планирования развития промышленности.

*Ключевые слова:* промышленность, стратегическое планирование, представительство Президента Российской Федерации.

Политическим руководством страны поставлена задача существенного улучшения качества работы управленческого государственного аппарата, что предполагает, в частности, расширение “традиционного” списка сложившихся функций государственного управления - нормативно-правового регулирования, предоставления государственных услуг, правоприменения, надзора и контроля, управления государственным имуществом за счет аналитической функции. Опыт проведения российских реформ убедительно показал, что без комплексной и скоординированной работы всех звеньев государственного аппарата весьма затруднена (если вообще возможна) качественная подготовка важнейших стратегических управленческих решений по развитию промышленного сектора экономики России, в том числе и в пределах ее федеральных округов. Мы полагаем, что аппарат полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе при решении задачи стратегического планирования развития промышленного сектора экономики в пределах округа имеет собственный предмет аналитической работы.

Рассмотрим содержательно основные направления аналитической работы аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в сфере стратегического планирования развития дислоцирующейся в его пределах промышленности. В общем виде главные целевые ориентиры такой аналитической деятельности состоят: во-первых, в познании на основе использования инструментария стратегичес-

кого анализа результатов развития промышленности в федеральном округе, сущности происходящих процессов в общем контексте экономических трансформаций в российской и мировой экономике; во-вторых, в стратегическом прогнозировании процессов промышленного развития в пределах федерального округа; в-третьих, в разработке на рассматриваемую стратегическую перспективу согласованных с заинтересованными субъектами управления и хозяйствования плановых решений, направленных на усиление позитивных тенденций и демпфирование негативных тенденций промышленного развития в федеральном округе.

В связи с вышеизложенным значимыми представляются следующие аналитические функции, рекомендуемые к реализации аппаратом полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в сфере стратегического планирования промышленного развития: стратегического анализа результатов развития промышленности в пределах федерального округа; определения возможных стратегических направлений промышленного развития федерального округа, приоритетных с позиции федерального центра и поддерживаемых субъектами РФ, другими заинтересованными субъектами управления и хозяйствования; стратегического целеполагания; реализации стратегических национальных приоритетов и соответствующих им целей развития промышленности в пределах федерального округа.

Рассмотрим для определенности содержание основных направлений аналитической деятель-

ности аппарата полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе в сфере стратегического планирования развития промышленности в округе. Одно из центральных направлений таких аналитических работ связано с определением стратегических национальных приоритетов развития промышленности, конкретизирующих их стратегические цели промышленного развития. Ключевая роль аппарата полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе в решении проблемы стратегического целеполагания в сфере развития промышленности в пределах округа вытекает из возложенных на него задач, ибо он “организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления...”, “организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, находящихся в пределах федерального округа”<sup>1</sup>.

Представляется очевидным, что отмеченные выше организация взаимодействия и проведение согласительных процедур по такому принципиальному вопросу, как определение стратегических национальных приоритетов развития промышленности в пределах федерального округа, предполагают углубленную аналитическую работу аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в части определения перспективной промышленной специализации округа с учетом интересов всех участников процесса стратегического планирования развития промышленности в округе на рассматриваемую перспективу.

Стратегическое планирование развития промышленности в пределах федеральных округов Российской Федерации предполагает в качестве обязательного требования учет пространственного фактора. В частности, на Северо-Западе России можно, в определенной степени условно, выделить два основных сектора промышленного освоения. Первый из них включает субъекты Федерации, сконцентрированные главным образом вокруг Санкт-Петербурга; речь идет о Ленинградской, Псковской, Новгородской и Вологодской областях. Для этого сектора промышленного освоения характерна скудость полезных ископа-

емых, здесь дислоцируется большинство центров обрабатывающей промышленности федерального округа.

Второй сектор промышленного освоения составляют сырьевые провинции Северо-Запада России, к которым относятся Карелия, Мурманская и Архангельская области, Республика Коми, Ненецкий автономный округ. Здесь реализуются крупные проекты промышленными корпорациями, занимающимися добычей сырья, его первичной переработкой (Газпром, РАО “Норильский никель”, Норильская горная компания, ЛУКОЙЛ, Северсталь, Сургутнефтегаз и др.) и имеющими центры управления вне Северо-Запада России. Промышленные предприятия, располагающиеся в границах рассматриваемого сектора экономики Северо-Западного федерального округа, зачастую выступают как звенья технологических цепочек, развернутых не только за пределами округа, но и в России в целом.

Сказанное накладывает отпечаток на развитие промышленной инфраструктуры, приводит к смещению промышленных технологических цепочек на Северо-Западе России в сторону экономических интересов центров обрабатывающей промышленности Западной Европы. Признаками этого процесса выступает строительство новых транспортных коридоров, ориентированных на экспорт сырья, экспортноориентированных портов, доминирование сырьевых технологий и технологий первичной переработки сырья, постепенный переход на западные европейские стандарты и тому подобное в ущерб созданию отечественных предприятий по глубокой переработке сырьевых ресурсов на территории Северо-Запада России.

Приходится констатировать, что сложившаяся за предыдущие два десятилетия практика управления развитием промышленности России, входящих в ее состав субъектов Федерации оказалась неспособной эффективно решить проблемы пространственного развития промышленности, в том числе на Северо-Западе страны. Конкурентная идеология, которой с упорством, достойного лучшего применения, следуют субъекты Федерации в борьбе за федеральные трансферты, убедительно показывает свою контрпродуктивность в стратегической перспективе, приводит к распылению выделяемых федеральным Центром средств, неэффективному использованию сложившегося экономического потенциала Северо-Запада России. В связи с этим предлага-

ется возложить на аппарат полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе функции института, призванного увязать интересы федерального Центра, субъектов Федерации и муниципальных образований в сфере пространственного развития промышленности в пределах округа, используя инструментарий стратегического планирования. Такое предложение вполне корреспондируется с текстом известного Указа Президента РФ № 849, где отмечается, в частности, необходимость реализации в пределах федерального округа функции стратегической координации. Применительно к предмету нашего исследования речь идет о решении с использованием инструментария стратегического планирования проблемы усиления межрегиональной в пределах федерального округа промышленной интеграции, развития связей между отмеченными выше секторами промышленного освоения Северо-Запада России.

Базовым документом стратегического планирования пространственного развития промышленности в пределах Северо-Западного федерального округа может выступить “Стратегический план пространственного развития промышленности”, призванный определить роли отдельных субъектов Федерации в реализации общенациональных задач развития промышленности в пределах федерального округа, пути решения крупномасштабных проблем и проектов развития промышленного производства. Разработка стратегического плана пространственного развития промышленности в пределах федерального округа должна осуществляться с учетом следующих факторов: влияния общемировых геополитических и экономических тенденций на пространственное распределение промышленной активности; макроэкономических сценариев промышленного освоения территории Северо-Запада России; воздействия трансграничных процессов на развитие промышленного сектора экономики приграничных регионов; необходимости решения проблемы “выживания” в современных экономических условиях и обеспечения стратегического развития поселений российского Северо-Запада с экономикой монопромышленного типа.

Сущность и значение перечисленных выше основных факторов влияния на развитие промышленного производства на Северо-Западе России состоят в следующем. Северо-Западный макрорегион России представляет собой промыш-

ленное пространство, сопряженное с зоной промышленного освоения, сформированной государствами Западной Европы. Начиная с середины 90-х гг. прошлого века европейские страны осуществляют переход к новому хозяйственно-экономическому укладу, ядром которого выступает создание и рыночное использование новшеств, полученных в результате процессов научно-технического развития. В России за последние 20 лет трансформаций хозяйственного уклада модель экономического развития осталась, по существу, неизменной, ориентированной на экспорт природных ресурсов и продуктов их начальных технологических переделов. Такая модель экономического развития обладает рядом достоинств в современных условиях, когда в мире существует высокая востребованность сырьевых ресурсов, однако в долгосрочной перспективе вряд ли приемлема. Ей присущи следующие значимые недостатки, в том числе: рост структурных диспропорций в развитии отечественной промышленности, выражающихся в гипертрофическом росте добывающего сектора экономики в ущерб обрабатывающему; стагнация в обрабатывающей промышленности (“голландская болезнь”) и ее отставание от мирового уровня; примитивизация отечественной промышленности; рост импорта капиталоемких товаров для производства экспортруемых природных ресурсов; необходимость импорта инновационных технологий; слабая в целом восприимчивость предприятий промышленного сектора экономики к инновациям, отсутствие потребности в установлении прочных связей промышленных предприятий с научными центрами и центрами подготовки квалифицированных кадров.

Наблюдается тенденция, когда более освоенное промышленное пространство активно осваивает менее освоенное; высокотехнологическое неоиндустриальное освоение, противостоящее России на Северо-Западе, в первую очередь “вырывает” в ее недоосвоенном пространстве площадки под размещение убыточных и экологически вредных промышленных производств<sup>2</sup>. Речь идет, в частности, о ввозе и “переработке” на территории макрорегиона отработанного ядерного топлива, период полураспада которого на порядки превышают сроки существования всех современных государств, и т.п.

Что касается возможных путей промышленного развития Северо-Запада, то в обозримой

перспективе они связаны, главным образом, с его преимущественно сырьевой специализацией в международном разделении труда. Причем по мере индустриализации Китая и неоиндустриализации Европы спрос на российское сырье будет расти. Однако здесь может быть несколько возможных сценариев промышленного развития. Стратегически привлекательным выглядит, на наш взгляд, сценарий ресурсно-инновационно-технологического развития промышленности, ориентированный на увязку в необходимой степени промышленных центров обрабатывающей промышленности Северо-Запада России с его сырьевой провинцией. Безусловно, практическая реализация подобного сценария встретится со значительными трудностями, потребует разработки новых методов промышленным развитием в макрорегионе, однако и выгоды его очевидны: новый импульс к развитию обрабатывающего сектора промышленности, производство промышленной продукции, в том числе на экспорт, с существенно более высокой долей добавленной стоимости.

Необходимость учета фактора трансграничных влияний при решении проблемы пространственного развития промышленности Северо-Запада России определяется его геополитическим положением, предопределяющим участие в системе трансграничных взаимодействий, как непосредственно приграничных регионов, так и в контексте интеграционных блоков. Для приграничных регионов данный фактор имеет специфику, когда промышленное взаимодействие с сопредельным регионом другой страны выглядит более привлекательно, чем межрегиональное внутристрановое взаимодействие. Это связано с тем, что различия между сопредельными приграничными регионами предопределяют интерес бизнеса к новым рынкам и возможностям, а географическая близость позволяет снижать трансакционные издержки.

Среди поселений Северо-Запада России особое место занимают поселения с моноотраслевой экономикой. Специфика такого поселения заключается в том, что его ведущее, как правило промышленное, предприятие, будучи бюджетобразующим, несет не только основную экономическую, но и социальную нагрузку, в решающей степени обеспечивая условия жизнедеятельности в городе, поселке, районе. Монопромышленные поселения расположены практически во

всех субъектах Федерации в пределах Северо-Западного федерального округа, вблизи от крупных городов и в удалении от них, причем все они находятся в зоне риска - закрытие одного предприятия может привести к полной деградации всего поселения. Мировой финансовый кризис резко обострил проблему таких поселений, где структурообразующие промышленные предприятия, сократив объемы прибыли в несколько раз, стали не в состоянии (или владельцы которых не сочли для себя эффективным) обеспечивать занятость населения, осуществлять поддержку социальной инфраструктуры.

По понятным причинам переселить можно только очень и очень ограниченное число поселений (к настоящему времени принято правительственное решение о расселении только одного такого поселения с моноотраслевой экономикой на Северо-Западе России - г. Ревда Мурманской области), а это значит, что решать проблемы диверсификации своей экономики поселениям с монопромышленным типом хозяйства придется практически самостоятельно. Ведь для того чтобы получить реальную государственную поддержку, в том числе финансовую, такому поселению необходимо разработать концепцию своего развития, одним из базовых блоков которой должна выступить концепция структурной перестройки местной экономики. Представляется очевидным, что администрации таких поселений будут испытывать самые серьезные трудности прежде всего при разработке научно обоснованных предложений по диверсификации их экономик, потребуется поддержка государства со стороны соответствующих субъектов Федерации. Решения по диверсификации экономики поселений с монопромышленной структурой хозяйства следует принимать с учетом всей совокупности отмеченных выше факторов, что потребует проведения соответствующей аналитической работы аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

Следующее значимое направление аналитической деятельности аппарата полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе в сфере стратегического планирования связано с обеспечением преимущественно инновационного развития промышленности. Президентом РФ на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики (июнь 2009 г.) поставлена задача обеспече-

ния не только инновационного развития экономики, в том числе и ее промышленного сектора, но и технологического прорыва. Результатом стратегического планирования инноваций технологического прорыва в промышленности Северо-Запада России может выступить “Стратегический план технологического прорыва в промышленности в федеральном округе”, предусматривающий использование всех звеньев инновационной системы в округе: научно-исследовательских и проектных организаций, инновационных центров, промышленных предприятий. Такой план должен быть нацелен на технологический прорыв не только в традиционных отраслях промышленного производства российского Северо-Запада: горно-промышленном и топливно-энергетических производствах на базе инновационных технологий комплексной переработки руд металлов и углеводородного сырья; лесопромышленном комплексе с использованием инновационных технологий глубокой переработки древесины и эффективному использованию отходов; в отраслях агропромышленного комплекса на основе использования новшеств, высокоэффективных в климатических условиях макрорегиона и т.п., - но и в областях деятельности по диверсификации промышленного комплекса в пределах Северо-Западного федерального округа: создания новых энергосберегающих технологий и нетрадиционных источников энергии; конструкционных и функциональных материалов с заданными свойствами др.

По мнению представителей промышленного сообщества возрождение высоких технологий

связано с высокими рисками, частный бизнес так рисковать не готов<sup>3</sup>, поэтому крупное венчурное финансирование должно осуществлять государство, в частности “региональная власть призвана позиционировать себя в качестве авангардного, активного и систематического инноватора”<sup>4</sup>. Решение задачи технологического прорыва в промышленности Северо-Запада России потребует согласованных решений расположенных здесь субъектов Федерации, местного самоуправления, представителей крупного бизнеса, поэтому в данном случае целесообразно задействовать механизм стратегического планового регулирования инноваций в промышленном секторе экономики макрорегиона под эгидой полномочного представителя Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе.

<sup>1</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>2</sup> Доктрина развития Северо-Запада России / под рук. П. Щедровицкого. СПб., 2001.

<sup>3</sup> Турчак А.А. Будущее страны: промышленность+инновации // Петербург в зеркале. 2009. № 3.

<sup>4</sup> Васин В.А., Миндели Л.Э. Концепция национальной инновационной системы и ее практические применения // Инновации. 2009. № 1.

*Поступила в редакцию 05.03.2011 г.*