

УДК 338.2

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА КАК ЭЛЕМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Ш. З. Асадулаев

Санкт-Петербургский государственный университет

В данной статье рассмотрены некоторые вопросы формирования промышленной политики в рамках общегосударственной экономической политики, отражены исторические и типологические аспекты ее обособления. Промышленная политика пересекается с другими видами экономической политики в той степени, в какой затрагивает вопросы, связанные с промышленным производством. В работе проанализированы различные точки зрения содержания понятия «промышленная политика», показаны сформировавшиеся модели ее применения.

The given article made an attempt to examine some issues of formation of industrial policy in the framework of national economic policy: the historical and typological aspects of its isolation are reflected. Industrial policy intersects with the other kinds of economic policy to such a degree that it touches upon the issues connected with the industrial production. Different points of view concerning the content of industrial policy are analyzed and the created models of its application are shown in this work.

Ключевые слова: промышленная политика; типология экономической политики; селективная промышленная политика; общесистемная промышленная политика.

Keywords: industrial policy; typology of the economy policy; selective industrial policy; system-wide industrial policy.

В период перехода к постиндустриальному обществу в целях всесторонней модернизации экономики государству нельзя забывать об ее материально-производственной основе – промышленности. Промышленность – это огромный сектор, включающий множество предприятий и организаций, добывающих и перерабатывающих отраслей, которые производят самую разнообразную продукцию. Промышленную политику в самом общем виде можно охарактеризовать как деятельность государства по созданию рамочных условий для хозяйствующих субъектов в промышленности [1]. Создание этих условий сопровождается совокупностью мер государственно-правового регулирования, поддержки деятельности хозяйствующих субъектов, а также отдельных аспектов этой деятельности, относящихся к приобретению факторов производства, их организации, распределению и реализации товаров и услуг.

В данной статье мы попытаемся определить место и роль промышленной политики в общей экономической политике государства, а также рассмотреть различные точки зрения по поводу содержания и сформированных моделей применения промышленной политики.

Любой науке свойственна углубляющаяся специализация, таким образом, в рамках политической экономии – теоретической основы всех отраслевых и специальных экономических наук [1] – возникает как отдельное направление экономическая политика. Это характерно для научной экономической мысли Европы XIX–XX вв., когда учение об основах экономической роли государства в ходе своего развития постепенно стало обособляться в отдельную науку [2, 3]. Авторы различных школ и эпох едины в том, что экономическая политика – это деятельность государства по регулированию экономики, созданию соответствующих правил игры для хозяйствующих субъектов [1].

Относительно происхождения термина «промышленная политика» выделяются две точки зрения [4]. В соответствии с первой промышленная политика сформировалась в эпоху промышленной революции и индустриализации в XIX в. В этот период проводилась так называемая «жесткая» политика, т.е. центральными элементами выступали инфраструктурные инженерные проекты, что характеризуется влиянием государства на сферу развития промышленности. Промышленная политика в этот период притязала на статус всеобъемлющей экономической политики, и в этом ее особенность. В соответствии со второй точкой зрения родоначальником

промышленной политики является послевоенная Япония XX в. Эта политика началась с «нацеливания» государства и бизнеса на развитие определенных отраслей. Границы применения мер начали носить более конкретный отраслевой характер. Хотелось бы отметить, что, на наш взгляд, ошибочно мнение многих современных российских ученых относительно того, что термин «промышленная политика» пришел в Россию из западной экономической литературы как перевод термина *industrial policy*. Анализ работ отечественных экономистов показывает довольно подробное изучение этого вопроса. Еще в начале XX в. об экономической политике как о науке, задача которой – систематизация добытых теорией законов, закономерностей и наблюдений, в целях их практического регулирования различных проявлений экономической и социальной жизни общества и государства, писал И.М. Гольдштейн [5]. Он выделял 10 подразделов, включая промышленную политику, связанных между собой, сочетание которых и являлось основой экономической политики государства.

Другой отечественный ученый – Я.С. Розенфельд в своей работе «Промышленная политика СССР» [6] отмечал, что экономическая наука разделяет общее стремление научного знания к разграничению и размежеванию отраслей, составляющих предмет исследования. Объясняется это тем, что каждая отрасль экономики имеет свой уровень развития производительности, свои особенности и проблемы. Отсюда он сделал вывод о разделах экономической политики, в их числе промышленной, сельскохозяйственной, торговой, кредитной политики. Каждая из отраслей народного хозяйства является сферой применения экономических мер, которые при всей связи с общей экономической политикой имеют свои специфические особенности. Неповторимость задач, проблем различных отраслей, а также неразрешимость в общих принципах экономической политики является основой выделения промышленной политики.

Исходя из типологии, предложенной Ф.Ф. Рыбаковым [1], экономическую политику следует делить на три составляющие: отраслевую, функциональную, стратегическую. Отраслевой блок включает в себя различные направления: промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт и т.д. К функциональному блоку относятся бюджетная, налоговая, денежно-кредитная, внешнеэкономическая и другие виды. Стратегическая часть экономической политики определяет долгосрочные перспективы хозяйственного развития, в ее составе следует выделить инновационную политику, инвестиционную, структурную.

Именно в рамках отраслевого блока выделяется промышленная политика как составной элемент экономической политики, что является основным ее отличием от других приведенных выше видов экономической политики. Например, от бюджетной и налоговой политики промышленная политика отличается тем, что ее объектом является производственная деятельность хозяйствующих субъектов, а не перераспределительная деятельность государства. В то же время действия государства в сфере налогового регулирования, государственного заказа и бюджетных инвестиций непосредственно влияют на состояние и деятельность производителей. С региональной политикой промышленная политика пересекается в той степени, в какой затрагиваются вопросы размещения производительных сил, а также использования земли и природных ресурсов. В то же время региональная политика содержит многочисленные компоненты, напрямую не связанные с осуществлением производственной деятельности, – например, распределение федеральной финансовой помощи между регионами, социальное развитие регионов, и др. [7].

На наш взгляд, без каких-либо противоречий можно представить все эти виды как функционального, так и стратегического блока в основе промышленной политики, при этом не отрицая самостоятельности каждого в отдельности. Следовательно, можно сделать вывод, что данная выше типология подходит и к промышленной политике, учитывая отраслевую особенность.

Отраслевая составляющая определяет границы промышленной политики. В России промышленное производство разделяют по трем видам: обрабатывающие производства; добыча полезных ископаемых; производство и распределение электроэнергии, газа и воды [8]. Согласно общероссийскому классификатору видов экономической деятельности промышленность состоит из 16 укрупненных отраслей [3]. Главным отличительным признаком различных отраслей является

выпуск продукции определенного назначения, например, в некоторых отраслях это средства производства и предметы потребления: станки, машины, механизмы, бытовая техника, обувь, одежда.

Функциональный блок формирует содержание политики, которое определяется технологией применения инструментов и формирует исчерпывающую характеристику всего того, что государство использует для создания «правил игры», рамочных условий в промышленности, а также в смежных сферах. Такие инструменты, как кредит, налоги, госзаказ и т.п., а также различные их формы, представляют инструментарий промышленной политики.

Стратегическая часть – основа долгосрочности промышленной политики [1]. Одними из важнейших факторов успеха промышленной политики являются структурные преобразования. Используемое западными экономистами понятие «структурная политика» обозначает, прежде всего, институциональные преобразования, такие как приватизация, реформа монополий, земельная реформа и т.д. [9]. Фундаментальный характер такой категории, как собственность, в экономической науке не оспаривается. Сторонники денационализации основным аргументом называют то, что коммерческая деятельность предполагает извлечение прибыли, которое успешнее всего проводится на базе частной собственности. Напротив, не забывая о специфике различных условий жизни в регионах России, доля госсектора должна быть достаточно высокой. Например, правильнее было бы улучшить структуру госсобственности, избавляться от мелких пакетов акций, не способных влиять на политику предприятий, направляя средства в нуждающиеся отрасли. Идеология оптимизации активов путем только дальнейшей приватизации не дает никаких гарантий эффективности. Положительное влияние оказало бы своеобразное соперничество, которое возможно лишь в условиях сосуществования различных форм собственности.

Инновационная сторона промышленной политики состоит в том, что именно с ее помощью и проводится модернизация экономики, повышение конкурентоспособности товаров и услуг, укрепление государства в рамках мирового сообщества. Инновационная политика включает в себя как поддержку новых разработок, так и создание системы, позволяющей направить их на освоение и тиражирование производственным комплексом. В свою очередь для проведения эффективной, масштабной инновационной политики прежде всего нужны инвестиции. Особенную роль играют инвестиции в основной капитал, известно ведь, что научно-технические и иные сдвиги в экономике происходят тогда и постольку, когда и поскольку этим занимаются все предприятия. Если инвестор не хочет вкладывать средства в ту или иную отрасль, то это означает непривлекательность условий. Здесь на помощь должно прийти государство, создавая необходимую институциональную, инфраструктурную основу. Например, с помощью такого инструмента, как регулирование тарифов на услуги естественных монополий, можно увеличить инвестиционные возможности хозяйствующих субъектов. Тем самым появится возможность снижения себестоимости производства, что приведет в будущем к увеличению налогооблагаемой базы предприятий.

Приведенная типология дает общее представление о границах, содержании, стратегии промышленной политики. Небольшой анализ отечественной и зарубежной литературы по теме позволит подробнее представить картину содержания промышленной политики.

Причины существующих различий в определении содержания промышленной политики, ее целей и задач, предмета и объекта, инструментов и механизмов реализации лежат в подходах относительно роли места государства в экономике. Необходимость государственного регулирования активно обсуждается на протяжении эволюции экономической теории. Как показывает исторический опыт, подобные дискуссии обостряются в периоды структурных преобразований, в ходе которых приводятся новые доводы в пользу либеральной или административной модели. Теоретическим основанием противников промышленной политики нужно считать научное наследие классиков либеральной мысли. Она, по их мнению, не совместима с основополагающими признаками рынка – конкуренцией, индивидуализмом частных интересов [4, 10]. Систематизация аргументов против промышленной политики показывает, что государство, в силу невысокого качества государственных институтов, коррупции, выделяя приоритетные направления и поддерживая их, нарушает конкурентный баланс [11]. Поддержка интеллектуальной

собственности, научно-исследовательских работ – вот на что, по их мнению, должно обращать внимание государство. Однако реальное положение дел в экономике говорит о необходимости преодоления дефектов рыночного механизма, стимулирования инновационной деятельности, оказания помощи на международной арене отечественным производителям и т.д.

Историческое разнообразие вариантов применения промышленной политики способствовало возникновению идей относительно ее классификации. Например, О.В. Иншаков [12] предлагает разбирать промышленную политику по ряду признаков:

1) по уровню государственного регулирования, в соответствии с которым можно определить слабую или сильную ее формы;

2) по роли в изменении структуры промышленности следует представлять пассивную и активную деятельность со стороны государства. В отличие от пассивной, активная промышленная политика подразумевается комплексом целевых действий по увеличению темпов роста, модернизации технологической базы, повышения качества и конкурентоспособности продукции и освоения рынков [13];

3) по горизонту времени государственных мер принято подразделять на краткосрочную и долгосрочную промышленную политику. Данное деление связано с временным интервалом применяемых инструментов и постановкой целей, то есть тактикой и стратегией реализации.

Однако подобная классификация не единственна, так как в иных источниках можно встретить другие варианты классификации промышленной политики [14]. Например, по территориальному охвату ее делят на федеральную и региональную; по направлению участия в международном разделении труда промышленную политику можно представить как импортозамещающую или экспортно-ориентированную; и т.д.

Формируемое представление промышленной политики также зависит от специфических признаков, связанных с природой, культурной уникальностью социально-экономических систем разного уровня.

Сам термин «промышленная политика» имеет множество трактовок, по некоторым данным, их насчитывается более 20 [9]. Крайние позиции либо увязывают такую политику с совокупностью мер по отраслевому регулированию, либо идентифицируют ее с экономической политикой государства в целом, стратегией его социально-экономического развития.

Достаточно широкое определение промышленной политике дает Р. Карсон [15]. Промышленная политика, по его мнению, должна определяться как последовательная организация работы государственного и частного секторов, объединяющих вопросы в области производства и инвестирования, развития инфраструктуры и человеческого капитала, а также условий внешней торговли в целях количественного и структурного стимулирования производства. Предметное содержание недостаточно приближает к сущности макроэкономической политики государства, не позволяет четко сформулировать задачи и функции государства по стимулированию конкурентоспособности промышленного сектора, лишая его возможности обеспечить целенаправленный характер воздействий и оценить их эффективность. Прослеживается размывание границ влияния промышленной политики. Важно понимать, что особенностью промышленной политики является то, что она в отличие от таких составляющих экономической политики, как инновационная, структурная, инвестиционная, региональная, внешнеэкономическая и другие виды, имеет отраслевой характер. Это значит, что, не отрицая их самостоятельности, можно каждую использовать в основе промышленной политики, т.е. есть находиться с ними в тесной координации.

Более узкая трактовка промышленной политики у В. Полтеровича [16]. Она сводится к принятию антикризисных решений. Роль государственной промышленной политики, по его мнению, заключается в том, что основной акцент в ней должен быть сделан на недопущении банкротства фирм или отраслей, необходимых для народного хозяйства, но попавших во временные трудности. Конкретизируя основные задачи промышленной политики, автор выделяет инициацию и поддержку роста, стимулирование конкуренции и регулирование экспортных и импортных потоков за счет таможенных тарифов и квот. Подобная неоднозначность трактовок затрудняет идентификацию места и роли промышленной политики среди других видов государственной социально-экономической политики.

А.И. Татаркин предлагает разделять понятия «промышленная политика» и «политика промышленного развития» [9]. Первое представляется как институт,

отражающий систему отношений органов власти, бизнеса, науки и общества по поводу создания конкурентоспособной структурно сбалансированной промышленности на основе стратегического сотрудничества и соответствующих ему тактических решений модернизации и экономической реструктуризации. Политика промышленного развития, по его мнению, предполагает реализацию определенного набора мер и действий для ответа на проблемы реального состояния промышленности. Таким образом, промышленная политика не только выступает элементом структурной политики государства, но и объединяет также антикризисные мероприятия. Он объясняет свою позицию, выделяя следующие условия: преодоление несоответствия между возникающей новой технико-экономической парадигмой промышленного развития и институциональной структурой общества, а также завершение структурной перестройки промышленности в рамках единства технологической, отраслевой и институциональной перестройки как важнейшего этапа циклического развития структуры промышленности.

Однако есть мнение [17], указывающее на противоречивость этих условий. Поскольку динамика социально-экономических процессов опережает темпы роста технологий, структурная перестройка промышленности – постоянный процесс. К тому же единство технологической, отраслевой и институциональной структур не может иметь конечную степень. В условиях циклически развивающейся экономики на этапе выхода из структурного кризиса промышленная политика содействует формированию нового типа отраслевой структуры промышленности, на этапе экономического роста – его развитию и укреплению, на этапе стабилизации – реализации сложившегося потенциала. В зависимости от этапа развития промышленная политика обеспечивает либо поддержку сложившейся структуры промышленности, либо формирование отраслевой структуры нового типа.

С. Губанов [18] определяет промышленную политику как стратегию развития и повышения эффективности промышленного производства, увеличения конкурентоспособности отечественных отраслей, секторов, предприятий и продукции как на внешнем, так и на внутреннем рынке, обеспечивающую устойчивый рост в долгосрочной перспективе. Данное определение сходится с представлением о том, что промышленная политика не должна рассматриваться как альтернатива политике построения рыночной экономики и конкурентной политике. Она прежде всего должна воздействовать своими инструментами на качественный экономический рост через структуру промышленного производства.

Подобное разностороннее представление промышленной политики, а также опыт разных стран [17] привели научное сообщество к тому, что практика применения инструментов промышленной политики сформировала две основные модели: горизонтальную (общесистемные меры) и вертикальную (селективные меры). Общесистемная промышленная политика направлена на создание общих для всех отраслей и предприятий условий развития производства и имеет горизонтальную направленность действий. Ее меры не имеют какого-либо избирательного назначения, а равномерно влияют на всех субъектов рынка, формируя экономическую и институциональную, организационную и правовую среду их активности. Такого рода политика носит либеральный характер, обязательный вектор которой – обеспечение равенства внешних условий для всех рыночных субъектов. Существенна ее опора на меры финансовой стабилизации и преобразования отношений собственности. Вместе с тем на основе общесистемной политики формируется хозяйственный порядок, задающий для экономических субъектов некоторые допустимые и общепринятые рамки деятельности и навязывающий им правила хозяйственного ведения.

Селективная промышленная политика предполагает нацеленное влияние на определенные группы субъектов рынка [19]. Ее действие имеет вертикальную направленность, в этой политике отчетливее проявляется регулирующая и управленческая функции государства, его административная роль в отношении реального сектора. Вместе с тем селективная поддержка отраслей или предприятий становится более эффективной, если в максимально возможной мере выполнены общесистемные требования к формированию макроэкономической, инфраструктурной и правовой среды деятельности субъектов рынка. Игнорирование требований в большинстве случаев приводит к сбоям селективной промышленной

политики, которые вызывают непредвиденные результаты, мероприятия остаются эпизодическими и не получают дальнейшего распространения. Например, государственная финансовая поддержка отраслей, оказываемая в условиях нерешенной проблемы инфляции или неэффективной системы налогообложения, обесценивается и эффект селективности пропадает. Такая поддержка оказывается мало результативной также при отсутствии действенной общегосударственной системы контроля финансовых потоков [17].

В данной работе мы попытались показать промышленную политику как составной элемент экономической политики. Для этого были изучены исторические аспекты обособления промышленной политики как отдельной науки и комплексной деятельности. Рассмотрение типологии экономической политики позволило сделать вывод о самостоятельности промышленной политики, представив ее структурно, а также выявить тесную координацию с другими видами экономической политики. Относительно определения содержания и инструментов реализации промышленной политики была изучена зарубежная и отечественная литература, отобразившая отсутствие единства в определении промышленной политики. В результате с учетом сложившихся представлений о промышленной политике, а также практики применения ее в мире были показаны две сформировавшиеся модели промышленной политики.

В завершение следует отметить, что сегодня промышленная политика больше не фокусируется на отдельных отраслях и соответствующих субсидиях, протекционизме, она имеет более широкий спектр действий, основанный на гибком сочетании общесистемных и селективных методов. Развитие и развивающиеся страны переходят к новой концепции промышленной политики, основанной на: равноправном участии в промышленной политике государства, бизнеса и иных организаций; поддержке конкурентной среды; всестороннем развитии инноваций; увеличении наукоемких отраслей с высокой добавленной стоимостью. К сожалению, как отмечается многими авторами, развитие производительных сил в России в конце XX в. обернулось регрессом, который ярко выражен на примере сырьевой ориентации экономики, в результате приведшей к деградации наукоемких отраслей экономики [20]. Есть надежда, что столь активное изучение тематики исследования мировыми учеными на протяжении последних столетий не пропадет зря, а будет использовано эффективно в рамках общегосударственной промышленной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рыбаков Ф.Ф. Промышленная политика России: история и современность. СПб.: Наука, 2011. 189 с.
2. Боннет А.А., Тумашев А.Р. Теоретические основы экономической политики. Казань: КГУ, 2003. 291 с.
3. Шадрова Н.В., Семченко Н.И. О переходе на общероссийский классификатор видов экономической деятельности // Вестн. статистики. 2004. № 4. С. 64–68.
4. Шуплецов А.Ф., Колесник Ю.И., Ултургашева О.Г. Промышленная политика на мезоуровне: состояние, перспективы и особенности регулирования. Иркутск: Изд-во ВГУЭП, 2008. 337 с.
5. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь: в 86 т. Т. 79. СПб., 1890–1907. 487 с.
6. Розенфельд Я.С. Промышленная политика СССР (1917–1925 гг.). М.; Л.: Плановое хозяйство, 1926. 552 с.
7. Цели, методы и меры промышленной политики РФ: доклад / Комитет по промышленной политике Совета Федерации ФС РФ. М., 2004. URL: <http://www.prompolit.ru/90976> (дата обращения 20.05.2013).
8. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 22.04.2013).
9. Татаркин А.И., Романова О.А., Чененова Р.И., Макарова И.В. Региональная промышленная политика: от макроэкономических условий формирования к механизмам реализации. М.: Экономика, 2012. 360 с.
10. Потапова Е.Н., Толкачева С.А. Промышленная политика и государственное регулирование экономики. М., 2006. 35 с.
11. Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. – CEPR Discussion Paper 4767. London: Centre for Economic Policy Research, 2004.

-
-
12. *Иншаков О.В.* Сущность и особенности промышленной политики России в современных условиях // Вестн. ВолГУ. Сер. 3. Экономика. Экология. 1998. № 2. С. 6–12.
 13. *Дубенецкий Я.Н.* Активная промышленная политика: безотлагательная необходимость // Проблемы прогнозирования. 2003. № 1. С. 1–17.
 14. URL: <http://www.works.doklad.ru/view/lo683I8JTEE.html> (дата обращения: 15.04.2013).
 15. *Карсон Р.* Что знают экономисты: основы экономической политики на 1990-е годы и в перспективе. М.: Феникс, 1993. 308 с.
 16. *Полтерович В.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономико-математические методы. 1999. № 2. С. 3–20.
 17. *Валитов Ш.М., Сафиуллин А.Р.* Управление конкурентными преимуществами при проведении промышленной политики. М.: Экономика, 2010. 254 с.
 18. *Губанов С.* Промышленная политика и государства // Экономист. 2004. № 7. С. 3–8.
 19. *Гринберг Р.С., Кноглер М., Цедилин Л.И.* Экономическая и промышленная политика Баварии: уроки для российских регионов. М.: Экон-Информ, 2008. 100 с.
 20. *Рыбаков Ф.Ф.* Принципы и инструменты экономической политики // Экономист. 2011. № 4. С. 25–31.

*Поступила в редакцию 06.06.2013 г.
Принята к печати 18.12.2013 г.*