

О.П. БАРКОВСКАЯ

СУЩНОСТЬ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ЕЕ ФОРМИРОВАНИЮ

На современном этапе развития белорусской экономики происходит адаптация предприятий к новым условиям хозяйствования, в связи с чем очень важны разработка стратегии и достижение устойчивого роста в промышленности, т.е. необходимость формирования и реализации промышленной политики [1, 4–17].

Однако ее приходится осуществлять в условиях несформированной рыночной инфраструктуры, несовершенного законодательства, ограниченности инвестиционных ресурсов, большого числа нерешенных политических и социальных проблем, необходимости структурных преобразований и проведения макроэкономической стабилизации.

Промышленная политика — одна из наиболее спорных и неоднозначно трактуемых концепций в экономической науке и политике. До сих пор среди отечественных и зарубежных экономистов отсутствует единое определение категории “промышленная политика”.

Термин “промышленная политика” (industrial policy) в западной литературе традиционно подразумевает меры, предпринимаемые государством для создания преимуществ в развитии приоритетных отраслей, которые должны дать системный эффект для экономики в целом, т.е. он идентичен понятию “структурная, или отраслевая политика”. Часто термин “промышленная политика” использовался как синоним государственной поддержки, преимущественно в области оборонного комплекса (политика послевоенной Франции, Швеции в 80-е гг. XX в., Южной Кореи, Индии, Японии и др.).

Существует множество определений промышленной политики.

- “Промышленная политика — политика, которая строится на непосредственном участии и активной роли государства в формировании структуры и организации промышленности с целью стимулирования экономического роста” [2].

- “Промышленная политика — система мер, направленных на развитие национальной экономики, новейших технологий и продуктов с высокой степенью обработки, современных информационных и других услуг, человеческого капитала” [3].

- “Промышленная политика — это комплекс административных и финансово-экономических мер, направленных на обеспечение нового качества экономического роста страны за счет повышения инновационной активности, эффективности и конкурентоспособности производства с целью расширения доли отечественных компаний на внутреннем и мировом рынках в интересах повышения благосостояния граждан” [4].

- “Промышленная политика — это целостная система законодательных, административных, финансово-экономических государственных решений, мер и действий по управлению динамикой индустриального комплекса и в целом материального производства для обеспечения устойчивого социально-экономического развития и национальной безопасности страны” [5, 3–8].

Наиболее емкая и лаконичная дефиниция промышленной политики, в полной мере отражающая ее сущность, предложена, на наш взгляд, в Концепции промышленной политики Российской Федерации 1996 г.: “*Промышленная политика* — это комплекс мер, осуществляемых государством в целях повышения эффективности и конкурентоспособности отечественной промышленности, формирования ее современной структуры, способствующей достижению этих целей” [6].

Таким образом, определение данной экономической категории содержит ее субъект, объект и цель. Субъект — государство, объект — национальный промышленный комплекс, цель — рост конкурентоспособности и модернизация промышленности.

Промышленная политика предполагает наличие четких государственных приоритетов и изменение “естественного хода событий”. Практически всегда активная промышленная политика означает улучшение положения одних отраслей экономики за счет относительного ухудшения условий функционирования других ее секторов. Промышленная политика эффективна, если выигрыш страны в целом (включая прямые и косвенные выгоды) от развития выбранных, приоритетных секторов выше, чем ущерб от замедления развития остальных [7].

Господствующая экономическая теория, которой руководствуются компетентные международные организации (МВФ, МБРР), рассматривает государственную промышленную политику как неправомерное вмешательство государства в экономику, искажающее действие рыночных механизмов и препятствующее оптимальному распределению ресурсов. Согласно этой концепции, государство не в состоянии установить истинные точки роста, поэтому любые его приоритеты в терминах секторов и отраслей будут вести к снижению общей экономической эффективности.

Основная *цель* промышленной политики страны — глубокая структурная трансформация и технологическая модернизация экономики, т.е. создание благоприятных условий для развития промышленного комплекса в целом и активизация деятельности отраслей и промышленных предприятий в частности. Поскольку в промышленности создается значительный объем ВВП, а ее развитие определяет технический уровень других секторов экономики и социальной сферы, то устойчивый рост в индустрии способствует оздоровлению экономики государства. Именно промышленная политика способна обеспечить оптимальный баланс между высокоэффективными отраслями и менее эффективными сферами, без которых невозможно развитие передовых секторов. Только в ее рамках возможна реализация долгосрочных масштабных программ, связанных с обеспечением экономической безопасности и суверенитета страны и требующих крупных инвестиций, отдача от которых может наступить лишь через 10–20 лет [8, 23–38].

Американские экономисты главной целью проведения современной промышленной политики называют “извлечение выгоды из альянса частного и государственного секторов” [9, 368].

Существует множество противоречивых мнений по поводу целесообразности проведения промышленной политики: от полного отрицания (“лучшая промышленная политика — полное отсутствие таковой”) до признания агрессивного вмешательства государства в индустрию. Обычно необходимость государственной промышленной политики мотивируется так [7]:

1. Рыночные механизмы эффективно снимают структурные дисбалансы только при относительно небольших отклонениях от оптимума. Для ликвидации “глобальных” дисбалансов используют специальные вне рыночные меры.

Примеры. Падение спроса на вооружение после окончания Второй мировой войны, потребовавшее специальных мер по конверсии оборонной промышленности; энергетическая политика правительств развитых стран после резкого повышения цен на энергоресурсы в 70-х гг. XX в.

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

Примеры. Финансирование исследований и разработок, направленных на решение долгосрочных задач замены невозпроизводимых ресурсов; введение вне рыночных механизмов, стимулирующих смену технологий по экологическим соображениям; долгосрочные проекты в области развития инфраструктуры; стимулирование развития подготовки кадров, дефицит которых ожидается на рынке в средне- или долгосрочной перспективе; государственное финансирование прикладных исследований в сельском хозяйстве для фермерства.

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

Примеры. Меры протекционистской политики в сельском хозяйстве в Европе, запретительные барьеры для импорта товаров легкой промышленности.

4. “Новые” сектора в период становления могут оказаться неконкурентоспособными из-за неблагоприятных стартовых условий.

Пример. Защита российского банковского сектора от иностранной конкуренции в 90-х гг. XX в.

Сторонники государственной промышленной политики также утверждают, что она не только способна устранять негативные побочные эффекты, но и позволяет отойти от изнурительной для бюджета системы поддержки слабых предприятий, сосредоточив усилия и средства на приоритетных производствах [10].

При всех очевидных преимуществах промышленной политики, тем не менее, приводятся и довольно весомые аргументы “против” [7]:

1) она искажает рыночные сигналы и приводит к неэффективным решениям на микроуровне, генерирует более существенные дисбалансы, чем те, которые призвана нивелировать;

2) промышленная политика предполагает “неравные правила игры”, создает возможности для лоббирования и коррупции;

3) предполагает выбор чиновниками “чемпионов”, что приводит, даже в отсутствие коррупции, к ошибкам и масштабным неэффективным издержкам. Опыт многих стран доказывает неэффективность в долгосрочном плане инструментов промышленной политики (Индия 60–70-х гг., Корея конца 90-х, страны Франции от мер промышленной политики в 80-х гг. XX в.);

4) характер современных корпораций (транснациональный и диверсифицированный) не позволяет использовать отрасли как объект регулирования.

Существует два концептуальных подхода к стимулированию развития индустриального комплекса и формированию промышленной политики.

Согласно *либерально-монетаристской модели* с помощью “невидимой руки рынка” экономика эффективно саморегулируется. Экономическая роль государства минимизируется во всех сферах, осуществляется массовая приватизация, проводится жесткая денежно-кредитная политика, принимаются меры по преодолению инфляции, прекращается бюджетная поддержка предприятий, обеспечивается максимальная открытость экономики.

При данной модели главную роль играет “естественный отбор”, в результате слабые предприятия гибнут, а с более высокими адаптивными способностями выживают и эффективно функционируют. Импорт всемерно поощряется как катализатор конкуренции для стимулирования более продуктивной работы отечественных производителей и возможность более полно удовлетворять нужды потребителей. Государственная промышленная политика, как и любое вмешательство государства в экономику, при таких условиях отрицается.

Предполагается, что государство делает акцент на институциональных преобразованиях и формировании рыночных институтов, поддерживая социальную сферу и образование, но отказавшись от активной промышленной политики. По существу эта модель носит пассивно-адаптационный характер исходя из концептуальной предпосылки, что саморазвитие экономики при ограниченном государственном участии выведет ее на траекторию устойчивого роста.

Среди американских экономистов распространено мнение, что ограниченное вмешательство государства в экономику смягчает многие проблемы, т.е. оно должно поддерживать полную занятость и устранять крайние проявления нищеты, но центральная роль принадлежит частному предпринимательству. Так, Дж.К. Гэлбрейт считает, что государство должно играть в экономике более активную роль, однако ему оппонируют М. Фридмен и Дж. Стиглер, настаивающие на ограниченном государственном присутствии в рыночной экономике [11, 16].

В защиту либерально-монетаристского подхода также приводятся следующие доводы [12]:

1) постиндустриальная экономика движется творческими силами, деловыми качествами и предприимчивостью индивидов, следовательно, нужно предоставлять больше свободы и возможностей для реализации личностного потенциала;

2) на территории бывшего СССР преобладал опыт модернизации экономики "сверху вниз" (при Петре I, при И. Сталине), когда подавлялась свобода и развитие личности, усиливалось государство.

Считается, что либерально-монетаристская модель эффективна для экономик, не имеющих развитой промышленности, а государства со сложным промышленным комплексом, с традициями развития и наработанными производственными связями должны осторожно применять ее инструменты [13].

Сторонники *дирижистской модели* отвергают тезис о возможности успешного саморазвития, поскольку, по их мнению, переходная экономика реагирует на рыночные сигналы неадекватно. Активная экономическая и социальная политика, по мнению дирижистов, возможна лишь при выдвигании государством глобального политико-экономического проекта и формулировании образа нового будущего, приемлемого и привлекательного для подавляющего большинства.

Дирижисты признают государственное регулирование экономики с широким использованием прямых и косвенных методов государственной поддержки промышленности. Государство проводит активную промышленную политику в традиционном отраслевом разрезе, применяя протекционистские меры защиты отечественных производителей. Не отвергая процесса образования класса частных собственников и рыночного механизма ценообразования, оно выбирает приоритеты национального экономического развития, совместно с частным капиталом ищет решения социально-экономических задач. Государство нацелено на обеспечение мощи национальной экономики в целом и каждого ее субъекта и обеспечивает эффективность их совместного поведения на мировом рынке.

Итак, и либералы, и дирижисты едины в признании необходимости укрепления государства, повышения его роли в экономике, но кардинально расходятся в понимании характера и сферы приложения основных усилий государства.

В условиях перехода от индустриальной к постиндустриальной модели развития в мире наблюдается тенденция усиления роли государства и повышение степени его вмешательства в экономику. Так, в 1997 — 2003 гг. в развитых странах Европы, Азии и Америки степень государственного регулирования увеличивалась в период кризисных явлений: государство распределяло ВВП, формировало спрос, предложение и накопление, развивало стратегические отрасли и производства, проводило структурную и технологическую модернизацию, воздействовало на цены, тарифы, доходы, осуществляло социальные функции [14].

На переосмысление традиционной европейской (либеральной) концепции в сторону дирижистской модели влияют три основных фактора:

1) растущая производительность труда в странах, чья национальная стратегия характеризовалась тесным сотрудничеством правительства с субъектами рыночной экономики, вмешательством в экономику и существенной государ-

ственной поддержкой ряда отраслей (Тайвань, Южная Корея, Япония). Именно успехи стран АТР, где отсутствует традиционный свободный рынок, а жесткое государственное управление привело к существенным социально-экономическим достижениям, вызывают споры о применении либеральной модели в чистом виде;

2) глобализация бизнеса, формирование коалиций транснациональных корпораций, которые целенаправленно и избирательно поддерживались правительством. В то же время взаимоотношения между правительством и транснациональными компаниями часто носят сложный и напряженный характер;

3) возрастающее значение новых технологий, обеспечивающих успешное и опережающее экономическое развитие. Функцией государства является стимулирование, направление и ускорение структурных и технологических изменений, необходимых для долговременного роста, для получения выигрыша социумом в целом, для подъема страны на более высокую ступень общественного развития.

Не в пользу либерально-монетаристской концепции свидетельствует тот факт, что именно распространение высоких технологий представляет угрозу для природной среды, вызывая опасения экологов и беспокойство мирового сообщества. Повышается внимание к разработке и соблюдению мер экологической безопасности, что объективно требует большего вмешательства государства.

Российский экономист Л. Абалкин также придерживается мнения, что государство должно вернуться в экономику, приступить к активной поддержке человеческого капитала, науки, обеспечить высокие доходы населения, устойчивое развитие образования и здравоохранения в век знаний, век науки [15, 3–14].

В условиях формирования постиндустриальной экономики взгляд на государственную промышленную политику меняется. В индустриальном обществе центральным вопросом промышленной политики является концентрация ресурсов на приоритетных направлениях НТП, мобилизация сил и средств на достижение максимального результата. При постиндустриализме приоритетно обеспечение максимальной адаптивности экономики и каждого ее субъекта, создание благоприятной политической и правовой обстановки для выявления и более полного удовлетворения потребностей в условиях высокой неопределенности. Экономические успехи государства определяются его местом в международном разделении труда и адаптацией к экономической интеграции и глобализации.

В развитых странах с 80-х гг. XX в. начала разрабатываться новая концепция национальной промышленной политики, сущность которой определяется [16]:

1) переходом от единой государственной промышленной политики к национальной промышленной политике, когда равноправными ее участниками являются государство, бизнес, научные и общественные организации и институты;

2) переходом от отраслевой промышленной политики к политике конкурентоспособной промышленности;

3) учетом тенденций развития “новой” экономики при формировании концепции промышленной политики;

4) возрастанием роли наукоемких, высокотехнологических отраслей с высокой добавленной стоимостью;

5) отказом от выборочной поддержки “отраслей-победителей” как неэффективного средства селективной помощи при ограниченном бюджете;

6) созданием предпринимательской среды, увеличивающей инновационность, гибкость и конкурентоспособность предприятий;

7) обусловленным глобализацией усилением влияния макроэкономической политики на промышленную.

В “новой” экономике усиливается роль государства в проведении фундаментальных исследований и комплексных научно-технических программ, опреде-

ляющих уровень развития промышленности и экономики в целом, т.е. повышается значение инновационной составляющей промышленной политики. Происходит интеллектуализация факторов производства, и основными конкурентными преимуществами становятся знания, информация и новые технологии.

По мере внедрения современных информационных систем и новых технологий растет ответственность государства за общественный прогресс, обуславливая повышение его роли на всех стадиях воспроизводственного процесса [17, 13].

Несомненно, проведение государственной промышленной политики сопряжено со многими рисками: ошибочный выбор приоритетов, неопределенность реакции других государств и национального общества на проводимые мероприятия, неверное прогнозирование НТП, различные экономические и политические обстоятельства. Кроме того, для активного применения инструментов промышленной политики в приоритетных производствах требуются финансовые ресурсы, которые консолидируются в бюджете, как правило, за счет увеличения нагрузки на другие сектора и предприятия [18, 4–22].

Таким образом, осуществление активной, продуманной промышленной политики является важнейшим условием достижения устойчивого роста в промышленности и повышения благосостояния граждан.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Дубенецкий Я.Н. Активная промышленная политика: безотлагательная необходимость // Проблемы прогнозирования. 2003 г. № 1.
2. Экономические и финансовые словари от глоссарий.ру [Электрон. ресурс] // Глоссарий.ру. 2000–2001. Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/art.xml>
3. Государственная промышленная политика России. Проблемы формирования и реализации [Электрон. ресурс]: М., 2003. Режим доступа: // <http://www.tpprf.ru/ru/main/prompolmain/>
4. Основы промышленной политики Российской Федерации (концепция РСПП, 2003 год) [Электрон. ресурс]: М., 2003. Режим доступа: // <http://prompolitika.rspp.ru/intl/ru/cmd/about/stuff/200210211018-7331.htm>
5. Сулашкин С. Как сформировать и реализовать государственную промышленную политику? // Рос. экон. журн. 2003. № 7.
6. Концепция промышленной политики Российской федерации (1996 год) [Электрон. ресурс] / Фонд развития инновационных технологий. Режим доступа: <http://frit.narod.ru>
7. Кузнецов Б. Нужна ли России промышленная политика? // Промышленная политика в России: быть или не быть?: Материалы IV заседания семинара “Стратегия развития”, Москва, 17 дек. 2001 г. М., 2002.
8. Ершов М. Актуальные направления экономической политики // Вопр. экономики. 2003. № 12.
9. Business, government, society: the global political economy / Arthur A. Goldsmith, Richard D. Irwin. A Times Mirror Higher Educational Group, Inc. company, 1996.
10. Львов Д., Дементьев В. О концепции и практических мерах по реализации промышленной политики // Вопр. экономики. 1993. № 9.
11. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997.
12. Ясин Е. Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста // Вопросы экономики. 2002. № 5.
13. Кириченко В. Реформационный процесс и становление государственной промышленной политики России // Рос. экон. журн. 1999. № 8.
14. Макаревич Л. Государство в России должно научиться управлять рыночными реформами // Общество и экономика. 2003. № 9.
15. Абалкин Л. Время определять стратегию // ЭКО. 2003. № 4.
16. Опыт формирования и реализации современной промышленной политики в развитых странах [Электрон. ресурс]. М., 2002. Режим доступа: // <http://prompolitika.rspp.ru/intl/ru/cmd/about/stuff/200210181725-5052.htm>
17. Пороховский А.А. Российский экономический вектор в координатах мирового развития // Вестник МГУ. Экономика. 2001. № 2.
18. Диверсификация российской экономики: современные проблемы и задачи (доклад Минэкономразвития РФ) // Вопр. экономики. 2003. № 12.