

ЭКОНОМИКА ЖИЗНЬ

№ 16 - 17
ДЕКАБРЬ 1999 г.
Издается с 1994г.

**ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
«ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ГАЗЕТА»**

**Выпуск для России,
Беларуси, Украины
и Западной Европы**

РОССИЙСКИЙ БИЗНЕСМЕН

50

С юбилеем вас, труженники газовых артерий!

Коллективу Брянского управления магистральных газопроводов

Уважаемые друзья, коллеги, примите самые сердечные поздравления с 50-летием со дня образования управления

Для истории 50 лет - небольшой период, но оценивается он по достигнутым результатам. Можно с удовлетворением сказать, что создание в 1949 году магистрального трубопровода в полной мере себя оправдало. За прошедшее время благодаря вашему самоотверженному труду перекачаны тысячи кубометров газа. Неузнаваемо изменился облик предприятия. Сегодня оно обладает значительным производственно-техническим потенциалом, занимает достойное место среди ведущих предприятий нашей отрасли и всей республики.

Нарастив объемы перекачки газа, вы успешно справляетесь с важнейшей стратегической задачей по обеспечению энергетической безопасности страны. И в том, что газопровод сегодня работает стабильно, обеспечивает потребности

республики в газе, есть заслуга и нашего коллектива. Спасибо за ваш труд!

Уверен, что, осуществляя намеченную программу модернизации предприятия, мы и дальше будем наращивать объемы производства, повышать эксплуатационную надежность и экологическую безопасность газопровода, сделаете все от нас зависящее для выполнения стоящих перед нами задач.

Искренне желаю нашему предприятию дальнейшего стабильного развития и процветания, а всем нам успехов в реализации планов и начинаний. Добра, здоровья, мира и благополучия вам и вашим семьям!

*В.И. Гинник,
начальник Брянского УМГ*

И Ю Д О В

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ

Реструктуризация промышленности и конверсия оборонного комплекса России представляют магистральные направления трансформации сложившейся хозяйственной системы. Реструктуризация промышленных предприятий, которая должна была повысить их конкурентоспособность, за десять лет (1989-1999 гг.) переходного периода не привела к ожидаемым результатам. На рубеже 2000 года проблема реструктуризации сохраняет свою актуальность и даже становится ещё более острой и значимой, но только российская экономика обладает меньшими возможностями в её проведении, а российское правительство ограниченным набором регулирующих инструментов. Уместно сформулировать ряд причин, по которым реструктуризация за такой значительный период времени не привела к ожидаемым результатам и, одновременно, продолжает сохранять высокое значение для российской экономики. Возможно, что полные ответы на эти вопросы можно получить только в рамках отдельного исследования эволюции данных процессов и комплексного подведения итогов. Здесь остановимся только на основных моментах:

1. Одна из основных причин заключается в том, что был неверно выбран вектор преобразований российской экономики и соответствующие инструменты и методы. Целью реструктуризации должны были стать повышение конкурентоспособности промышленных предприятий и обеспечение роста реальных доходов работающего населения. Этот процесс не может произойти за короткий срок. Для его осуществления требуются значительные усилия и время. Поэтому расчёт на то, что приватизация государственных предприятий приведёт к их реструктуризации, то есть новые собственники и рынок приобретут необходимые стимулы и возможности для проведения этого процесса практически в автоматическом режиме, не оправдался. Задача реструктуризации не воспринималась как системная, что в условиях отсутствия полноценного рынка капиталов, нестабильности потребительских и факторных рынков, а также наличия множества неэффективных инвестиционных решений, удручающего состояния основных фондов, падающих реальных доходов, разворачивающейся высокой инфляции, негибкости промышленной структуры к внедрению новых технологий и т.д., - приводило к прогрессирующему спаду промышленного производства.

2. Подходы к реструктуризации изначально базировались на представлении о том, что существует реструктуризация фирмы в условиях отла-

женности и увеличивать капитал. Но этот процесс стихийно происходить не мог, поскольку отсутствовали необходимые институты и рынки.

4. С самого начала экономических преобразований считалось, что предприятия должны самостоятельно принимать решения, касающиеся своей производственной деятельности и поведения на рынке, а также во всех остальных сферах. Некоторая база для этого была подготовлена в конце 80-х гг., когда внедрялись методы хозяйственного расчёта и самофинансирования. Это были первые уроки управления финансами предприятий, выбора продуктовой номенклатуры, изменения организационных структур, включая выбор менеджеров среднего и высшего звена и т.д. Однако эти уроки не привели к формированию прочного знания, поскольку проводились под патронажем центральных органов и в условиях иной хозяйственной системы. Их следовало продолжать, обеспечивая эволюционный переход к принятию решений в условиях свободного ценообразования и нестабильных рынков. Но форсирование событий привело к самоустранению государства от управления процессами преобразований в промышленности. Реструктуризация, практически вплоть до 1998 года, не рассматривалась правительственными службами как главный элемент промышленной политики, а макроэкономические мероприятия, осуществляемые в период 1992-1998 гг., как уже отмечалось в первой главе, шли вразрез с задачами развития промышленности РФ. Тем самым, реструктуризации в России было придано одно направление движения - в сторону создания мощного финансово-спекулятивного сектора экономики. Поэтому в 2000 году перед российской экономикой стоит другая задача: осуществить реструктуризацию, то есть произвести пересмотр сложившейся хозяйственной структуры, не имеющей долгосрочных перспектив развития. Это невозможно сделать быстро по времени в силу двух ограничений: во-первых, недостаточных инвестиций, во-вторых, из-за сложившихся в течение указанного срока моделей поведения промышленных предприятий, которые наверняка придут в конфликт с новыми действиями. Таким образом, приходится констатировать важность государственного регулирования в проведении реорганизации промышленности. Но не менее важно уточнить, когда прямое государственное управление процессами реструктуризации должно быть уменьшено, а затем и прекращено. При этом должны сохраниться механизмы эффективной государственной промышленной политики, без которой не развивается ни одна экономика Западного мира. Помимо в сти-

Современное положение предприятий региона нельзя назвать устойчивым. Для большинства предприятий оборонного комплекса общие показатели финансово-экономического состояния остаются неудовлетворительными.

Для повышения разнообразия экономикополитических воздействий на развитие промышленности в регионах требуется использовать следующий арсенал возможных рецептов - стандартных и оригинальных.

Оригинальный пакет мер следует из экономического анализа регионального хозяйства.

Во-первых, оборонные предприятия, участвующие в программе развития, выдвигали свои предложения при жесточайше ограниченных возможностях оценки рыночных перспектив рассматриваемой к выпуску продукции. Во-вторых, эти предложения проходили чрезвычайно запутанный, длительный процесс экспертиз и согласований как в регионе, так и в Минэкономики (сложность и размытость критериев отбора), пока программа была утверждена к реализации.

Проекты некоторых предприятий не вошли в эту программу. Таким образом, происходило выделение средств под проекты с высокой степенью рыночной (спросовой) неопределённости. Эта практика требует пересмотра. Необходимо давать оценку потребительной стоимости продукции, выдвигаемой предприятиями на государственные инвестиционные программы, то есть рассчитывать норму потребительной стоимости, особенно в отношении продукции, которая не заполняет пустые рыночные ниши, а является импортозамещающей.

Необходимо отметить, что в законодательном плане лимитирующими факторами развития промышленности выступают три правовые системы: Налоговый Кодекс, Закон о несостоятельности и банкротстве предприятий и антимонопольный закон.

Применительно к проблемам реструктуризации промышленности РФ и её оборонного комплекса следует отметить ряд нестыковок в разрабатываемом законодательстве. С одной стороны, к 1999 году создана вся необходимая законодательная основа для проведения реструктуризации и конверсии на предприятиях оборонного комплекса. С другой - это законодательство вообрало уже использовавшиеся подходы и механизмы государственного регулирования и слабо учитывает текущее состояние оборонного комплекса, к которому тот пришёл за 8 лет стихийных преобразований. Далее сформулируем замечания общего характера к закону «О государственном ре-

ды, тем более что практически каждый регион имеет собственную программу социально-экономического развития.

4. В рассматриваемом Законе находят отражение формы платежей и расчётов между оборонными предприятиями и между предприятиями и федеральным бюджетом, сложившиеся в ходе деструктивного развития ситуации в оборонном комплексе в 1992-1999 гг. Например, это, прежде всего, касается схем проведения взаимозачетов, погашения и реструктуризации задолженностей предприятий, чему в настоящем правовом акте уделено много места. Однако, принимая во внимание важность решения задачи по правовому упорядочению этих действий, тем не менее, необходимо учитывать их вынужденный, во многом спровоцированный кризисными процессами характер. В проекте закона не уточняется, что требуется предпринять в части государственного регулирования для планомерного отката от практики реструктуризации долгов и достижения полноценных объёмов финансирования оборонного комплекса РФ. В том числе отсутствуют ограничения по времени на применение легализуемых законом схем финансирования. Поэтому следует считать, что их отмена будет осуществлена либо принятием новой редакции данного закона, либо будут проводиться рабочие корректировки для вновь появляющихся схем исполнительными органами власти: Кроме того, в законе не освещается порядок выхода реструктурируемых предприятий оборонного комплекса, подвергнутых приватизации, на фондовый рынок, хотя в 7 статье подробно определяются особенности приватизации организаций оборонной промышленности с целью обеспечения обороноспособности и безопасности РФ при её проведении.

5. Закону «О государственном регулировании деятельности по структурному реформированию оборонно-промышленного комплекса РФ» необходимо придать системность. Нужно не ограничиваться перечислением, правовым закреплением набора возможных, и, кстати, уже на протяжении длительного времени применяющихся методов государственного регулирования оборонного комплекса, а придать этому разнообразию системный характер, то есть в последнем разделе Закона (или приложении к нему) предусмотреть сценарии - комплексы мероприятий, которые следует реализовывать в условиях кризиса экономики, а также возложить повышенную ответственность за реализацию данного Закона на Министерство экономики РФ. Без этого практическая реализация Закона станет проблематичной, и закон достигнет участь многих достаточно прогрессивных правовых актов, разработанных законодательными органами РФ, потому что он может остаться бумажной декларацией, открывающей, но так и не открывшей широкие возможности для развития промышленности России. По-

этих предприятиях и позволяет использовать высвободившуюся рабочую силу на фирмах в растущих отраслях, характеризующихся высокой производительностью труда. Это повышает эффективность функционирования всей экономики. Но, когда цели реструктуризации требуются достигать в условиях крупнейшего за историю страны спада промышленного производства, тогда довольно трудно обеспечить необходимый уровень производительности, поскольку не удаётся наладить эффективное использование высвобождаемой рабочей силы и, кроме того, возникает фундаментальный вопрос - существуют ли принципиальные основания реструктуризации в классическом ее понимании? Может быть, реструктуризацию следует трактовать как систему правительственных действий и реакций экономических агентов, позволяющую восстановить объёмы производства и реальные доходы, то есть вывести их на докризисный уровень? Видимо, данная проблема потребует дополнительных теоретических объяснений, но в политическом отношении ответ более или менее ясен - путать реструктуризацию промышленности в сложившейся рыночной экономике и в трансформируемом хозяйстве, претерпевающем переход от централизма к экономике рынков, нельзя. И в теоретическом плане, и в политико-экономическом - это два разных процесса. Один управляется функционированием рынков и общей политикой правительства, другой - должен управляться только правительством, потому что отсутствуют полноценные рынки. Их появление должно превращать правительственное управление в экономическую политику, соответствующую признанным стандартам. Это будет справедливо только в том случае, если рынки, производимая продукция, доступность к создаваемым благам будут также соответствовать признанным стандартам. Асинхронность способна привести экономику к катастрофе, когда ни один из важных параметров не будет достигнут без коренных изменений подходов к организации и развитию экономики.

3. Провозгласившие необходимость реструктуризации экономики реформаторские круги, понимая проблемы функционирования централизованной экономики, не рассматривали процесс её реструктуризации как проблему децентрализации, регулирования и реинституционализации. Требовалось ввести новую конституцию деятельности промышленных организаций, создать конкурентоспособные и конкурирующие комбинации промышленных групп, учитывая главное ограничение - объём располагаемого реального дохода, который можно тратить на указанные цели. Вместе с тем, не учитывалась и возможность интеграции промышленных предприятий. Считалось, что если создать класс собственников промышленных предприятий, то они, принимая определённые решения и работая на рынке будут одерживать победы или испытывать поражения, иными словами - одни будут становиться банкротами, а другие наращивать свои производственные

цели промышленные следует рассматривать с позиций управления конкретными регионами и региональной политики.

Промышленная политика является неотъемлемым элементом общей региональной политики. Поэтому её концепция должна вытекать из стратегии социально-экономического развития региона, оценки природно-ресурсной и климатической составляющей, определении основополагающих проблем развития региона в ближайшем будущем и в сравнительно отдалённой перспективе, из диагностики региональной экономики и построения прогноза развития области (включающего социально-демографический, природно-ресурсный, экономический, технологический, экологический, информационный прогнозы). На наш взгляд, в условиях высокой региональной разобщённости, требуется особая оценка системы взаимосвязей «центр-регион», поскольку от качества отношений в этой системе зависит не только проводимая федеральным правительством региональная политика, но и возможности проведения тех или иных мероприятий самим регионом, то есть степеня его хозяйственной самостоятельности и экономико-политической автономности - способности принимать эффективные решения.

Одним из центральных моментов региональной промышленной политики является решение социальных задач. Обеспечение занятости, нагрузка производственных мощностей представляются весьма важными целями, но если это не приводит к росту заработной платы работников предприятий, а по области в целом - к росту реальных доходов населения, то значит подлинная проблема уходит в тень и не решается в рамках разработанного комплекса мероприятий. Это верный сигнал для пересмотра промышленной и инвестиционной политики как на отдельных предприятиях, так и региональными властями.

В качестве основных механизмов, при помощи которых обеспечивается практическая реализация региональной промышленной политики, могут выступать:

- программы развития промышленности, в частности, региональные, утверждаемые областной Думой и разрабатываемые по заказу областной администрации;

- областной фонд развития промышленности, создаваемый для финансирования мероприятий промышленной политики;

- система прямых и косвенных мер государственной поддержки промышленности: введение правил, норм, дополнительных процедур, изменений в системе налогообложения и т.д. Финансирование разработки и реализации Региональных Программ Развития осуществляется на долевыми началами областному бюджетом и предприятиями-участниками, что и закреплено в Законе о промышленной политике. Пропорция определяется в ходе согласования между субъектами и напрямую зависит от изменений региональной конъюнктуры и доходной части областного бюджета.

2. Основная причина несоблюдения правовых норм экономической жизни состоит обычно в том, что их проецирование происходит с заметным опозданием, когда ситуация в отраслях или секторах экономики выходит из под контроля и требуется не структурное реформирование оборонного комплекса, а первичный набор антикризисных мероприятий, который в случае их эффективности создаст основу для первой фазы осуществления реструктуризации. Таким образом, в названии Закона обнаруживается подмена понятий, что непосредственно сказывается на отношении не только к самому закону, но и к процессам, происходящим в оборонно-промышленном комплексе. «Структурное реформирование» оказывается концептуально невозможным при отсутствии инвестиций определённого уровня (имеется в виду объём вкладываемых финансовых ресурсов и качество объектов и др.). Необходимо прямое государственное регулирование военных и новых гражданских рынков, то есть антикризисное управление, результатом которого должно стать не только удовлетворение гражданских потребностей и потребностей в новых вооружениях и военной техники, но и восстановление утраченных или неразработанных вследствие кризисной ситуации научных заделов и современных технологий.

2. Нужно определить понятие «оптимизация состава организаций оборонной промышленности, выполняющих оборонный заказ», что в Законе отсутствует. Кроме того, следует разобраться в противоречии - является ли реструктуризация системой известных мер по такой оптимизации только для организаций, выполняющих оборонный заказ, либо эти мероприятия в рамках государственного регулирования и управления возможны и для организаций, не имеющих в данный момент оборонного заказа. Это принципиально важно, поскольку к оборонно-промышленному комплексу, с точки зрения Закона, относятся предприятия и организации, осуществляющие деятельность в области двойных технологий, как, например, организации электронной промышленности, и, следовательно, могущие не иметь оборонного заказа. Закон не должен вводить расплывчатые категории. Иначе он только усиливает экономическую неэффективность и не служит тем целям, ради которых разрабатывался.

3. Закон имеет значение для всего оборонного комплекса, не привязываясь к конкретным условиям отдельных регионов. Это является существенным недостатком, поскольку не учитываются особенности построения региональных промышленных комплексов и их деятельность в отдельных регионах может прийти в противоречие с отдельными правовыми нормами, заложенными в законе; поэтому необходимо обязательно расширить эту область, описываемую правоотношениями «центр-регион», поскольку Федеральная программа реструктуризации состоит из соответствующих программ субъектов РФ, а финансирование может осуществляться по схемам через образованные, в регионах специальные фон-

ных направлений макроэкономической политики». «Об обеспечении полной занятости и стабильного экономического роста», «О промышленной политике», «О региональной политике и политике в регионах» и т.д. и т.п. Список должен завершаться правовыми актами, имеющими отраслевое значение. Этому и соответствует Закон «О структурном реформировании и государственном регулировании оборонно-промышленного комплекса».

6. В проекте закона (Ст.8 п.2-3) закладывается правовая основа создания интегрированных структур в оборонной промышленности как направление её реструктуризации. Однако, в Ст.7, где излагаются порядок и особенности приватизации организаций оборонной промышленности, механизмы объединения акционированных предприятий, относящихся к оборонному комплексу, в различные интегрированные структуры не находят должного правового обоснования. Этим процессом должно также управлять на каком-то этапе государство, в лице Комитета по управлению имуществом, а реализация прав акционеров на таких предприятиях, которые по Закону об акционерных обществах имеют абсолютную прерогативу в вопросах слияния и разделения акционерных компаний, должна быть приостановлена.

В остальном, цели, задачи и механизмы реструктуризации, государственного регулирования и управления оборонным комплексом, устанавливаемые Законом, адекватны стоящим макроэкономическим задачам преодоления кризисных тенденций в российской экономике, построения развитой промышленной и социальной инфраструктуры для обеспечения выхода на устойчивую траекторию экономического роста и национального развития.

В заключение необходимо отметить, что решить проблему оздоровления промышленности Брянского региона можно только путём объединения усилий всех заинтересованных сторон - администрации, научной общественности, промышленников и предпринимателей. Разработка эффективной политики станет возможной при вовлечении в этот процесс российских экономистов, мнением которых зачастую пренебрегают, приглашая для консультаций западных коллег, демонстрирующих абсолютное незнание специфических особенностей функционирования российской промышленности. Если бы у региональной администрации остался последний рубль, то его необходимо было потратить на самоидентификацию, на понимание текущей экономической ситуации в регионе. В Брянской области такая работа обнаруживает явные недостатки и должна стать предметом обсуждений и улучшающих модификаций.