

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В настоящее время в России продолжается дискуссия о промышленной политике, ее инструментах и концепции. Поэтому целесообразным является анализ позиций основных заинтересованных сторон и их идей, реализуемых в концепциях, программах и других системообразующих документах. Помимо представителей крупнейших промышленных групп, лоббирующих свои интересы через органы законодательной и исполнительной власти, важную роль в процессе выработки подходов к определению промышленной политики играют Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловая Россия», Торгово-промышленная палата РФ (ТПП РФ), ряд федеральных исполнительных и законодательных органов власти, экспертное сообщество.

Наиболее общий подход к определению промышленной политики отражен в Современном экономическом словаре, по которому промышленная политика – это политика государства и промышленных корпораций, имеющая целью рост промышленного производства, обеспечение его эффективности и конкурентоспособности, содействие технико-технологическому процессу¹.

Определение РСПП промышленной политики имеет два аспекта: 1) политика, направленная на развитие промышленного производства в целом и увеличение его доли в структуре экономики; и 2) политика, направленная на развитие отдельных отраслей. Механизмы реализации данной политики: налоговое стимулирование, поддержка лизинга и экспорта промышленных товаров, использование институтов развития, стимулирование инновационной активности предприятий, развитие промышленной инфраструктуры, укрепление финансового сектора экономики и ряд других. В первом аспекте меры не привязаны к конкретным отраслям и создают благоприятные условия для работы промышленности в целом. Во втором – оказание поддержки конкретному субъекту экономики прямо зависит от его принадлежности к отрасли. Основной механизм – стратегии развития отраслей, задающие темпы развития отраслей до 2020 г.²

ТПП рассматривает промышленную политику как согласованную систему законодательных, административных, финансово-экономических государственных решений и мер, позволяющих управлять развитием промышленности в стране в соответствии с поставленными целями. В представленном Комитетом по промышленности документе «О задаче разработки промышленной политики в России» декларируется необходимость создания системы государственного регулирования, системного механизма, предусматривающего обратную связь между промышленным бизнесом и государственной властью, а также прямую связь: управление, стимулирующее воздействие, координацию и консалтинг со стороны государства в отношении объектов промышленной политики. Основными методами ее называются административные и социально-политические, экономические, институциональные, бюджетные и законодательные. Субъекты промышленной политики: государство, крупный бизнес, регионы, промышленные объединения и союзы³.

На IV Конгрессе национального бизнеса «Деловая Россия» представила доклад «Стратегия 2020: от экономики “директив” к экономике “стимулов”», в рамках которого был предложен подход к промышленной политике, строящийся на необходимости

первоочередного решения задач по модернизации экономики и преодолению технологической отсталости, привлечению уже разработанных, в том числе за рубежом, технологий, параллельному созданию системы научной разработки и внедрения инноваций. По мнению «Деловой России» инновационно-промышленная политика – это государственная политика, направленная на «выявление и капитализацию конкурентных преимуществ российской экономики». Субъектами инновационно-промышленной политики выступают перерабатывающие, высокотехнологичные и машиностроительные отрасли, а основными инструментами являются преференции, софинансирование, частно-государственное партнерство, развитие существующих и создание новых территориально-производственных комплексов, стимулирование развития региональных и локальных кластеров⁴.

Рассмотрим определения промышленной политики, представленные федеральными органами законодательной и исполнительной власти.

В докладе, разработанном Комитетом по промышленной политике Совета Федерации Федерального Собрания РФ, дается следующее определение промышленной политики: это совокупность действий государства как института, осуществляемый 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 хозяйствующего субъекта и жизненного цикла его продукции.

Согласно этому определению объектом промышленной политики является производитель товаров и услуг (производственное предприятие, корпорация, предприниматель и т.д.), тогда как традиционное понимание промышленной политики предполагает ее объектом обычно крупные производственно-технологические комплексы, гигантские корпорации или целые отрасли экономики. Субъектом промышленной политики выступает государство (общность людей). Промышленная политика является одним из направлений государственной политики. С каждым из этих направлений она имеет точки соприкосновения и пересечения⁵.

Весной 2008 г. депутатами Государственной Думы К.В. Бесчетновым, В.А. Головным и Г.Г. Лазаревым на рассмотрение был внесен проект федерального закона «О развитии промышленности», в котором дается следующее определение промышленной политики: система согласованных правовых, социально-экономических, организационных, информационных, научно-технических и иных мер, направленных на поддержку и рост промышленного производства, обеспечение его эффективности и высокой конкурентоспособности, содействие технико-технологическому процессу, исходя из приоритетов устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территорий и страны в целом. Субъекты промышленной деятельности – хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), осуществляющие деятельность в области промышленного производства.

Основными целями государственной политики в области промышленности являются сохранение и развитие научно-технического и промышленного потенциала субъектов промышленной деятельности; устойчивое и сбалансированное развитие промышленности на территории Российской Федерации; развитие субъектов промышленной деятельности в целях формирования конкурентной среды в экономике РФ; достижение полной занятости населения и повышение уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в промышленности; стимулирование внедрения инноваций,

наукоемких, ресурсосберегающих технологий для выпуска высокотехнологичной и конкурентоспособной промышленной продукции, отвечающей мировым стандартам качества, а также технологий, обеспечивающих охрану и защиту окружающей среды; увеличение объема производства промышленной продукции; создание благоприятного инвестиционного климата и рост объема инвестиций в промышленности; эффективное использование основных средств, государственных и частных капитальных вложений; развитие и поддержка внедрения импортозамещающей промышленной продукции; повышение эффективности промышленности, в том числе за счет эффективного управления знаниями и внедрения лучших промышленных технологий; формирование эффективно функционирующего рынка промышленной продукции и сырья, обеспечивающего повышение доходности субъектов промышленной деятельности и развитие инфраструктуры этого рынка; защита интересов субъектов промышленной деятельности, развитие межрегиональной интеграции, расширение взаимовыгодного сотрудничества на внутреннем и внешних рынках; оказание содействия субъектам промышленной деятельности в продвижении производимой ими промышленной продукции, результатов интеллектуальной деятельности в сфере промышленности на рынок РФ и рынки иностранных государств; обеспечение защиты и развития стратегических видов промышленной деятельности; совершенствование структуры и диверсификация промышленности за счет поддержки производств с высокой долей добавленной стоимости; увеличение доли производимой субъектами промышленной деятельности промышленной продукции в объеме валового внутреннего продукта; увеличение доли уплаченных субъектами промышленной деятельности налогов в налоговых доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов⁶.

Согласно Концепции промышленной политики, разработанной Министерством экономики РФ, промышленная политика представляет собой комплекс мер, принимаемых государством в целях повышения эффективности и конкурентоспособности отечественной промышленности и формирования её современной структуры, способствующей достижению этих целей. При этом промышленная политика осуществляется в русле государственной экономической политики, направленной на структурные преобразования и рост общественного производства. Цели и приоритеты промышленной политики определяются на основе стратегических ориентиров, задаваемых для производственной и коммерческой деятельности хозяйствующих субъектов рынка, а также для социальной деятельности государства.

В опубликованном проекте стратегического документа Министерства промышленности и энергетики РФ «О новой промышленной политике» содержится принципиальное определение промышленной политики как диалога, как согласования стратегий частного бизнеса, государства и общественных организаций, позволяющее каждой стороне – при разумном компромиссе – реализовать свой интерес и разделить риски. Формы такого диалога и взаимодействия могут быть различными: начиная с государственно-частного партнерства в конкретных проектах и заканчивая дискуссиями по самым острым проблемам экономического развития⁷.

В выступлении В. Христенко на совместном заседании Коллегии Минпромэнерго и Правления РСПП были представлены основные инструменты промышленной политики: таможенная политика (сочетание ставок и таможенного администрирования), техническое регулирование (участие бизнеса в деятельности Совета по техническому регулированию), государственная поддержка экспорта промышленной продукции (возмещение из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции

части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях) и государственная инвестиционная политика⁸.

В статье «Государственная промышленная политика в переходный период» директор Национального института развития М.И. Гельвановский пишет, что правильное определение места и роли государственной промышленной политики в переходный период является одним из важнейших звеньев трансформационного развития. В связи с этим основная цель промышленной политики состоит в использовании косвенных методов государственного регулирования эффективного промышленного развития (а в необходимых случаях – методов прямого регулирования), устранении всех препятствий на пути экономического роста, которые не могут быть устранены естественным путем. Таким образом, промышленная политика, как ядро общеэкономической политики, связана в первую очередь с проведением инновационной, инвестиционной и структурной перестройки промышленного производства, т.е. главной своей целью имеет экономический рост при динамичном изменении структуры и повышении эффективности промышленного производства и конкурентоспособности продукции⁹.

По мнению Европейской экономической комиссии, промышленная политика должна способствовать решению проблем в области реформирования нормотворчества и развития законодательства; регламентировать политику в конкретных промышленных секторах; обеспечивать занятость и производительность; поступление инвестиций в материальные активы (промышленность, транспортная инфраструктура, связь); решать проблемы инвестиции в нематериальные активы (промышленные исследования, передача технологий; подготовка кадров, в том числе управленческих, повышения качества, создание экологически чистых технологий; развитие стандартизации и статистики); регулировать политику в области конкурентоспособности и конкуренции; а также регулировать международные инвестиции, экологическую политику, промышленную экологию, промышленные аспекты энергетической политики, политику регионального развития, промышленное сотрудничество развитых стран и стран, находящихся на переходном этапе.

Выступая на семинаре Института комплексных стратегических исследований, заведующий сектором Бюро экономического анализа Б. Кузнецов в докладе «Нужна ли России промышленная политика?» отметил, что в самом общем виде промышленная политика может быть определена как комплекс действий государства, но целенаправленному изменению структуры экономики за счет создания более благоприятных условий для развития приоритетных секторов и производств. Промышленная политика предполагает наличие четких государственных приоритетов¹⁰.

Научный руководитель Высшей школы экономики Е. Ясин предложил иной подход к промышленной политике, выделив русский подход, в рамках которого определяются приоритеты, под которые выделяются деньги из федерального бюджета, и западный подход, предполагающий выполнение государством органических функций по созданию делового и инвестиционного климата, выполнению законов и решению проблем в области таможенной политики.

Проанализировать позиции основных заинтересованных сторон в промышленной политике, а также ряд экспертных мнений, можно сделать вывод о том, что каждая сторона имеет свой подход к определению не только промышленной политики, но и ее целей, субъектов и, соответственно, инструментов ее реализации. При этом предлагаются меры, присущие как «жесткой», директивной промышленной политике, так и более мягкой, «либеральной». Особенностью подходов к определению промышленной

политики, поддерживаемых органами власти, «Деловой Россией» и рядом экспертов, является выделение ее инновационной составляющей, позволяющей преодолеть узкие места в технологической политике. Не менее важным представляется осознание всеми сторонами необходимости технологического обновления и модернизации всей промышленной базы в стране. Однако отсутствие единого подхода к промышленной политике, обусловленное различными интересами и взглядами на те или иные политические и экономические процессы, а также закрепленного единого документа существенно затрудняет проведение промышленной политики в стране.

Попытки институционализации промышленной политики в истории современной России предпринимались начиная с 90-х гг. XX в., но наиболее полные по своей смысловой нагрузке проекты федеральных законов были предложены лишь в 2008 г. Законодательное закрепление понимания промышленной политики, ее целей и инструментов должно быть осуществлено в кратчайшие сроки в связи с острой необходимостью модернизации и технологического обновления всей российской промышленности.

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2007.

² URL: <http://www.rspp.ru/Default.aspx?CatalogId=1392>.

³ URL: <http://www.tpprf.ru/ru/main/committee/komprom/zrpp2/>.

⁴ Ежегодный экономический доклад «Стратегия 2020: от экономики “директив” к экономике “стимулов”». URL: <http://www.forum.deloros.ru/forum2008/doklad2008> (дата обращения: 10.08.2009).

⁵ Доклад Комитета по промышленности Совета Федерации. URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 10.08.2009).

⁶ Проект федерального закона «О развитии промышленности». URL: http://www.ir-pep.ru/analytics/innov/detail/?item_id=139 (дата обращения: 10.08.2009).

⁷ URL: <http://www.minprom.gov.ru>.

⁸ URL: <http://www.minprom.gov.ru>.

⁹ Гельвановский М.И. Государственная промышленная политика в переходный период // *Специальный выпуск. Часть II / Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. 1998. №2 (69). С. 50-65.*

¹⁰ Кузнецов Б.В. Нужна ли России промышленная политика? URL: http://old-opec.hse.ru/library/article.asp?d_no=270&c_no=9 (дата обращения: 10.08.2009).