

«ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА»

КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ

Е.Н. Филипенко

Ключевые слова: промышленность, промышленная политика, структурная политика, новая промышленная система.

Выработка стратегии промышленного развития и определения направлений модернизации отечественной индустрии по-прежнему весьма актуальна, при этом основой успешной модернизации является промышленная политика. Тем не менее однозначная дефиниция данного феномена отсутствует.

В зарубежной и отечественной экономической литературе данная тематика не нашла должного освещения. Имеются отдельные публикации, в которых указанные проблемы затрагиваются частично. В основном авторы предлагают пути модернизации и развития промышленности без определения ключевых понятий. Целью данной статьи является комплексный анализ основных направлений в исследовательской мысли к определению феномена «промышленная политика».

Значительный вклад в исследование теоретических вопросов промышленной политики внесли работы российских авторов Ю. Яременко [1], С. Батчикова [2], И. Шурцова [3], В. Кириченко [4], Л. Бляхман [5], Ю. Винслава [6], С. Сулакшина [7], В. Карачаровского [8], М. Ершова [9] и др.

Среди экспертов имеется значительное различие во взглядах на то, что такое промышленная политика. Как отмечено в докладе о промышленной политике Российской Федерации неопределенность в понимании промышленной политики, возможно, связана с отсутствием адекватного перевода «*industry*» в словосочетании *industrial policy* («промышленная политика»), так как в англоязычной трактовке понятие «*industry*» по значению шире русских слов «промышленность» и «индустрия» и обозначает любую производственную деятельность [10]. Ввиду этого было бы ошибочно ориентироваться и использовать при разработке национальной промышленной политики зарубежной терминологии, которая вносит некоторую неопределенность.

Очень часто под термином «промышленная политика» понимается вся совокупность мер экономической политики государства, способствующих развитию промышленности. В основе этого подхода лежит фактический отказ от любых попыток сформулировать и реализовать на практике специфический комплекс мер, направленных на развитие исключительно промышленных секторов и соответствующих им видов предпринимательской деятельности. Авторы по-разному трактуют феномен «промышленная политика». В.Г. Завадников трактует промышленную политику как «...совокупность действий государства как института, предпринимаемых для оказания влияния на деятельность хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, предпринимателей и т.д.), а также на отдельные аспекты этой деятельности, относящиеся к приобретению факторов производства, распределению и реализации товаров и услуг во всех фазах жизненного цикла хозяйствующего субъекта и жизненного цикла его продукции» [11, с.4]. В данном случае автором была использована формулировка, предложенная Комитетом по промышленной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [10] в рамках деятельности по составлению докладов о промышленной политике, осуществляемой на регулярной основе. Из определения ясно, что объектом промышленной политики является производитель товаров и услуг, а субъектом – государство, «... причём не любая политическая власть, а государство современного типа – абстрактная корпорация (общность людей), обладающая собственным юридическим лицом, отличным от личности правителей, включающая в себя правительственный аппарат и совокупность граждан (подданных), но не совпадающая ни с тем, ни с другим, имеющая четко определенные

границы и существующая только на основании признания другими государствами. Промышленная политика – атрибут именно государства современного типа и как таковая не свойственна иным типам политической организации (таким, как племена, феодальные иерархии, доиндустриальные империи, «несостоявшиеся государства» (failed states) и т.д.) [11, с.3]. На наш взгляд, данное определение слишком конкретизирует объект промышленной политики, сводя его до отдельных хозяйствующих субъектов. Помимо производителей товаров и услуг объектом промышленной политики могут являться – отрасли в целом.

Л.М. Шакум рассматривает промышленную политику в основном как «...поддержку высокотехнологического сектора» [12, с.3] и предлагает набор инструментов для ее осуществления. Данное определение является достаточно упрощенным, так как из него не совсем понятно, как автор предлагает поступать в отношении других секторов.

Трудности при попытке дать однозначное определение возникают и потому, что у ученых существует различное понимание целей и объектов промышленной политики. Исходя из этого подхода (и, возможно, он является наиболее верным) некоторые ученые [13] не пытаются давать строгую и полную дефиницию, а рассматривают лишь те области, на которые в разное время была направлена промышленная политика. Таким образом, промышленная политика представляет собой комплекс экономических, политических и организационных мероприятий на разных уровнях национальной экономической системы, направленных на: компенсацию недостатков рыночного механизма для определенных случаев распределения ресурсов (инфраструктура, экологические воздействия, межотраслевое перемещение ресурсов и т.п.); совершенствование промышленной (рыночной) организации (отраслевая структура, размещение производства, регулирование и стимулирование инвестиционной и производственной деятельности, формирование промышленных групп, поощрение мелкого и среднего бизнеса); поддержание оптимального режима конкуренции в отраслях (квотирование производства, антимонопольная политика, стимулирование конкуренции); стимулирование и поддержание либо определенных отраслей хозяйства («нацеливание»), важных по своему социально-экономическому значению, или приоритетных с точки зрения научно-технических перспектив, высокого

потенциала роста и конкурентоспособности, либо так называемых «национальных чемпионов» – наиболее крупных и конкурентоспособных на мировом рынке национальных фирм; стимулирование развития экспортного потенциала и конкурентоспособности национальной экономики с учетом задействования как макро-, так и микроэкономических факторов; реализация крупномасштабных общенациональных программ НИОКР.

Е.Н. Смирнов трактует промышленную политику как «... комплекс мер государственного регулирования экономических процессов на отраслевом и корпоративном уровнях, направленный на стимулирование инновационной активности, структурной перестройки экономики и экономического роста... наднациональная промышленная политика, на наш взгляд, должна подразумевать наднациональное регулирование указанных процессов, но и жестко координировать на уровне национальных государств» [14, с.58]. Автор отмечает, что выделяют две модели промышленной политики: 1. «Жесткая» промышленная политика, которая ставит своей целью создание и развитие отраслей экономики, определенных как приоритетные. Она предполагает опору на бюджетное субсидирование и кредитование предприятий приоритетных отраслей; механизмы косвенного субсидирования компаний за счет манипуляций с валютным курсом, регулирования цен на сырье и энергию, тарифов естественных монополий; протекционистский курс во внешней торговле. 2. «Мягкая» промышленная политика, которая направлена на содействие росту конкурентоспособности национальных компаний-производителей и поддержку инвестиционных проектов, позволяющих частному бизнесу повысить уровень эффективности» [14, с.58]. Из определения «мягкой» промышленной политики можно прийти к выводу о том, что промышленная политика в итоге попросту сводится к инновационной политике. Тем не менее промышленная политика является отдельной, самостоятельной сферой в рамках экономической политики государства, использующей ряд таких инструментов, что и инновационная политика. Е.Н. Смирнов приводит и другую классификацию видов промышленной политики – «горизонтальная и вертикальная» [14, с.59]. Для стран со слаборазвитой экономикой характерна вертикальная политика, которая предполагает усиление конкурентных позиций за счет стимулирования отдельных

отраслей и предприятий. На формирование приоритетов чаще всего влияет степень лоббирования. Льготы являются основным инструментом государственной поддержки. В свою очередь горизонтальная промышленная политика направлена на создание равных условий для всех отраслей. Такая политика характерна для Европейского Союза.

В российской практике часто используется термин «структурная политика» (или «структурные реформы») как аналог промышленной политики. Это подразумевает такие институциональные преобразования, как приватизация, реформа монополий, поддержка малого бизнеса и т.д. В связи с этим, российский экономист Л.И. Абалкин определяет промышленную политику как направление структурной политики или систему мер, направленных на прогрессивные изменения в структуре промышленного производства в соответствии с выбранными целями и приоритетами» [15, с.632]. При этом в различных публикациях все же существуют расхождения и путаница по поводу соотношения терминов: структурная, промышленная и отраслевая политика. Б.Н. Халимбекова [16, с.51] утверждает, что структурная политика является лишь одним из направлений промышленной политики наряду с инновационной и инвестиционной. В данном случае такая категория «структурная политика» является более узкой. При этом допускаем, что данное понимание основывается на определении Л.И. Абалкина из экономической энциклопедии, в которой он рассматривает структурную политику как составную часть промышленной политики, которая «...предполагает определенные институциональные преобразования. Они необходимы как для реструктуризации традиционных базовых отраслей промышленности (угольной, сталелитейной, текстильной), так и для селективной поддержки новых наукоемких отраслей и отдельных предприятий» [17, с. 577], тогда как промышленная политика определяется как «... комплекс принципов и мер государственного воздействия на распределение ресурсов в целях совершенствования структуры национальной экономики, поддержания конкурентоспособности выпускаемой продукции на мировых рынках, корректировки рыночных механизмов в случае фиаско рынка» [17, с. 577]. При подобном однозначном определении возникает еще больше путаницы и неопределенности, нет сомнений в том, что структурная политика является составной частью

национальной экономической политики, и является ее подсистемой наряду с такими ее направлениями, как инновационное, промышленное, научно-техническое и др. В ряде случаев цели промышленной и структурной политики могут совпадать и тогда «... структурная политика определяется как система мер со стороны государства и бизнеса, направленная на повышение в структуре хозяйства доли высокотехнологичных отраслей с высокой добавленной стоимостью, конкурентоспособных на внутреннем и мировом рынках» [18, с.11]. Структурная политика обладает набором характерных черт и трактуется как «...видение, понимание и знание государством основных структурных элементов и блоков экономики, а также закономерностей их формирования и взаимодействия» [19, с.177–178]; в своем роде она «...выражает отношение государства к конституции, основным пропорциональным связям, структуре основных процессов и их взаимозависимости, определяет цели, задачи, направления, формы и методы деятельности государственных органов...» [19, с.177–178]. Таким образом, структурная политика это политика государства в отношении структуры экономики в целом либо отдельных ее частей (производственной, отраслевой и т.п.); в свою очередь промышленная политика является составным элементом структурной политики.

Другие российские ученые трактуют промышленную политику с позиции товарного производства, как «...составной элемент стратегии государственного строительства, направленный на превращение отечественной экономики в одного из мировых лидеров по параметрам технологичности, производительности и качества. Вместе с тем эффективность реализации промышленной политики зависит от того, насколько четко понимаются ее приоритеты, выверена последовательность тех или иных действий и решений, определены формы взаимодействия органов государственной власти, общественных институтов, учреждений науки» [20, с.6]. По нашему мнению, данное определение является неточным, так как таким образом можно определить и инновационную, и научно-техническую политику.

По сути, во всех этих определениях промышленная политика отождествляется с механизмом ее реализации, либо подменяется понятиями экономическая, социальная политика и т.д. Таким образом, в современных условиях гносеологически верным будет

придерживаться точки зрения, согласно которой промышленную политику характеризуют как составную часть стратегии общественного развития, основанную на системе отношений между государственными и муниципальными органами власти, хозяйствующими субъектами, научными и общественными организациями по поводу формирования структурно сбалансированной, конкурентоспособной промышленности, интеллектуальное ядро которой представлено новейшим технологическим укладом. Механизм ее реализации предполагает систему правовых, экономических, организационных и других мер, содействующих формированию конкурентоспособного комплекса, обеспечению его эффективного функционирования [21, с.55]. В таком определении промышленная политика предстает как система, т.е. она предусматривает связь составных элементов в ее входящих, а также взаимодействие с остальными видами государственной политики, такими, как социальная, экологическая и др. В.Г. Завадников приводит более подробные примеры отличий промышленной политики от других видов государственной политики [11, с.4].

А.И. Татаркин сводит сущность промышленной политики к оказанию эффективной поддержки приоритетным видам деятельности [21, с.55]. Так как целью промышленной политики является создание высокотехнологичного и наукоемкого промышленного комплекса, то неперемным условием будет являться изменение структуры производства и, в свою очередь, если в результате структурной перестройки «...утверждается новый доминирующий технологический уклад, благодаря перераспределению ресурсных потоков возникает новый тип отраслевой структуры, а в итоге институциональной структурной перестройки создается механизм воспроизводства новой отраслевой структуры, то можно говорить о появлении *новой промышленной системы*, под которой мы понимаем качественно определенную совокупность связей, отношений между субъектами различных видов производственной деятельности, отражающую достигнутый уровень общественного разделения труда и позволяющую обеспечить реализацию потенциала сформировавшегося технологического уклада, сложившегося типа отраслевой структуры новой технико-экономической парадигмы» [22, с.65]. Из данного определения очевидно, что цель промышленной политики автор видит в формировании и переходе к новому технологическому укладу.

В связи с цикличностью развития экономики промышленная политика направлена на решение различных задач в зависимости от фазы цикла: «... 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 она направлена на стимулирование реализации сложившегося потенциала. В зависимости от этапа развития (фазы длинной волны) промышленная политика обеспечивает либо поддержку сложившейся структуры промышленности, либо формирование отраслевой структуры нового типа» [22, с.70]. Таким образом, при разработке промышленной политики необходимо принимать во внимание данное положение и выдвигать цели и задачи, а также механизмы их реализации исходя из стадии развития экономической системы.

Из приведенных выше определений становится ясно, что промышленную политику необходимо рассматривать как в узком, так и широком смысле. С одной стороны, промышленная политика – это отраслевая политика. Если же рассматривать ее в более широком аспекте, то она будет выходить за рамки отдельных отраслей и проблем, присущих данным отраслям. В таком случае принимаемые решения будут исходить из общереспубликанской экономической политики и зависеть от ряда факторов, например, входит ли данная отрасль в число приоритетных, какова концепция вхождения на мировой рынок, существует ли в государстве национальная система управления инновациями и т.д. Таким образом, любая экономическая политика, проводимая государством, будет включать элементы промышленной.

Итак, промышленная политика – это система целевых воздействий на хозяйственные процессы в промышленной сфере для достижения необходимых конфигурационно-целевых результатов, в том числе обеспечение высоких темпов экономического роста, модернизацию технологической базы, повышение качества отечественной промышленной продукции и т.д. Индустриальное производство во многом определяет технико-технологический уровень других отраслей хозяйства и социальной сферы, а ее положительная динамика предопределяет успешное развитие социума, а его социально-институционально-конституировано-субстационарно-онтологических характеристик. Одними из

основных вопросов промышленной политики являются четкое научное обоснование выбора приоритетов развития и государственной поддержки, а также выработка механизма воздействия (предполагающего «отбраковку») на неэффективные отрасли промышленности, не способные к изменениям в современных условиях. Это является наиболее «болезненным» моментом обновления, так как очень часто интересы организаций

и производств не совпадают, а зачастую противоречат интересам происходящих перемен. При реализации промышленной политики часть населения страны будет нести потери (так, при сворачивании определенных производств неминуемо возрастет число безработных), в связи с чем разработка и реализация промышленной политики должны быть неразрывно связаны с социальной политикой.

ЛИТЕРАТУРА

1. Яременко, Ю. Приоритет – структурно-технологическому обновлению народного хозяйства / Ю. Яременко // Российский экономический журнал. – 1994. – №1. – С. 15–32.
2. Батчиков, С. Промышленная политика в реформационном выборе России / С. Батчиков, Ю. Петров // Российский экономический журнал. – 1997. – №10. – С. 12–28.
3. Шурчков, И. Ключевые положения Концепции государственной промышленной политики России / И. Шурчков // Российский экономический журнал. – 1994. – №10. – С. 14–27.
4. Кириченко, В. Реформационный процесс и становление государственной промышленной политики России / В. Кириченко // Российский экономический журнал. – 1999. – №8. – С. 3–21.
5. Бляхман, Л. Глобализационное измерение реформы и задачи промышленной политики / Л. Бляхман // Российский экономический журнал. – 2001. – №3. – С. 3–14.
6. Винслав, Ю. Утверждая научные принципы управления интегрированными корпорациями / Ю. Винслав // Российский экономический журнал. – 2001. – №10. – С. 15–29.
7. Сулакшин, С. Как сформировать и реализовать государственную промышленную политику? (О новом реформационном проекте Торгово-промышленной палаты РФ) / С. Сулакшин // Российский экономический журнал. – 2003. – №7. – С. 3–19.
8. Карачаровский, В. Как преодолеть «низкотехнологичное равновесие» (об итогах рыночной адаптации российских наукоемких предприятий и необходимости особых мер государственной промышленной политики) / В. Карачаровский // Российский экономический журнал. – 2005. – №9–10. – С. 41–56.
9. Ершов, М. О формировании приоритетов промышленной политики / М. Ершов // Российский экономический журнал. – 2006. – №1. – С. 3–12.
10. Доклад о промышленной политике Российской Федерации. – Режим доступа: [http://grompolit.ru/files/\(2004\).doc](http://grompolit.ru/files/(2004).doc) – Дата доступа 1.05.2010.
11. Завадников, В.Г. О промышленной политике в Российской Федерации / В.Г. Завадников // Промышленная политика в Российской Федерации. – 2007. – №5. – С. 3–24.
12. Шаккум, Л.М. Национальная промышленная политика в свете присоединения России к ВТО / Л.М. Шаккум // Промышленная политика в Российской Федерации. – 2007. – №1. – С. 3–15.
13. Кузин, Д. Промышленная политика развитых стран: цели, инструменты, оценки / Д. Кузин // Вопросы экономики. – 1993. – №9. – С. 133–134.
14. Смирнов, Е.Н. Инновационный вектор промышленной политики Европейского союза / Е.Н. Смирнов // Международная экономика. – 2007. – №2. – С. 58–69.
15. Абалкин, Л.И. Избранные труды: в 4 т. / Л.И. Абалкин. – Труды Вольного экономического общества России. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 2003. – 798 с.
16. Халимбекова, Б.Н. Основные направления формирования и реализации государственной промышленной политики в современных условиях / Б.Н. Халимбекова // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2009. – №1. – С. 51–59.
17. Экономическая энциклопедия / науч.-ред. Совет изд-ва «Экономика», Ин-т экон. РАН; гл. ред. Л.И. Абалкин. – М.: ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. – 577 с.

18. Структурная и институциональная модернизация экономики России: сектор «анализ в контексте мирового развития» / отв. ред. Ю.В. Куренков; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений РАН. – М.: Наука, 2006. – 414 с.

19. Экономическая трансформация: цели, направления, динамика / В.Н. Архангельский, С.Д. Валентей, А.Л. Гапоненко [и др.]; под общ. ред. В.И. Кушлина; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 2000. – 349 с.

20. Безруков, В.Б. Нужна ли России диверсифицированная промышленная политика / В.Б. Безруков, В.И. Новосельский // Промышленная политика в Российской Федерации. – 2007. – №12. – С. 6–15.

21. Татаркин, А.И. Промышленная политика как основа системной модернизации экономики России / А.И. Татаркин // Проблемы модернизации экономики и экономической политики России. Экономическая доктрина Российской Федерации / Материалы Российского научного экономического собрания (Москва, 19–20 октября 2007 г.) – М.: Научный эксперт, 2008 – С. 55.

22. Татаркин, А. Структурная перестройка промышленности как элемент длинноволнового процесса / А. Татаркин, О. Романова, М. Филатова // Федерализм. – 2000. – №4. – С. 63–88.

РЕЗЮМЕ

Проводимые в странах СНГ преобразования, направленные на переход общества в новое качественное состояние, дали толчок социальным наукам к осмыслению реальных процессов общественного развития. В настоящее время дальнейший прогресс общественных наук, в частности, экономической теории, в значительной степени обусловлен развитием их методологии. С этой точки зрения статья, посвященная методологическим проблемам исследования промышленной политики, отвечает актуальным запросам современной теории. Вместе с тем проблема перехода к активной промышленной политике имеет важное практическое значение.

Статья посвящена описанию и раскрытию основных методологических принципов исследования такого сложного понятия, как промышленная политика.

SUMMARY

The transformations spent in the CIS countries directed on transition of a society in a new qualitative condition, have given a push to social sciences to judgement of real processes of social development. Now the further progress of social studies, in particular - the economic theory, is substantially caused by development of their methodology. From this point of view article devoted to methodological problems of research of the industrial policy, answers actual inquiries of the modern theory. At the same time the transition problem to the active industrial policy has the important practical value.

Article is devoted the description and disclosing of the basic methodological principles of research of such difficult concept as the industrial policy.

* Статья поступила в редакцию 6 мая 2010 г.