

Промышленная политика как форма государственного регулирования

© 2011 Ф.А. Костин, А.В. Соколов

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов

E-mail: fomin@sseu.ru

В статье освещаются вопросы формирования мер государственного воздействия на развитие промышленности в форме промышленной политики. Рассмотрены подходы к определению объектов промышленной политики. Приведены основные инструменты воздействия государства на экономическую сферу, в том числе в рамках промышленной политики.

Ключевые слова: государственное регулирование, промышленная политика.

Промышленная политика государства как часть общей экономической политики является одной из наиболее широко обсуждаемых и одновременно одной из наиболее спорных концепций в экономической литературе и в политической практике. Неоднозначность трактовки термина “промышленная политика” затрудняет идентификацию роли и места промышленной политики среди других видов государственной социально-экономической политики.

Термин “промышленная политика” пришел в Россию в начале 1990-х гг. из западной экономической литературы как не вполне корректный перевод английского понятия “Industrial Policy”. Это привело к пониманию его как политики промышленного развития, как государственной политики в области промышленности и т.д., хотя в западной теории и практике этот термин скорее соответствует термину “отраслевая” или “секторальная” политика и, как правило, означает меры государства по поддержке или развитию конкретных секторов экономики. В то же время “Industrial Policy” означает не только секторальную политику, но также политику государства по содействию выхода экономики, в том числе промышленности, из структурного кризиса.

Можно условно выделить три концептуальных подхода к определению объекта промышленной политики:

1. Проектный. В качестве объекта промышленной политики выступает определенный инвестиционный проект, т.е. отдельное предприятие, производственный комплекс. Примером проектного подхода является предоставление ассигнований Инвестиционного фонда РФ для финансирования проектов, имеющих общегосударственное и региональное значение.

2. Отраслевой. Объектами промышленной политики являются отрасли или подотрасли (авиа- и автомобилестроение, сельскохозяйственное машиностроение, строительная отрасль и др.),

отдельные сегменты отраслей (например, производство лазеров, выращивание рапса, создание отдельных видов фармацевтических препаратов). Наиболее показательным примером отраслевого подхода являются комплексы мероприятий, реализуемых в рамках федерально-целевых программ (ФЦП). Например, ФЦП “Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года”, ФЦП “Развитие гражданской морской техники” на 2009-2016 годы, ФЦП “Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники” на 2008 - 2015 годы и т.д.

3. Кластерный. Объектом промышленной политики являются кластеры - группы смежных предприятий (производящих взаимозаменяющую или взаимодополняющую продукцию) и связанных с ними институтов, сконцентрированных на определенной территории. Таким образом, в качестве критерия выступает территориально-отраслевой принцип.

В связи с ограниченностью бюджетных средств, как источника финансирования промышленной политики, а также взаимоисключающих направлений и форм развития, ключевым вопросом является определение и обоснование системы приоритетных объектов промышленной политики, что служит исходной информацией для разработки бюджетов и программ социально-экономического развития. На макроуровне определяются приоритетные секторы - виды экономической деятельности в агрегированном виде; на микроуровне - отрасли, сегменты отраслей, территориальные образования, производственные комплексы и т.д.

В качестве факторов, определяющих выбор приоритетов промышленной политики, выступают характер конкурентных преимуществ страны в контексте мирового хозяйства, доминирующая в обществе идеология, особенности менталитета населения и национальной модели управления, исторически сложившаяся структура

экономики. Данный выбор должен осуществляться в рамках выбранных приоритетов социально-экономической политики. Только в случае соответствия и преемственности целей и задач различных уровней принятия решений возможна реализация последовательного, системного и действенного влияния государства на экономику.

Дискуссионными являются вопросы, связанные с принципиальной целесообразностью проведения промышленной политики, необходимостью ее теоретического обоснования, соотношения промышленной и других видов государственной политики.

Оценка целесообразности проведения промышленной политики в значительной мере зависит от приверженности разных авторов к одной из альтернативных моделей экономической политики. Если в рамках либеральной модели провозглашается свободная игра рыночных сил и минимум участия государства в экономике, то при дирижистской модели считается допустимым активное участие государства в экономике не только как реформатора, но и как действующего субъекта, государственного предпринимателя и инвестора.

Таким образом, наиболее распространенные аргументы за и против промышленной политики, по сути, совпадают с логикой сторонников и противников активного государственного вмешательства в экономику в целом. При этом они не могут быть ни окончательно доказаны, ни однозначно опровергнуты.

Основные аргументы против проведения промышленной политики, выдвигаемые рядом авторов, можно систематизировать следующим образом¹:

1. Промышленная политика искажает рыночные сигналы и приводит к неэффективным решениям на микроуровне. Промышленная политика генерирует более существенные дисбалансы, чем те, которые призвана нивелировать.

2. Промышленная политика создает “неравные правила игры” и тем самым возможности для лоббирования и коррупции.

3. Промышленная политика предполагает выбор государством “чемпионов”, что неизбежно приводит, даже исключая коррупцию, к ошибкам и масштабным неэффективным издержкам.

4. Характер современных корпоративных структур (транснациональный и диверсифицированный) не позволяет использовать отрасли (сектора) как объект регулирования.

5. Развивающиеся страны, в том числе Россия, имеют низкокачественную институциональную среду и поэтому не способны проводить эффективную промышленную политику.

Основные аргументы “за” могут быть сформулированы так:

1. Рыночные механизмы эффективно снимают структурные дисбалансы только при относительно небольших отклонениях от оптимума. Ликвидация “глобальных” дисбалансов требует специальных, вне рыночных мер.

2. Временные горизонты принятия решений рыночными субъектами короче, чем зачастую необходимо для принятия оптимальных решений.

3. Социальные и политические издержки рыночной саморегуляции без применения специальных мер могут оказаться выше, чем позволяет прочность социально-политической системы.

4. Новые секторы в период становления могут оказаться неконкурентоспособными в связи с неблагоприятными стартовыми условиями.

Некоторые дополнительные аргументы в пользу проведения промышленной политики приведены в работе², где акцентируется внимание на конфликте между локальным характером большинства российских промышленных предприятий и глобальной экономикой, в которой им приходится работать. Очевидно, что главной задачей отраслей, предприятий и промышленно развитых регионов становится встраивание в мировой рынок. Этими же авторами подчеркивается, что в таких условиях дальнейший экономический рост может быть основан только на повышении производительности труда и капитала с формированием таких активов, как мобильная рабочая сила, обладающая современными ключевыми компетенциями, инновационные технологии, доступ к мировому рынку, контроль конкурентных рыночных позиций и т.д. Очевидно, что государственное вмешательство может минимизировать потери перехода от использования старого портфеля ресурсов, близких к исчерпанию, к новому, создание которого требует не только определенного времени, но и серьезной поддержки государства с позиции мобилизации ресурсов для развития современной экономики. Представляется, что это направление деятельности органов власти становится одной из важнейших задач современной государственной промполитики.

В истории известны примеры как успешного осуществления промышленной политики, так и ее провалов. Результаты определяются условиями реализации принятых мер промышленной политики, правильностью расставленных приоритетов, соответствием выбранных инструментов существующим потребностям, возможностью применения данных инструментов.

Промышленная политика с разной степенью эффективности активно использовалась в СССР. Примерами ее можно считать программы освоения космоса, целины, а действия по созданию ряда нефтехимических комплексов сегодня были бы названы примером кластерного подхода.

Однако начиная с 1991 г. в период осуществления рыночных реформ стала превалировать ультралиберальная идея невмешательства государства в процессы развития отраслей экономики и преимущественной ориентации на механизмы рыночного саморегулирования. Данная концепция рассматривала промышленную политику как неправомерное вмешательство государства в экономику, искажающее действие рыночных механизмов и препятствующее эффективному (оптимальному) распределению ресурсов. Государство не в состоянии определить истинные точки роста, поэтому любые приоритеты государства в определенных отраслях и секторах экономики будут вести к снижению общей экономической эффективности. Сложившаяся в середине 1990-х гг. система предоставления льгот и преференций отдельным предприятиям, явно недостаточная для реализации четкой стратегии развития как в отраслевом, так и в региональном аспекте и к тому же имеющая большую коррупционную составляющую, не может рассматриваться в качестве системной промышленной политики.

В последние годы отношение к проведению целенаправленной промышленной политики изменилось. Об этом свидетельствует начало реализации масштабных приоритетных национальных проектов, которые являются характерным примером осуществления государством отраслевых программ именно средствами и методами настоящей промышленной политики, так как, помимо большого социального значения, они оказывают существенный экономический эффект, стимулируя развитие смежных отраслей и страны в целом. Кроме этого, в 2006–2007 гг. начата подготовка и реализация ряда целевых программ в таких сферах, как авиастроение, судостроение, производство фармацевтических препаратов и др. Все эти проекты можно назвать началом проведения в стране полномасштабной промышленной политики. Вместе с тем пока эта политика носит характер отдельных, не всегда связанных в систему решений, нередко реализуется без проведения предварительного экономического анализа.

В обобщенном виде государственное воздействие на экономическую сферу, в том числе в рамках промышленной политики, осуществляется в следующих формах: государственный заказ, государственное предпринимательство и инвес-

тиционная деятельность, предоставление ресурсов, создание условий экономической деятельности (производство общественных благ). Каждая форма характеризуется совокупностью определенных инструментов и методов промышленной политики³. Набор инструментов для реализации промышленной политики должен определяться индивидуально для каждого объекта в зависимости от особенностей соответствующего направления, степени его влияния на другие объекты, а также исходя из имеющихся финансовых, административных и иных возможностей государства. Так, в рамках каждой из форм можно определить следующие инструменты:

1. Создание условий экономической деятельности осуществляется посредством четырех групп инструментов: макроэкономических, институциональных, инфраструктурных, информационных. Макроэкономические инструменты направлены на формирование макроэкономической сбалансированности, в частности на достижение финансовой стабильности, преодоление бюджетного дефицита, стабилизацию инфляции, обеспечение положительного платежного баланса и поддержку устойчивого курса национальной валюты. В качестве данных инструментов можно выделить механизмы кредитно-денежной, налогово-бюджетной, валютной политики. Институциональные инструменты направлены на формирование и регулирование правовой и организационно-экономической среды, утверждение единого для всех субъектов рынка порядка функционирования. В качестве данных инструментов можно выделить законодательное, нормативно-правовое, техническое регулирование. Инфраструктурное обеспечение предполагает участие государственных структур в формировании рынков факторов производства (строительство объектов транспортной, передаточной инфраструктуры; финансирование фундаментальной науки и софинансирование прикладных разработок, испытательной базы, подготовка кадров и т.д.). Информационные инструменты направлены на формирование единого информационного пространства, обеспечение экономических агентов экономической, правовой, статистической и иной информацией, позволяющей принимать обоснованные и эффективные управленческие решения.

2. Государственное предпринимательство - деятельность организаций, собственником которых являются органы федеральной, региональной или муниципальной власти. Она связана с производством продукции, оказанием услуг и выполнением работ как коммерческого характера, так и преследующих иные цели.

3. Государственный заказ, обобщенная и оформленная должным образом потребность, нужда органов государственного управления на поставку товаров, работ или услуг за счет средств бюджетов или государственных внебюджетных фондов, необходимых для выполнения этими органами целевых функций и задач. Государственный заказ органов государственного управления наряду с инвестиционным спросом государственных компаний формирует существенную компоненту совокупного спроса в экономике.

4. Предоставление ресурсов. В качестве ключевых инструментов можно выделить финансовую поддержку через государственный бюджет (субсидии, дотации, бюджетные кредиты, целевые налоговые льготы, субсидирование процентных ставок по кредитам, государственные гарантии), имущественную поддержку (передача во владение и (или) в пользование имущества на возмездной основе, в том числе на льготных условиях), софинансирование инвестиционных проектов через механизмы частно-государственного партнерства.

¹ Составлено на основе: *Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Harvard University, 2004; *Дементьев В.Е. Догоняющая постиндустриализация и промышленная политика*. Препринт. М., 2006; *Княгинин В., Щедровицкий П. Промышленная политика России. Серия "Идеологии"*. М., 2005; *Гринберг Р. Российская структурная политика: между неизбежностью и неизвестностью // Вопр. экономики*. 2008. □ 3.

² *Княгинин В., Щедровицкий П. Указ. соч.*

³ Метод (от гр. *methodos* - путь исследования, учение) - прием, система приемов в какой-либо деятельности, способ или образ действия. Прием определяется как способ, образ действий при осуществлении чего-либо, способ - как действия или система действий, которые применяются при исполнении какой-либо работы (Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2000. С. 538, 976, 1251). Под инструментами следует понимать институты, нормы и отношения государства и экономических агентов, посредством которых государство воздействует на поведение данных агентов.

Поступила в редакцию 03.02.2011 г.