УДК 338.45.01

Галичанин Евгений Николаевич – д-р экон. наук, профессор кафедры государственного и муниципального строительства Дальневосточного института-филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Хабаровск). *Тел.: (4212) 21 29 05*

Evgeniy Nikolaevich Galichanin –Dr. of Economy, professor of the state and municipal construction chair of the Far-Eastern institute – FGBOU VPO branch "The Russian Academy of National Economy and Public Service by the President of the Russian Federation" (Khabarovsk). *Ph.: (4212) 21 29 05*

E.N. Galichanin

Problems of the methodology of the development of industrial policy in the Russian Federation

This article discusses the main ideological and methodological differences and the problems of formation of industrial policy in the Russian Federation. Different points of view of the world-known scholars and practitioners, as well as the attempts by some institutions and researchers to submit the project documents to the authorities for the further consideration and adoption are given. The forms and methods of formation of industrial policy in the regions, including in the Eastern Russia are revealed.

Keywords: industry, industrial policy, totalitarianism, principles of industrial policy, natural monopolies, industrial clusters, regions, regional industrial clusters, the concept of industrial policy, industrial complexes, industrial complexes.

Проблемы методологии разработки промышленной политики в Российской Федерации

В статье рассматриваются главные идеологические и методологические противоречия и проблемы формирования промышленной политики в Российской Федерации. Приводятся различные точки зрения на это видных учёных и практиков, а также попытки некоторых институтов и научных коллективов представить проектные нормативные документы в органы власти для их дальнейшего рассмотрения и принятия. Раскрываются формы и методы формирования промышленной политики в регионах, в том числе и на Востоке России.

Ключевые слова: промышленность, промышленная политика, тоталитаризм, принципы промышленной политики, естественные монополии, промышленные кластеры, регионы, региональные промышленные кластеры, концепции промышленной политики, индустриальные комплексы, промышленные комплексы.

В современной России становление рыночного государства происходит в поле действия двух идеологических концепций, то есть двух философий. Первая утверждает, что отход России от тоталитаризма, становление частной собственности и демократии в экономике требуют максимального ограничения действия государства, которое само по себе (как орган власти, подавления противоречий) несет в себе угрозу возврата к тоталитаризму или, как минимум, к бюрократизации экономики.

Вторая концепция опирается на опыт других стран и утверждает, что становление новой эффективной экономики невозможно без участия в стимулировании развития государства. Но при этом требуется значительное изменение функций государства как ведущей силы организации общества и экономики на рыночных основаниях.

Первая концепция находит отражение в политике конкурентной экономики, вторая – в промышленной политике.

Подобная ситуация не может не отражаться в методологических подходах при построении механизмов управления страной, в том числе и при разработке промышленной политики. С точки зрения объективного подхода, необходимо отметить, что этому способствуют сложившаяся на сегодня структура народного хозяйства, структура собственности на средства производства, а следовательно, и структура управления.

Мировая практика реформирования отраслей все больше демонстрирует необходимость отказа от традиционной парадигмы «естественных монополий», что, безусловно, в России пока полностью неприемлемо. В реальности, пока в стране не сформирован рыночный сектор на основе частной собственности в таких пропорциях, как в развитых странах, государственное регулирование отраслями «естественных монополий» решает целый ряд сложных социально значимых проблем.

В качестве примера можно привести опыт США, где государство, проводя промышленную политику, главным направлением её осуществления выбрало частный сектор. Выступая на семинаре «Новые пути развития», проходившем в сентябре 2002 г. в Рио-де-Жанейро, лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглиц отмечал: «США проводят очень сильную промышленную политику, направляя до 25% от общего объема кредитов на развитие американских предприятий. Промышленная политика в случаях, когда она хорошо продумана и разработана, является важнейшим стратегическим инструментом управления экономикой, позволяющим обеспечить решение задачи достижения экономического роста с учетом фактора социальной справедливости» [1].

В настоящее время специалисты-практики, включая руководителей министерств экономического блока правительства, сходятся в том, что стране необходимы промышленная политика и инструменты её реализации, хотя и расходятся в частностях при её построении. Несмотря на значительные разночтения в использовании дефиниции «промышленная политика», можно увидеть общие характеристики.

Так, совместная группа Торгово-промышленной палаты РФ и ряда институтов РАН под руководством академика Е.М. Примакова в качестве промышленной политики рассматривают «… систему мер, направленных на развитие национальной экономики, новейших технологий и продуктов с высокой степенью обработки, современных и других услуг, человеческого капитала» [2].

Лидер объединения предпринимателей «Деловая Россия» Б. Титов считает, что под промышленной политикой следует понимать «… политику по капитализации конкурентных преимуществ России» [3]. Близкую по содержанию точку зрения декларирует глава РСПП (Российского союза промышленников и предпринимателей) А. Шохин, который считает, что «… промышленная политика – это сценарий развития страны, который должен воплотиться в серии конкретных отраслевых законов…, чтобы Россия через 10, 20, 30 и 50 лет сохраняла свои конкурентные преимущества» [4].

Для известного российского экономиста Е. Ясина, промышленная политика – это одна из функций государства, связанная с «… содействием развитию экономики» [5].

Зам. министра Минэкономразвития А. Белоусов считает, что проведение активной промышленной политики «подразумевает не только формирование правил, но и активное влияние на экономические процессы через те инструменты, которые имеются у государства» [6].

Нет особых разногласий в необходимости разработки промышленной политики и среди ученых. Сегодня большая часть ученых-экономистов пришла к единству мнений в вопросе о том, что промышленная политика не только необходима и является центральным элементом функционирования государственных органов в целом, но, прежде всего, рассматривается как отражение уровня прогрессивности и развитости данной страны. Имеется также и согласие в том, что промышленная политика выступает естественной составной, но, безусловно, центральной частью экономической политики государства в целом. Но далее начинаются серьезные теоретические споры, методологические разночтения и практические поиски тех путей и методов, которыми должна развиваться и которые должна использовать государственная промышленная политика в России и странах постсоветского пространства.

Первое обстоятельство заключается в том, что до настоящего времени какой-либо стройной теории разработки промышленной политики (например, типа той, которую мы имеем в стратегическом управлении), к сожалению, не существует, соответственно, в каждом отдельном случае и для

каждого государства имеют место своя достаточно оригинальная разработка либо копирование чужих моделей.

Второе обстоятельство вытекает из первого: когда разрабатываются конкретные промышленные политики, то приходится учитывать целый ряд факторов, отражающих специфику той или иной страны, историю ее экономического и промышленного развития и т. д. Соответственно, возникает проблема, связанная с тем, насколько адекватно теория и методология позволяют учесть эту специфику.

Наконец, третьим, пока еще в полной мере до конца не решенным обстоятельством является отсутствие единства мнений теоретиков и практиков относительно того, следует ли вообще, в принципе, разрабатывать промышленную политику как таковую, или она является просто естественным следствием экономической политики данного государства в целом.

Указанные обстоятельства являются причиной отсутствия единого мнения на объект промышленной политики, что также не способствует дальнейшему продвижению в направлении выстраивания теоретического базиса и методологии построения промышленной политики.

Приведем несколько, на наш взгляд, наиболее интересных точек зрения на объект промышленной политики. Так, эксперты Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования и Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» считают, что промышленная политика государства должна быть направлена на развитие перспективных отраслей, так называемых «точек роста». В качестве таковых «точек роста» они предлагают следующие отрасли и направления:

- переработка сырья (нефте- и газохимия, глубокая лесопереработка);
- наукоемкие отрасли и военно-промышленный комплекс, включая авиа-ракетно-космическую промышленность и судостроение;
- жилищное строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, имеющие не только важнейшее социальное значение, но и способные стать мощным локомотивом роста десятков смежных отраслей;
- агропромышленный комплекс (природно-климатические ресурсы России позволяют стране стать мировым лидером в сфере производства зерновых и продукции животноводства);
- развитие транзитного потенциала между Европой и Юго-Восточной Азией, который будет способствовать не только получению дополнительных доходов, но и ускоренному развитию регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока [7].

В приведенном предложении четко выражен государственный макроэкономический подход, охватывающий почти все наиболее важные отрасли экономики, однако, не просматривается институциональная сфера, основная цель промышленной политики с точки зрения влияния на экономический рост и т. д.

Другая точка зрения на выбор объекта промышленной политики – это кластерный подход.

«Содержанием промышленной политики, – отмечает А. Татаркин, – должны стать организация и поддержка промышленных кластеров – точек роста будущей конкурентоспособности экономики территории, – которые, согласно Майклу Портеру, представляют группу географически соседствующих компаний и организаций, связанных общей сферой деятельности и взаимодополняющих друг друга. Кластеры возникают по инициативе «снизу», исходящей от крупных предприятий или сообществ предприятий, или «сверху» – от органов власти и управления территорией» [8].

В качестве положительной значимости для промышленной политики кластеров он приводит следующие доводы:

- географически сконцентрированное сочетание компаний, в том числе из смежных отраслей. Фундамент кластера – сильные компании, проверенные рынком;

- широкий состав участников. Это, как правило, поставщики, сервисные организации, научные центры, центры компетенций, специализированные банки, учебные заведения, курсы повышения квалификации, государственные структуры, малые предприятия;

- бизнес-климат территории (тесные связи, интенсивный обмен идеями и информацией о новых технологиях, использование лучшей управленческой практики).

Не трудно заметить, что в предложенном варианте просматриваются не только промышленно-отраслевой подход, но и территориальный, то есть привязка объекта к ресурсной базе территории. В этом есть рациональное «зерно», но выбор технологических кластеров – методически непростая и пока слабо проработанная проблема. Практически это находит отражение и в правительственных решениях. Например, в плане мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации 28 декабря 2009 г. №2094-р., предусмотрено создание крупных кластеров в нефтегазовой отрасли, горнопромышленном, деревообрабатывающем, транспортном и других комплексах. Кластеры охватывают практически все территории субъектов Федерации, входящих в Дальневосточный и Восточно-Сибирский федеральные округа, и предполагают участие в их создании большой группы различных предприятий и организаций на основе частно-государственного партнерства.

По мнению автора, промышленная политика взаимосвязана с региональной политикой с позиции размещения производительных сил, использования земли и природных ресурсов, но решает такие вопросы, как социальное развитие регионов, их статус и других лишь косвенно.

Но, конечно, деятельность по реализации промышленной политики с целью формирования конкурентоспособной промышленности не должна противоречить решению задач повышения эффективности производства, уровня и качества жизни.

Как отмечалось нами ранее, существует проблема и в понимании самого термина «промышленная политика».

Используется целый ряд определений, которые ошибочно, с нашей точки зрения, отождествляют понятие промышленной политики с механизмом ее реализации. В частности, нередко она формулируется «… как система мер прямого и косвенного государственного регулирования инновационного, конкурентоспособного и эффективного развития промышленности и устранения для реализации этой цели тех препятствий, которые не могут быть преодолены естественным ходом событий, т. е. механизмами саморегуляции рынка» [9]. В другом случае она понимается как «… комплекс мер государственного регулирования экономических процессов на отраслевом и корпоративном уровнях, направленный на стимулирование инновационной активности, структурной перестройки экономики и экономического роста» [10]. В третьем случае – 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, организации производства, распределению и реализации товаров и услуг во всех фазах жизненного цикла его продукции» [11]. Известны и другие формулировки.

Теоретические споры и практические поиски в сфере промышленной политики, безусловно, должны в первую очередь ответить на главный вопрос: существует ли и как реально выглядит то, условно говоря, пространство базисных условий и факторов, в рамках которых следует рассматривать формирование любой промышленной политики? По мнению автора, их система, в целом, включая, в частности, отдельные элементы и их взаимосвязи – один из центральных вопросов теории формирования промышленной политики.

Каждый раз, решая для себя вопрос о том, как должна выглядеть промышленная политика в данной конкретной ситуации, руководство государства совместно с бизнес-сообществом должны чётко определить принципиальную позицию: выступает ли оно (государство) как менеджер, достаточно жёстко направляющий развитие промышленного бизнеса, или же как создатель условий, при которых промышленное бизнес-сообщество само для себя решает, как и каким образом оно будет достигать целей, поставленных перед собой данным государством? В этой связи, показательно проведенное в работе сопоставление практики Японии и США.

Одним из необходимых условий разработки и реализации любой промышленной политики должна являться регионализация. В рамках современных тенденций центр тяжести переносится именно на региональные структуры, и когда этого не происходит, в целом, можно считать, что сама по себе промышленная политика обладает явными недостатками. Важным доводом при этом является и то, что само по себе кластерное региональное развитие, как показано уже в новейших исследованиях, является составной

частью более общего системного подхода к развитию промышленности. Это замечание важно с той точки зрения, что, используя кластер, современная промышленная политика должна постоянно, образно говоря, держать в уме и межкластерные связи (то есть более глобального масштаба соответствующую сеть, в которой может быть целый ряд кластеров и внекластерных промышленных и инфраструктурных единиц).

Вместе с тем, в этом аспекте основные направления и механизмы формирования активной, стимулирующей экономический рост промышленной политики разработаны пока недостаточно. В то же время, в условиях существенного перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами, серьезной трансформации межбюджетных отношений анализ именно регионального аспекта государственной промышленной политики приобретает особую важность.

К еще одной из проблем следует отнести отсутствие у федеральной власти страны представления о целесообразности, а значит и инструментах формирования и осуществления промышленной политики. С одной стороны, органы государственной власти и, прежде всего, Правительство РФ ждут инициативы «снизу», в том числе, в первую очередь, от научной общественности. С другой стороны, и научная общественность при неопределенности со стороны властных структур в целях, задачах и приоритетах промышленной политики, не имея четких ориентиров, не может адекватно ответить разработкой принципов, концептуальных подходов, методов и, в конечном итоге, механизма осуществления промышленной политики.

По мнению автора, в этой системной двуединой «сцепке» на нынешнем этапе развития страны «первое слово» должно быть за государством.

В условиях современного глобального кризиса и связанных с ним побочных последствий, а также необходимостью перехода экономики и общества к новому мировому укладу становится очевидным, что именно государство должно взять на себя ряд функций развития реального сектора экономики России, представленного, прежде всего, промышленным производством. В связи с этим, одной из важнейших теоретических, методологических и практических проблем становится формирование и реализация адекватной текущим реалиям промышленной политики государства на общероссийском и региональном уровнях.

В рамках промышленной политики государство должно определить цели, приоритеты и последовательность ее реализации, роль и место крупного и малого бизнеса в развитии национальной промышленности и повышении ее конкурентоспособности, а также источники финансирования реализации этой политики.

Промышленная политика является составной частью государственной политики социально-экономического развития страны. Она представляет собой систему законодательных, административных, финансово-экономических государственных решений и действий по управлению развитием промышленности в соответствии с целями, которые

формулируются на основе реального состояния дел в отечественной промышленности и экономике страны в целом на момент принятия решения (тактический критерий), а также с учетом необходимости обеспечения устойчивости и безопасности развития России в долгосрочной перспективе (стратегический критерий). Последнее требование выступает как высшая цель или цель первого порядка, экономической стратегии страны, частью которой является промышленная политика, которая, в свою очередь, предопределяет цели второго порядка, относящиеся к, собственно, промышленной политике и обусловливающие ее двойное назначение как инструмента тактического и стратегического управления.

На региональном уровне эти императивы трансформируются в приоритеты промышленной политики конкретной территории с учетом целей и задач развития местного сообщества, а также сохранения и развития регионального потенциала. По мере перехода с национального уровня на региональный и корпоративный усиливается выраженность институциональных, инвестиционно-финансовых, инновационных, научно-технических и товарных приоритетов. И, наоборот, по мере движения от корпоративного уровня к национальному уровню управления усиливается выраженность структурно-инвестиционных, экономических, социально-экономических и политических приоритетов.

Принципиально важным измерением, определяющим приоритеты развития регионального хозяйства, является технологическая характеристика экономики, связанная с ее отраслевой структурой и различными формами взаимоотношений отраслей. В связи с этим, выделяются приоритетные, перспективные и близкие к своим технологическим пределам (не слишком перспективные), имеющие ограниченные пространственные и временные рамки группы отраслей. Включение России в мирохозяйственные связи предполагает необходимость учета при разработке региональной промышленной политики технологических приоритетов развитых стран.

Подчеркивая необходимость сочетания активной роли государства в промышленной политике и опоры на предпринимательскую инициативу, следует отметить важное значение диалога власти и деловых кругов, а также заинтересованной общественности. Без участия в выработке решений общества, без понимания широкими слоями населения смысла и целей проводимых мероприятий неизбежно возникает противостояние различных социальных групп, которое не позволит осуществлять пусть даже объективно целесообразную политику. Поэтому важным принципом государственной промышленной политики в России должна быть ее рефлективность и прозрачность, широкий общественный диалог и партнерство государства, бизнеса, регионов и других институтов гражданского общества, выступающих ее равноправными участниками.

В целом, как показывает анализ специфики современной России, взявшей курс на построение развитой и сильной национальной экономики как главного условия ее политического и социально-экономического движения вперед и сохранения статуса мировой державы, необходимо

говорить о следующих приоритетах государственной промышленной политики:

1. Открытость. Гласное обсуждение основных мероприятий промышленной политики Российской Федерации всеми заинтересованными сторонами: государством и его институтами, структурами бизнеса, представителями гражданского общества и т. д.

2. Равенство субъектов промышленной политики. Промышленная политика должна в равной мере учитывать законные интересы всех участников промышленной деятельности, независимо от их финансового потенциала, формы собственности, государственной принадлежности, положения в отрасли и т. п.

3. Поддержка мероприятий промышленной политики со стороны государства. Промышленная политика Российской Федерации должна иметь преимущественно государственные источники финансирования своих основных мероприятий. Это позволит избежать субъективных трактовок общественно значимых целей промышленной политики, зависимости процесса ее реализации от текущей конъюнктуры, узкокорпаративных интересов и т. п.

Специфика промышленной политики в России заключается в том, что для ее проведения недостаточно одного рыночного механизма. Необходимы квалифицированное государственное регулирование, гибкое взаимодействие такого регулирования и рынка, регламентирующие переход экономики к устойчивому развитию на базе структурных преобразований. По сути, речь идет о новой системе экономических ориентиров, стимулирующих субъекты хозяйствования на развитие нового технологического уклада.

Литература и источники:

1. Грико, Н. П. Цели и принципы формирования промышленной политики / Н. П. Грико // Экономика и управление. – 2009. – № 2/5 (42). – С. 21.

2. О государственной промышленной политике России. Проблемы формирования и реализации. – М., 2003. – С. 4.

3. Титов, Б. Государство должно помогать развиваться, а не получать деньги / Б. Титов // РБК daily. – 2007. – 10 июля. – С. 6.

4. Новому президенту уже написали экономическую программу // Известия. – 18 мая 2007 г.

5. Ясин, Е. Государство и модернизация / Е. Ясин // Коммерсант. – 2006. – № 8. – С. 18.

6. Белоусов, А. Россия не сердится, Россия сосредотачивается / А. Белоусов // Ведомости. – № 8. – С. 8.

7. Абрамов, М. Д. Промышленная политика и налоговое регулирование / М.Д. Абрамов // ЭКО. – 2009. – № 1. – С. 165 – 166.

8. Татаркин, А. Промышленная политика как основа системной модернизации экономики России / А. Татаркин // Проблемы теории и практики управления. – 2008. – № 1. – С. 18.

9. Гребенкин, А. В. Трансгрессивный подход к региональной промышленной политике. Научный доклад / А. В. Гребенкин. – Екатеринбург : ИЭ УрО РАН. – 2007. – С. 26.

10. Кондратьев, В. Промышленная политика или политика конкурентоспособности / В. Кодратьев. – М. : Фонд комплексных прикладных исследований, 2003. – Октябрь. – С. 11.

11. Смирнов, Е. Инновационный вектор промышленной политики Европейского Союза / Е.Смирнов // Международная экономика. – 2007. – 2. – С. 58.