

УДК 338.3

И.В. Баранов

ТИПЫ, ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ СОВРЕМЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена изучению типов промышленной политики. Рассмотрены доводы как в пользу «горизонтальной», так и «вертикальной» промышленной политики. Автором также рассмотрены методы промышленной политики, представлена классификация инструментов промышленной политики, а также выделены уровни координации различных областей промышленной политики.

Ключевые слова: «горизонтальная» промышленная политика, «вертикальная» промышленная политика, инструменты, методы промышленной политики

В работах, посвященных проблемам промышленной политики, особенно выделяются две проблемы: во-первых, формирование государственной политики в направлении повышения национальной конкурентоспособности и, во-вторых, выбор «мягкой» (горизонтальной, как принято ее называть) модели промышленной политики или «жесткой» (вертикальной).

Принципиальные расхождения во взглядах на промышленную политику выражаются в оценках необходимой степени ее избирательности или селективности (варьируемости по широте охвата как рыночных субъектов, так и сфер хозяйственной деятельности) для успешного продвижения по указанным направлениям. Универсальные меры реализуются в рамках «мягкой» (горизонтальной), а селективные меры – в рамках «жесткой» (вертикальной) промышленной политики. Первый тип – это, прежде всего, формирование и совершенствование институтов, обеспечивающих функционирование рыночных механизмов, включая антимонопольное регулирование, стандартизацию и патентование. Сюда же относятся регулирование общего уровня налогов, денежная политика, регулирование трудовых отношений и т.д. Вместо того чтобы воздействовать на структуру промышленности, горизонтальная политика нацелена на формирование более эффективной системы мотивации (с помощью ориентированной на бизнес финансовой и налоговой политики), принятию новых программ подготовки кадров, помощь фирмам в продвижении продукции на международный рынок и нужную ориентацию программ исследований и разработок. Второй тип политики связан с поддержкой отдельных отраслей и видов деятельности через их планирование, бюджетное финансирование, налоговые льготы, протекционизм и т.д. [1].

Практический опыт реализации промышленной политики в развитых странах показывает нецелесообразность селективной или вертикальной модели, в рамках которой реализуется подход «выбора победителей» или «национальных чем-

пионов». Даже при высококомпетентной государственной администрации он редко бывает удачным, обычно поглощая при этом огромные государственные ресурсы (например, в форме субсидий), которые могли бы найти лучшее применение. В то же время практика показывает, что вертикальная промышленная политика может быть эффективной в отраслях, где государство активно участвует с обеих сторон рынка (со стороны спроса и предложения, то есть и как продавец, и как покупатель) и регулирует естественные монополии. Среди этих отраслей – транспорт, электроэнергетика, телекоммуникации, оборонная промышленность, авиация и т.д., тогда как в высококонкурентных отраслях вертикальная промышленная политика, как правило, малоэффективна (текстильная промышленность, электроника).

Критика вертикальной промышленной политики обычно основана на следующих доводах. У государства нет ни необходимой информации, ни соответствующих стимулов сделать лучший выбор, чем рынок. Вертикальная промышленная политика постепенно стала восприниматься как питательная среда для коррупции государственной власти. Чем больше она подвержена влиянию лоббистов и других соискателей ренты, тем вероятней позитивные последствия избирательной промышленной политики оказываются нивелированы негативными факторами. Борьба за ренту действительно может срывать работу стимулирующих механизмов и тем самым ограничивать возможности роста [11].

Однако к этим классическим доводам, которые справедливы для индустриальной формации общества, можно добавить еще некоторые, ставшие актуальными в постиндустриальную эпоху. Во-первых, постиндустриальное общество отличается усилением неопределенности всех параметров его жизнедеятельности. В частности, резко повышается динамикатехнологической жизни, обуславливающая уменьшение жизненного цикла как отдельных товаров, так и целых технологических укладов, что делает затруднительным долгосрочное прогнозирование развития промышлен-

ности. Также отмечается рост потребностей и возможностей их удовлетворения (как в ресурсном, так и в технологическом отношении), что индивидуализирует как потребности, так и технологические решения и, соответственно, повышает общий уровень неопределенности [3]. Наконец, в постиндустриальную эпоху представления о прогрессивности хозяйственной структуры быстро меняются, и этот динамизм предполагает отказ от отраслевых приоритетов, устанавливаемых и поддерживаемых государством [5].

Использование отраслевых приоритетов, характерное для традиционных моделей промышленной политики, неприемлемо не только потому, что оно может вести к росту бюрократии и коррупции, но и в силу высокой изменчивости точек роста в постиндустриальной экономике, возросшей неопределенности технико-экономических сдвигов. В частности утверждается, что концентрация ресурсов с помощью государства для достижения национальных целей, столь часто применявшаяся в разных странах в период индустриализации, сейчас теряет смысл из-за быстрой смены приоритетов. Поэтому рынок и бизнес лучше государства определяют точки потенциального роста и его факторы – заимствование опыта или оригинальные нововведения [9]. В этой связи попытки формирования государством отраслевых приоритетов являются ограничением возможности творческого поиска предприятиями новых, наиболее эффективных и перспективных направлений вложения капитала, поскольку жесткое формирование системы отраслевых приоритетов всегда опирается на уже существующие представления о тенденциях социально-экономического развития, то есть исходит из прошлого опыта, а не ориентируется на будущее [7].

Даже когда признается, что желаемых структурных сдвигов в экономике без минимально необходимых государственных инвестиций добиться не удастся, подчеркивается, что речь идет не о финансировании конкретных крупных инвестиционных проектов, но о государственной поддержке в скромных масштабах. При этом предлагается поддерживать продукты и фирмы, уже проявившие себя на рынке, доказавшие свою конкурентоспособность [10]. Таким образом, на финансовую поддержку могут рассчитывать лишь те, кто уже преодолел входные барьеры на рынок. Принятие государством значительной части инвестиционного риска на себя неприемлемо.

Считается, что чем выше уровень развития страны, ее рыночных институтов, тем менее оправданным становится избирательное вмешательство государства в экономические процессы [8]. Однако и это положение подвергается фактическому пересмотру со ссылкой на особенности

постиндустриальной эпохи. Для этой эпохи предлагается сосредоточиться на форсированном подтягивании институциональной структуры страны к передовым странам, что и должно избавить государство от необходимости рискованных действий избирательного характера в промышленной сфере. Приоритеты развития предлагается связывать с институтами, а не с отраслями [5].

Теперь рассмотрим доводы в пользу вертикальной промышленной политики. Необходимость универсальных мер по стимулированию экономического роста не вызывает особых сомнений. Однако как опыт российских реформ, так и зарубежная практика показывают неспособность только этих механизмов реализовать структурную перестройку экономики и обеспечить выход страны на траекторию опережающего экономического развития [8].

Говоря о «невидимой руке рынка» как более эффективном регуляторе в сравнении с государственным вмешательством, следует, однако, отметить, что на практике рынок практически полностью определяется поведением крупных компаний. А они, в свою очередь, могут быть подвержены тем же самым критическим замечаниям, что и государство. Особенно, когда речь идет о решениях в сфере перспективных технологий. Конечно, финансовые риски, взятые на себя частными компаниями, более ограничены, чем принимаемые на себя государством, поскольку частные акционеры, а не налогоплательщики, платят за провалы и неудачи. Но нельзя утверждать однозначно, что бизнес, работающий в постиндустриальной экономике, лучше может принимать решения, владеет большей информацией, чем государственные органы. Более того, только государство может реализовывать очень крупные проекты, например, в сфере инфраструктуры.

Поэтому с позиции новой экономики ни мягкий, ни жесткий подход не отражают адекватно роль и значение промышленной политики. Очевидно, что в период формирования геоэкономики теоретический подход, основанный только на противопоставлении рынка и централизованно управляемой экономики, не может являться достаточным для определения содержания и целей современной промышленной политики. Это актуализирует проблему разработки взвешенного подхода, сближающего альтернативные позиции и учитывающего, что промышленная политика должна отвечать требованиям динамичности, своевременной корректировки хода развития в соответствии с изменениями внешней среды, принципам самоорганизации. При разработке такого подхода важны теоретические основы формирования промышленной политики, которые также достаточно противоречивы. С одной сторо-

ны, высказывается мнение, что промышленная политика, также как и государственная политика, может быть не привязана к определенным теоретическим моделям [9] или она может быть сформирована и реализована только на основе хорошей экономической теории [2].

Среди зарубежных экономистов также распространена данная точка зрения. Например, У. Нестер [12] отрицает существование кардинальных различий между двумя типами промышленной политики – вертикальной и горизонтальной, отмечая, что «у каждой страны есть промышленная политика, является ли она общей или селективной, допускается ли официальное администрирование или нет». Например, в отношении США он указывает, что «каждая важная отрасль промышленности в Америке сильно зависит от решений правительства. Конкурентоспособность каждой американской фирмы затрагивается государственной политикой. Ни в США, ни в какой другой промышленно развитой стране не может быть проведено четкое различие между частными и государственными секторами; экономические эффекты государственной политики и корпоративных решений полностью взаимосвязаны».

Теперь рассмотрим методы промышленной политики. К традиционным методам промышленной политики, неоднократно применявшимся в разных странах, относятся следующие.

1. Протекционизм – политика защиты внутреннего рынка от иностранной конкуренции через систему определенных ограничений: импортных и экспортных пошлин, субсидий и других мер. Кроме того, протекционистским целям зачастую служит политика валютного курса, проводимая центральными банками.

Критики протекционизма обычно указывают на то, что при осуществлении протекционизма происходит:

- снижение уровня жизни, а следовательно, и платежеспособного спроса на отечественную продукцию со стороны населения страны;

- снижение конкурентоспособности «защищенных» отраслей промышленности, лишенных стимулов к инновациям и повышению эффективности;

- повышение издержек в отраслях, использующих в качестве факторов производства продукцию «защищенных» отраслей;

- риск «торговых войн».

2. Стимулирование экспорта, осуществляемое как с помощью прямого субсидирования, так и косвенным образом через регулирование рынка иностранной валюты, сдерживание внутренних цен на факторы производства и т.д.

Недостатки этого метода состоят в сле-

дующем:

- валютно-финансовая нестабильность (валютные кризисы);

- деградация отраслей, работающих преимущественно на внутренний рынок;

- сильные стимулы к коррупции.

3. Поддержка отдельных отраслей («точечкоста»), а также предприятий и регионов, признанных государством наиболее перспективными, с помощью субсидий и кредитов.

Обратной стороной этого метода является:

- отсутствие у государственных служащих (в отличие от предпринимателей) материальных стимулов к правильному определению перспективных отраслей (предприятий, регионов), что приводит к многочисленным просчетам и разбазариванию государственных средств;

- финансовая дестабилизация, риски для национальной финансовой системы;

- огромные стимулы к коррупции.

4. Использование государственного заказа для оказания влияния на производственную деятельность.

Недостатком этого метода является то, что он не соответствует природе государственного заказа, целью которого должно быть получение государством товаров и услуг, необходимых для выполнения государственных функций, должного качества и по минимальной цене. Попытки использовать госзаказ в качестве инструмента промышленной политики ведут к тому, что государство получает некачественную продукцию и услуги (в том числе и военного назначения) либо получает их слишком дорого. Кроме того, запутанная процедура госзаказа порождает коррупцию.

5. Производство товаров и услуг на государственных предприятиях.

Недостатком этого метода является то, что государственные предприятия, как правило, оказываются менее эффективными производителями, т.к. имеют стимулы, в первую очередь, не к повышению качества продукции и удешевлению производства, а к получению дополнительных ресурсов и льгот от государства. Кроме того, обычно государственные предприятия получают различные монопольные привилегии, что также снижает их эффективность.

6. Регулирование цен и тарифов. В начале и в середине XX в. этот метод был весьма распространен (особенно в социалистических странах, но также и в несоциалистических, особенно во время войн и кризисов). В настоящее время применяется в основном для т.н. «естественных монополий», т.е. капиталоемких отраслей, обычно связанных с эксплуатацией пространственно протяженных линейных объектов (путей, линий, сетей и т.д.).

Недостатки этого метода:

- ценовое регулирование во многих случаях порождает дефициты соответствующих товаров и услуг либо затоваривание рынков;

- тарифное регулирование инфраструктурных монополий приводит к консервации их монопольного положения, дестимулирует приток инвестиций в соответствующие виды деятельности и в конечном итоге превращает инфраструктуру либо в «бюджетную черную дыру», либо в «узкое место», сдерживающее развитие экономики.

7. Государственное финансирование научных исследований. Данный метод исходит из «линейной» модели развития научного знания, согласно которой фундаментальная наука развивается автономно, независимо от спроса, предъявляемого производителями на научное знание. Предполагается также, что никто, кроме государства, не заинтересован в развитии фундаментальной науки. Кроме того, часто государство занимается финансированием не только фундаментальных, но и прикладных исследований, тем самым оказывая косвенную поддержку некоторым отраслям производства.

Обратная сторона данного метода промышленной политики состоит в следующем. Реальная

история развития науки показывает, что «линейная» модель развития научного знания не соответствует действительности. Фундаментальная наука во многом развивается за счет стимулов, идущих от прикладной науки. Более того, как правило, негосударственные организации (в том числе производственные корпорации) оказываются более эффективными субъектами поддержки фундаментальной науки. С другой стороны, высокая степень зависимости науки от государства приводит к политизации науки, к политической предвзятости отбора проектов для финансирования и другим негативным явлениям. В итоге, доминирующее положение государства в финансировании науки и проведении фундаментальных исследований является скорее тормозом, чем стимулом научно-технического развития.

Теперь рассмотрим инструменты промышленной политики. После Второй мировой войны многие страны начали проводить промышленную политику и разработали определенные инструменты для ее осуществления. Можно классифицировать различные инструменты промышленной политики в зависимости от области их применения. Выделим семь таких областей. При этом возможно некоторое совпадение инструментов в них (табл. 1).

Таблица 1 – Области и инструменты промышленной политики

Область	Инструменты
1	2
Экономические сигналы и стимулы	Защита прав интеллектуальной собственности
	Регулирование ценообразования
	Курсовая политика
	Денежная (процентная) политика
	Антициклическая фискальная политика
	Налоговые льготы
Научные и технологические инновации	Научная политика
	Высокотехнологичные инициативные проекты
	Финансирование научных исследований в университетах
	Создание научно-исследовательских центров
	Субсидии и / или налоговые кредиты в сфере НИОКР
Обучение и повышение технологического потенциала	Политика образования и подготовки кадров
	Перспективный анализ национальных приоритетов в области исследований
	Субсидии и / или налоговые льготы по профессиональной подготовке
	Схемы формирования навыков и модернизации
	Международное образовательное-научное сотрудничество
	Стимулы для прямых иностранных инвестиций
Селективная поддержка промышленности	Установление импортных тарифов и /или квот
	Предоставление поддержки в виде экспортных субсидий и кредитов
	Создание особых экономических зон
	Использование государственной собственности и приватизации
	Создание сервисных предприятий, облегчающих подключение к инфраструктуре (например, индустриальные парки)
	Направленное финансирование /субсидирование
	Предоставление государственных гарантий
Политика прямых государственных закупок	
Механизмы отбора	Правила входа и выхода с рынка для фирм
	Принцип «жить и дать умереть» (политическая воля для прекращения поддержки неспособных фирм)

	Проведение антимонопольной и конкурентной политики
	Поддержка национальных торговых компаний
	Льготный доступ к финансированию
	Долгосрочное финансирование

1	2
Распространение информации	Механизмы коллективных действий
	Продвижение стандартов
	Использование консультативных форумов
	Использование бизнес-палат
	Поощрение сотрудничества и укрепления связей между фирмами
	Маркетинг экспортных отраслей
	Распространение лучших практик
Повышение производительности фирм и предпринимателей	Обеспечение или субсидирование подготовки управленческих кадров
	Мониторинг средних и малых предприятий и помощь им
	Инфраструктура, финансирование и менеджмент для создания инкубаторов и кластеров
	Продвижение государственно-частного партнерства
	Модернизация экономической инфраструктуры
	Создание венчурных фондов

Представленные инструменты промышленной политики, как видим, могут применяться не только государством, но и частными институтами. Кроме того, государство, применяя данные инструменты, может выступать в четырех ипостасях:

как регулятор, продавец (производитель), покупатель и инвестор. Указанные области промышленной политики затрагиваются на разных уровнях экономической системы (рис. 1).



Рисунок 1 – Уровни координации различных областей промышленной политики

Данный рисунок иллюстрирует взаимосвязь между уровнями координации различных областей промышленной политики. Таким образом, поддержание соответствующих сигналов и стимулов относится больше к макро- и международному уровню и, в первую очередь, должно быть задачей национального правительства в сотрудничестве с международными субъектами. Эти типы инструментов, как правило, менее дискриминационны для отдельных фирм, то есть более мягкие и соот-

ветствуют горизонтальному типу промышленной политики. Далее инструменты промышленной политики (слева направо на рисунке 1) становятся более жесткими и соответствуют вертикальной политике. На рисунке 1 также показано, что основные области промышленной политики и, соответственно, ее инструменты сосредоточены на мезоуровне. Таким образом, регулирование данных областей требует координации различных органов на национальном уровне, то есть внутри страны.

Наконец, на микроуровне реализуется избирательная поддержка промышленности, ориентированная на отдельные кластеры или предприятия. Все инструменты, в итоге, направлены на обеспечение устойчивого промышленного развития.

Существует и другой подход к классификации инструментов промышленной политики, который сформулирован Торгово-промышленной палатой России. В рамках его все инструменты делятся на следующие блоки:

- регулирование прав собственности и корпоративных структур;
- политика в отношении рынка финансовых ресурсов;
- политика в отношении рынка земли и природных ресурсов;
- политика в отношении рынка труда;
- политика в отношении рынков сырья, материалов, оборудования и т.д.;
- политика в отношении рынка знаний, информации, технологий;
- налоговая политика в отношении производителей;
- регулирование внутренних рынков продукции;
- осуществление государственных закупок и размещение государственного заказа;
- регулирование внешних рынков продукции и политическое воздействие на них.

Как видим, многие блоки пересекаются в одной и другой классификации инструментов. В заключение отметим, что государство может использовать любые перечисленные средства в качестве инструментария промышленной политики. Однако конкретный набор средств и их содержание определяется целями и задачами промышленной политики государства, которые, в свою очередь, вытекают из его долгосрочной политической стратегии.

Список литературы:

1. Дементьев, В.Е. Модернизация российской экономики и государственное управление [Текст]. - М.: КомКнига, 2006. - 254 с.
2. Колодко, Г. Институты, политика, экономический рост [Текст] / Г. Колодко // Вопросы экономики. - 2004. - №7. - С. 45-49.
3. Мау, В. Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития [Текст] / В. Мау // Вопросы экономики. - 2002. - №7. - С. 10-13.
4. Мау, В. Экономическая политика в 2004 году: поиск модели консолидации роста [Текст] / В. Мау // Вопросы экономики. - 2005. - №1. - С. 56-61.
5. Мау, В. Экономический рост и постиндустриальные вызовы [Текст] / В. Мау // Проблемы теории и практики управления. - 2003. - №1. - С. 12-15.
6. Полтерович, В.М. Эволюционная теория экономической политики [Текст] / В.М. Полтерович, В.В. Попов // Вопросы экономики. - 2006. - С. 33-39.
7. Проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федерации. - Режим доступа: http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25715.
8. Симачев, Ю., Горбанев М., Горст М., Погребняк Е., Соколов А. Перспективы экономического роста в России и некоторые аспекты промышленной политики [Электронный ресурс] / Ю. Симачев, М. Горбанев, М. Горст и др. // Институт комплексных стратегических исследований. - Режим доступа: <http://www.icss.ac.ru>.
9. Ясин, Е. Конкурентоспособность и модернизация российской экономики [Текст] / Е. Ясин // Вопросы экономики. - 2004. - №7. - С. 5-9.
10. Ясин, Е.Г. Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста [Текст] / Е.Г. Ясин // Экономический журнал ВШЭ. - 2002. - №2. - С. 152-192.
11. Acemoglu, D. Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth [Электронный ресурс] / D. Acemoglu, P. Aghion, F. Zilibotti // NBER Working Paper №9066, July 2002. - Режим доступа: <http://nber.org/papers/w9066>.
12. Nester, W. (1997). American industrial policy: Free or managed markets?, Macmillan Press Ltd, London, UK.

Баранов Иван Васильевич

к.э.н., старший преподаватель кафедры товароведения, экспертизы товаров и туризма
Орловского государственного института экономики и торговли
E-mail: director_orel@mail.ru