

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Промышленная политика осуществляется в общем русле государственной экономической политики, направленной на структурные преобразования и рост общественного производства. Но основы конкурентоспособности, ресурсопотребления и ресурсосбережения должны формироваться на региональном уровне, на предприятиях. Выработать промышленную политику – это определить ее приоритетные направления, инструменты, объекты и субъекты воздействия, организационно-экономический механизм реализации, мониторинг и корректировку.

Ключевые слова: промышленная политика; модель; приоритетные направления; конкурентоспособность.

Накопленный в мире опыт в области формирования и реализации промышленной политики разнообразен. Каждая экономика развивается по своему сценарию, ориентируясь на свои стратегические цели, ограничения и конкурентные преимущества. Необходимо также принимать во внимание, что страны в разные периоды времени реализовывают различные модели промышленной политики, но все они единогласно заявляют, что промышленная политика является важнейшей составляющей экономической политики государства.

Как свидетельствует мировой опыт, промышленная политика наиболее необходима в переломные периоды, например при переходе к рыночной экономике. Но она нужна и традиционно рыночным, индустриально развитым странам в условиях развивающегося процесса либерализации и глобализации мировой экономики. Органы государственной власти не могут быть свободны от ответственности за неэффективное, не отвечающее интересам общества решение задач социально-экономического развития, замедление экономического, технологического, управленческого и гуманитарного прогресса.

Исторически сложились и апробированы на практике два вида промышленной политики, различающихся степенью вмешательства государства в экономику: один «жесткий», а другой «мягкий». «Жесткая» промышленная политика, направленная на государственно-плановое развитие отраслей и реализацию мегапроектов, была характерна для советской системы хозяйствования. Она имеет ярко выраженные мобилизационные черты и предполагает:

- опору на бюджетное субсидирование и кредитование предприятий приоритетных отраслей;
- развитые механизмы косвенного субсидирования компаний за счет манипуляций с валютным курсом, регулирования цен на сырье и энергию, тарифов естественных монополий;
- протекционистский курс во внешней торговле, направленный на создание «тепличных» условий для национальных производителей и привлечение прямых иностранных инвестиций, мотивированных заинтересованностью во избежание высоких тарифов.

«Мягкая» политика, получившая распространение в развитых западных странах, основана на создании институциональных условий экономического развития (наличие сильных экономических субъектов, способных осуществлять развитие). «Мягкая» промышленная политика ориентирована:

- на содействие росту конкурентоспособности национальных производителей;
- поддержку инвестиционных проектов, позволяющих частному бизнесу повысить уровень эффективности.

В России в 90-е гг. XX в. промышленная политика претерпела коренной поворот от жесткой централизации к «либеральной» модели, не предусматривающей существенного вмешательства государства. В ходе реализации экономических реформ от проведения первой отказались, а «мягкая» не смогла состояться по причине отсутствия соответствующих самостоятельных субъектов экономического развития. Таким образом за прошедшее десятилетие концепции промышленной политики менялись следующим образом:

- отрицание необходимости государственного регулирования промышленного развития;
- принятие мер общей поддержки промышленности путем взаимозачета задолженности предприятий и льготного кредитования;
- селективная поддержка отдельных производств по определенным государством приоритетам;
- поддержка наиболее эффективных проектов;
- признание достаточности антиинфляционных мер для оживления инвестиционной деятельности;
- постановка вопроса о необходимости активной промышленной политики.

Однако в последнее время все острее ставится вопрос об определении сбалансированного и четко определенного курса, проводимого государством в экономике. Таким курсом должна стать реализация конкретной государственной и соответственно региональной промышленной политики, которые должны способствовать устойчивому росту российской экономики. Еще один главный конфликт, на наш взгляд, лежит в другой плоскости. Это противоречие между локальным характером большинства российских промышленных предприятий и глобальной экономикой, в которую они уже помещены. Старая промышленность, рассчитанная на замкнутость и внутреннюю сбалансированность экономики, ожила, восстановила внутренние связи и востребовала ресурсы [1. С. 52]. Однако сейчас резервы роста российской промышленности оказались фактически исчерпанными. Дальше экономический подъем должны обеспечивать новые факторы, связанные с интеграцией российской экономики в мировую, и формирование активной промышленной политики в условиях экономики инновационного типа. Поэтому в России на рубеже XX–XXI вв. вопрос о формировании активной промышленной политики встал достаточно остро; это обуславливается тем, что в отличие от других экономически развитых стран, переживших первичную индустриализацию, Россия не имеет структур, способных заменить государство как субъект принятия масштабных технико-технологических решений.

Неотъемлемым условием реализации новой промышленной политики в условиях современной России является обязательная взаимосвязь промышленной политики на государственном и региональном уровнях, что должно выражаться в разработке стратегии политики на уровне государства и тактики на региональном уровне. Так, во многих регионах и городах уже существуют структуры, объединяющие администрацию и руководителей предприятий всех форм собственности. Именно партнерство региональных властей с промышленниками и предпринимателями может обеспечить выход из кризисной ситуации. Российские регионы и муниципальные образования имеют ресурсы и властные полномочия, чтобы направить их на поддержку в первую очередь предприятий, которые могут выступить в роли «точек роста», снять ограничения для развития малых и средних предприятий. Выход из кризиса может быть только в развитии и росте реального сектора рынка. Именно на это должна быть нацелена промышленная политика региональных и муниципальных властей. Однако это не должно означать, что разработку промышленной политики можно полностью отдать на региональный уровень, считая, что промышленная политика страны формируется путем механического суммирования промышленных политик, разработанных на местах. Целевые установки местных властей и правительства страны не только могут, но и должны быть различными. Если же говорить о промышленной политике в государственном масштабе, то она представляет собой комплекс мер государственного воздействия на распределение ресурсов общества в целях совершенствования структуры национальной экономики, поддержания конкурентоспособности отдельных отраслей и предприятий, а также экономики в целом на мировых рынках, корректировки негативных последствий действия механизма [2. С. 526].

Существование различных уровней иерархии формирования промышленной политики определяет и наличие нескольких субъектов ее реализации: государство и крупный бизнес, частные предприятия, крупные холдинговые структуры, общественные предприятия, частные предприниматели, структуры гражданского общества и другие узкоспециализированные структуры. В современных российских условиях эти участники пока не могут быть равноправными, поскольку бизнес-сообщество как единая сила пока не сложилось. Незавершенность принципов промышленной политики в России в совокупности с отсутствием концепции предоставления государственной помощи предприятиям, компаниям и регионам приводит к бессистемному вмешательству государства в дела бизнеса, размытости границ между сферами ответственности государства и бизнеса, нарушению справедливой конкуренции, давая односторонние выгоды одним компаниям в ущерб других и потребителей. На самом же деле признание крупного бизнеса в качестве важнейшего субъекта повышения конкурентоспособности страны – необходимая основа национальной промышленной политики.

Необходимо также остановиться и на принципах, на которых должна формироваться промышленная политика:

- поддержка инновационного и инвестиционного процесса мерами налоговой и кредитной политики (инвестиционные налоговые кредиты, режим ускоренной амортизации, создание специализированных кредитных фондов, частичное субсидирование процентной ставки по коммерческим займам);

- предоставление государственных заказов на высокотехнологичную продукцию и проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР) при условии, что рыночный потенциал финансирования соответствующих проектов недостаточен;

- предоставление инвесторам, осуществляющим долгосрочные проекты, гарантий от неблагоприятного изменения экономического законодательства и цен, находящихся под контролем государства (таких как тарифы на услуги естественных монополий);

- стимулирование экспорта продукции путем обеспечения доступа к кредитным фондам, возврата части налогов, уплаченных на стадии производства продукции, и юридической поддержки экспортеров в случае их дискриминации на внешних рынках, а также при прохождении процедур международной сертификации их продукции [3].

Проведенные исследования позволяют сделать вывод, что промышленную политику необходимо рассматривать, как систему. Принцип системности позволяет утверждать, что промышленная политика представляет собой совокупность элементов, реализующих ее, но эти элементы должны формироваться на различных уровнях иерархии. Остановимся в первую очередь на элементах, которые должны формироваться на государственном уровне, а это антимонопольная политика, таможенная политика, инвестиционная политика, инновационная политика, структурная политика, налоговое и бюджетное регулирование, система частно-государственного партнерства, техническое регулирование, поддержка экспорта промышленной продукции. На региональном уровне должны формироваться система обеспечения конкурентоспособности промышленного производства, ресурсопотребления, ресурсосбережения, система санации и ликвидации предприятий.

Рассмотрим вышеперечисленные элементы более подробно.

Контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, антидемпинговые расследования наряду со стимулированием предпринимательской активности являются важнейшими государственными функциями. Антимонопольная политика – политика государства, направленная на ограничение, регулирование монополий, слияний, поглощений, картелей, ценового диктата, противоконкурентных действий [4]. Она направлена на поддержание и/или создание ситуации конкуренции на рынках посредством установления и обеспечения соблюдения правил, определяющих запрещенные способы поведения на рынке. Ее основная задача – защищать и создавать конкурентные механизмы там, где они обеспечивают более высокую эффективность использования ограниченных ресурсов.

Использование инструментов таможенного регулирования для достижения целей промышленной политики является общепринятым в мировой практике. Важнейшим средством регулирования внешнеэкономиче-

ских связей, которое используют практически все страны, участвующие в международной торговле, являются импортные таможенные пошлины. Единообразия в подходах к определению уровня ставок таможенных пошлин по конкретным товарным группам в современных условиях не существует. Однако могут быть сформулированы определенные правила, которые следует принимать во внимание при решении вопросов о величине ставок ввозных таможенных пошлин. Таможенные пошлины вносят диспропорции в сферу производства и потребления и чаще всего снижают благосостояние каждой из торгующих стран, в том числе и той, которая их применяет. При этом таможенные пошлины всегда выгодны производителям товаров, конкурирующим с импортом, даже если совокупное благосостояние граждан страны при этом снижается, что создает стимулы для активного лоббирования.

Безусловно, позитивной чертой нынешней ситуации является тот факт, что государство, накопив серьезный финансовый ресурс, переходит к активной инвестиционной политике. Государство сегодня готово предоставлять бизнесу ресурсы для развития тех проектов, которые сам бизнес осуществить в необходимые сроки пока что не в состоянии. Определены четкие форматы взаимодействия с бизнесом по вопросам инвестиций, что позволит минимизировать риски и повысить эффективность проектов.

Инновационная деятельность как важнейший элемент государственной промышленной политики призвана обеспечить воспроизводство главных материальных и нематериальных факторов, необходимых для обновления научно-технической и технологической базы производства, а также для поддержания и развития кадрового потенциала науки и промышленности.

При этом в рамках активизации инновационной деятельности в промышленности приоритетные научно-технологические направления должны формироваться как «заказ» промышленности на результаты прикладных НИР, опытно-конструкторских и технологических работ с учетом конкретных требований к технико-экономическим характеристикам новых технологий, материалов, систем машин и оборудования.

Как известно, рынок более близорук и ориентирован на краткосрочные результаты, поэтому не предоставляет достаточных стимулов к инвестированию в стратегически важные направления научно-технического развития, дающие отдачу в долгосрочном периоде. Роль государства состоит в том, чтобы не только создать сильные стимулы для инновационной деятельности предприятий всех форм собственности, но и взять на себя наиболее затратную в организационном и финансовом отношении часть инновационного процесса. Государство должно финансировать проведение приоритетных научно-технических разработок на начальном этапе преимущественно за свой счет. Финансирование прикладных исследований может осуществляться через систему госзаказов на конкурсной основе. Кроме прямой поддержки инновационного процесса в виде государственных расходов, необходимо создание механизмов и стимулов рыночного самофинансирования, тем более что бюджетные схемы были ликвидированы в ходе реформ.

При формировании промышленной политики необходимо учитывать также структурные сдвиги в экономике. Реальный российский национальный профиль индустрии существенно деформирован относительно среднемирового. Отклонения в неблагоприятную сторону, прежде всего, в связи с сырьевой ориентацией достигают десятков – сотен процентов. Для преодоления сырьевой направленности экономики необходим перелив капитала из энергетически-сырьевого комплекса в обрабатывающую промышленность. Теоретически государство имеет возможность использовать рычаги регулирования инвестиций для устранения этих диспропорций, но на практике это решается достаточно трудно.

Проблема заключается в том, что на практике инвестиции вливаются в наиболее благополучные и, следовательно, наиболее привлекательные отрасли, в то время как особо остро нуждающиеся в капиталовложениях отрасли продолжают испытывать инвестиционный голод. Таким образом, структура фактических инвестиций усугубляет сырьевые и прочие диспропорции российской промышленности. Но также существует мнение, что помогать надо сильнейшему, чтобы он стал «локомотивом» для других участников производства и рынка. Поэтому при разработке и реализации промышленной политики очень важно правильно расставить приоритеты. Это должны быть те отрасли и сферы, где имеются серьезные научно-технологические достижения и продвинутые позиции России на мировых рынках. Перспективными в этом плане являются авиакосмический комплекс, атомная энергетика и производство изотопов, приборостроение, программное обеспечение. Они способны стать локомотивами роста всей экономики, если будут созданы условия для их подъема. К приоритетным промышленным производствам, ориентированным на обеспечение внутренних потребностей страны, в том числе замещение импорта, принадлежат производства, имеющие критическое значение для устойчивого развития экономики и национальной безопасности: производство, выпускающие средства для АПК (обеспечение продовольствием), инфраструктуры жизнеобеспечения населения и экономики в целом (системы энергоснабжения, транспорта, связи), строительного комплекса, ТЭК и сырьевых отраслей, фармацевтической промышленности, защиты окружающей среды и рационального природопользования (экологической безопасности); производства машиностроительного профиля, выпускающие оборонную продукцию [5].

Структурная политика предполагает также создание интегрированных корпоративных структур. На сегодняшний день финансово-промышленные группы образуются в основном в отраслях либо высокорентабельных, либо обладающих значительным экспортным потенциалом. Однако более актуальными с позиций государственной промышленной политики представляются альянсы, объединяющие свободные финансовые ресурсы успешных отраслей с передовыми технологиями оборонных предприятий.

Среди направлений структурной перестройки экономики можно выделить поддержку отраслевых комплексов, выпускающих высокорентабельную продукцию, что внесло бы существенный вклад в пополнение доходов бюджета.

Техническое регулирование является одним из приоритетных направлений повышения конкурентоспособности отечественной продукции, модернизации промышленности, обеспечения безопасности продукции и процессов ее производства, защиты внешнеэкономических интересов страны в условиях подготовки по присоединению к Всемирной торговой организации. В целом техническое регулирование – правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Большое внимание в последнее время уделяется системе реализации мер государственной поддержки российских экспортеров промышленной продукции, а именно – возмещению из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях.

Промышленная политика должна быть подкреплена налоговой системой, ориентированной на модернизацию экономики. Пока налоговая система преимущественно основана на косвенном обложении хозяйственной деятельности, что обуславливает непропорциональное распределение налогов между сферами производства. Фискальная ориентация налоговой системы определяет чрезмерную нагрузку на реальный сектор экономики. Предоставление налоговых преференций некоторым предприятиям содействует повышению их собственного инвестиционного потенциала. Налоговые преференции должны обеспечивать, во-первых, стимулирование освоения прогрессивных технологий, выпуск наукоемкой конкурентоспособной продукции, подготовку высококвалифицированных кадров, ресурсосбережение и сокращение загрязнения окружающей среды; во-вторых, рост занятости и повышение оплаты труда работников. Кроме налоговых льгот к налоговым преференциям относятся налоговые и инвестиционные налоговые кредиты, амортизационные налоговые преференции.

Реализация частно-государственного партнерства состоит в координации целей и разделении ответственности и рисков, когда государство берет на себя риски, неприемлемые для бизнеса. Механизм частно-государственного партнерства (ЧГП) позволит государству привлечь частный капитал к финансированию и управлению стратегической собственностью, которая не подлежит приватизации, и для восстановления и совершенствования которой у него хронически не хватает средств. По своему определению механизм ЧГП для бизнеса не менее привлекателен – возможностью вкладывать деньги в эти капиталоемкие объекты и получать запланированную прибыль. В первую очередь Правительство РФ планирует развивать партнерство

бизнеса и государства в строительстве и эксплуатации дорог, портов, трубопроводов, в области ЖКХ.

В современных условиях государство может и должно сформировать только систему промышленной политики на различных уровнях управления и осуществлять ее регулирование. А основная ответственность за ее реализацию должна ложиться на конкретные предприятия.

Российские регионы и муниципальные образования имеют значительные резервы, властные полномочия, которые должны быть направлены на поддержку предприятий, снятие ограничений для развития малых и средних предприятий, стабилизировать банковскую систему в регионах. Реализация промышленной политики должна осуществляться только в развитии и росте реального сектора рынка. Именно на это должна быть нацелена промышленная политика региональных и муниципальных властей. Но разработка и реализация региональной промышленной политики в условиях ограниченного объема денежных средств требует особо тщательной проработки.

На региональном уровне должны решаться вопросы, связанные с банкротством и санацией предприятий. Региональные власти часто сталкивались с вопросами преднамеренного банкротства, но постепенно ситуация стала стабилизироваться и количество обанкротившихся предприятий резко уменьшилось по сравнению с прошлыми годами.

В современных условиях формирование конкурентоспособного промышленного продукта должно происходить в регионах, т.к. именно регион обладает уникальной комбинацией ресурсов и возможностей для активизации промышленного производства. Именно поэтому перспективы промышленного развития страны связаны с развитием регионов.

Реализация промышленной политики на уровне отдельных предприятий региона должна осуществляться через:

- поддержку на внешних рынках в рамках возможностей государственных внешних институтов;
- нормативные правовые акты и разъяснения, а также комментарии к ним, адресуемые конкретному кругу или всем предприятиям;
- экономические рычаги и стимулы: налоговые, тарифные, иные условия;
- административные меры в виде выдачи лицензий, квот, сертификатов;
- сферу образовательных услуг, оказываемых потенциальным и реальным работникам предприятия;
- управление государственной собственностью, в том числе государственными предприятиями;
- согласование мер с субъектами РФ.

Задача региональных властей – оказать помощь в налаживании систем взаимоотношений между участниками единого бизнес-процесса, где реализуются единые стратегические планы, а образовавшийся в результате корпоративных решений ресурс является общим, используется для стимулирования инвестиционного процесса в интересах развития всей бизнес-структуры, а не в интересах отдельного предприятия. Особый интерес региональных властей составляют совокупности предприятий, расположенных на территории региона. В этом случае эффект помощи может быть мультипли-

кативный. Если предприятия находятся в разных регионах (часто приветствуются связи предприятий в рамках региональных ассоциаций), то задача региональной администрации – согласовать позиции по всем предприятиям, задействованным в проекте (возможно и привлечь средства для поддержки предприятий соседних регионов).

Результатами региональной промышленной политики должно стать повышение конкурентоспособности региональных производителей, рост благосостояния жителей региона и налоговой базы региональных бюджетов.

Еще одним направлением промышленной политики является ориентация на малый и средний бизнес. Малый и средний бизнес, обеспечивающий и подпитывающий крупный и региональный бизнес инновациями, новыми видами продукции и кадровыми ресурсами, является равнозначным объектом промышленной политики. В области поддержки малого предпринимательства особое внимание должно уделяться наукоемкому, венчурному предпринимательству. Промышленная политика позволит сделать естественной и продуктивной производственную кооперацию малого предпринимательства со средним и крупным бизнесом, государственными предприятиями.

На наш взгляд, основы конкурентоспособности, ресурсопотребления и ресурсосбережения должны формироваться на региональном уровне, а в большинстве случаев – на конкретных предприятиях.

Ресурсосбережение сегодня является одним из важнейших факторов снижения производственных издержек и повышения конкурентоспособности отечественной продукции, способствующих выводу промышленности из кризисного состояния и экономическому росту хозяйствующих субъектов Российской Федерации. Перевод российской экономики на ресурсосберегающий путь развития тесно связан с формированием и реализацией программ повышения эффективности использования ресурсов, процессом расширения методической базы ресурсосбережения [6]. Процесс ресурсосбережения на сегодняшний момент находится в зачаточном состоянии. Одной из главных причин, сдерживающих процесс ресурсосбережения в промышленности, является ограниченность средств на реализацию эффективных ресурсосберегающих проектов и мероприятий в условиях недостаточной мотивации к экономии ресурсов у значительной части субъектов ресурсопотребления. В результате этого мы получаем колоссальный экономический ущерб.

Перевод российской экономики на ресурсосберегающий путь развития в современных условиях связан с формированием и реализацией программ ресурсосбе-

режения на отдельных промышленных предприятиях, что является важнейшим направлением их технического развития. Рациональное использование ресурсов представляет собой крупный резерв повышения эффективности общественного производства, обеспечения его конкурентоспособности и соответствия современным требованиям.

Таким образом, выработать промышленную политику предприятия – значит определить ее приоритетные направления, инструменты, объекты и субъекты воздействия и регулирования, организационно-экономический механизм реализации, мониторинг и корректировку. Это объясняется теми изменениями в обществе, которые происходят в последнее время. Если раньше промышленная политика и формировалась, то исключительно на государственном уровне, в настоящее время «центры ответственности» за формирование и реализацию приоритетных направлений промышленной политики смещаются в сторону предприятий.

Поэтому направления промышленной политики должны разрабатываться и реализовываться на различных уровнях.

На макроуровне определяются общенациональные цели промышленного развития, формируются федеральная нормативная база и федеральные целевые программы промышленной политики, разрабатывается стратегия их ресурсного обеспечения, организуется взаимодействие промышленного бизнеса и государства при формировании и реализации промышленной политики, уточняются разделение компетенций с регионами и внешнеполитические аспекты промышленной политики.

На мезоуровне регулируется формирование и функционирование вертикальных и горизонтальных (в том числе транснациональных) производственно-технологических комплексов, сопряженных по выпуску конечной продукции, и территориально-промышленных комплексов.

На микроуровне осуществляется создание благоприятных и целенаправленно мотивирующих условий деятельности предприятий как самостоятельных рыночных субъектов (включая правила разрешения хозяйственных споров, процедуры поглощений, санации и т.п.).

В соответствии с этим промышленная политика реализуется как методами макроэкономического регулирования (создание правил и условий, мотиваций поведения участников рынка, бюджетное перераспределение ресурсов), так и административными методами. В состав ее инструментов входят также формирование общественного мнения и ценностных шкал, организация диалога рыночных субъектов и государственной власти, горизонтальное и вертикальное согласование интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Паршин Н.М. Сущность и содержание промышленно-торговой политики в условиях глобализации мирохозяйственных связей // Вестник ВГУ. Сер. Экономика и управление. 2005. № 2. С. 49–56.
2. Борисов А.Б. Большой экономический словарь / Авт. и сост. А.Б. Борисов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Книжный мир, 2005. 860 с.
3. Кузнецов Б. Нужна ли России промышленная политика? Режим доступа: <http://www.kisi.kz/Parts/Monitoring/12.2001/19-12mon2.html>
4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 2006. 485 с.
5. Торгово-промышленная палата РФ. «Государственная промышленная политика России. Проблемы формирования и реализации». Режим доступа: www.tpprf.ru
6. Грачева Е.А. Энергосбережение для всех и каждого. Челябинск: Энергосбережение, 2002. 112 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 18 февраля 2009 г.