

КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА¹

В статье анализируется эволюция понятия промышленная политика, возможность и целесообразность ее проведения в период развития постиндустриальной экономики, обосновывается безальтернативность проведения государственной промышленной политики как инструмента становления современного технологического уклада, предложены механизмы реализации промышленной политики.

штабной национальной задачей стратегического характера. Необходимо формирование нового конкурентоспособного облика российской экономики, определение путей ее посткризисного развития, становления эффективной международной специализации, что актуализирует проблему выработки соответствующих механизмов достижения указанных целей. В то же время известно, что структурные особенности экономики России не адекватны структурным пропорциям экономики развитых стран. Если в отраслевой структуре промышленности РФ доля добывающих видов деятельности составляет 33 % при 67 % обрабатывающих, то в экономически развитых странах пропорция иная: 8 % – это добывающая промышленность, 92 % – обрабатывающая.

К настоящему времени четко проявились такие структурные особенности отечественной промышленности, как узость сегмента, производящего конкурентоспособные, торгуемые на мировом рынке товары, а также высокая концентрация занятых в отраслях с невысокой конкурентоспособностью, устойчиво развивающихся только в условиях относительно закрытых рынков. Наличие двух секторов, резко различающихся по технологическому уровню и рентабельности, является главной характерной чертой так называемый периферийной экономики. Она возникает в условиях, когда государство не берет на себя ответственность за формирование основных экономических и финансовых макропропорций, за решение структурных проблем.

Структурные диспропорции характерны и для российских участников инновационного

процесса с точки зрения соотношения предприятий крупной, малого и среднего инновационного бизнеса, что является одним из самых опасных структурных несоответствий. Несмотря на определенный экономический рост за последние годы, серьезных структурных изменений в экономике страны и ее крупнейших промышленных регионах не произошло. Профессором В.Н. Лексиним предложен термин «экономика удвоения», под которым понимается своеобразный конгломерат внешнеэкономического прорыва и со структурной точки зрения внутриэкономического застоя при одновременном проведении разнообразных реформ. Таким образом, экономика удвоения – это особый тип экономической активности, не основывающийся на реальной реструктуризации отраслей, модернизации старых и возникновении новых производств.

Основной инструмент, с помощью которого развитые страны изменили облик национальной промышленности, а развивающиеся страны успешно решают эту задачу – промышленная политика. Профессор Гарвардского университета Д. Родрик отмечает: «В развивающихся странах трудно найти преу-

¹ Статья подготовлена при поддержке программы фундаментальных исследований Президиума РАН №19 «Прогноз технологического развития экономики России с учетом новых мировых интеграционных процессов», а также Целевой программы УрО РАН поддержки междисциплинарных проектов, выполняемых в содружестве с учеными СО и ДВО РАН.

спевающую индустрию, которая бы не была результатом проведения промышленной политики»². В то же время необходимость проведения промполитики продолжает оставаться дискуссионной как в нашей стране, так и за рубежом. Предмет дискуссии – сама целесообразность проведения промполитики, ее теоретическое основание, соотношение промышленной, структурной, инновационной политики, допустимость государственного вмешательства в экономику (признается правомерность выработки и реализации приоритетов институционального развития, но провозглашается недопустимость вмешательства в межотраслевое перераспределение инвестиций) и др.

Оценка правомерности проведения промполитики в значительной мере зависит от приверженности разных авторов к одной из альтернативных моделей экономической политики – либеральной и дирижистской. Если в рамках либеральной модели провозглашается свободная игра рыночных сил и минимум участия государства в экономике, то при дирижистской модели считается допустимым активное участие государства в экономике не только как реформатора, но и действующего субъекта, государственного предпринимателя и инвестора. В рамках данных моделей сформировались «жесткая» или вертикальная (как принято ее называть в странах ЕС) модель промполитики и «мягкая», или горизонтальная. Первая из них предполагает стимулирование конкретных производств при использовании в качестве инструмента господдержки всевозможных льгот (считается, что такая модель применяется главным образом в слаборазвитых странах). Вторая модель ориентируется на создание общих для всех отраслей возможностей развития производства (применяется в развитых странах, в частности в ЕС).

В России сторонники либеральной модели, доминировавшей весь переходный период, отстаивали либерализацию, приватизацию и формирование институтов, обеспечивающих нормальное функционирование рыночных механизмов. Сторонники дирижистской модели объясняют причины провала рыночных реформ прежде всего быстрым

уходом государства из экономики. Некоторые исследователи считают, что сторонники второй модели всегда выступали за активную промышленную политику, понимаемую не в западном смысле («industrial policy»), что означает меры государства по поддержке или развитию конкретных секторов экономики, а в советском смысле – государство определяет приоритетные отрасли и реализует программы их развития в основном за счет государственных инвестиций либо широкого применения льгот.

Промышленная политика как самостоятельный государственный инструмент управления сформировалась в эпоху промышленной революции и индустриализации в XIX в., когда технико-технологические средства рассматривались в качестве основного инструмента решения важнейших социально-политических проблем, однако ее окончательное оформление произошло только в индустриальном обществе. Именно тогда «industrial policy» через систему конкретных мер государства по поддержке определенных секторов экономики способствовала развитию наукоемких высокотехнологичных производств и становлению в качестве доминирующего новейшего технологического уклада.

Противоречивые итоги экономического развития стран мирового сообщества в последние десятилетия XX в. и в начале XXI в. заставляют переосмыслить многие ключевые положения относительно значимости государственной промышленной политики и ее влияния на развитие национальной экономики. В условиях глобализации мировой экономики с безальтернативными инновационными приоритетами актуализируется вопрос перевода экономики на путь постиндустриального развития. Основой общественного прогресса в постиндустриальной экономике становится быстрое технологическое развитие с превалированием информационных и инновационных тенденций развития общества, становление в качестве движущей силы прогресса человека как творческой личности, изменение соотношений секторов экономики, ее структурная модернизация. Резкое повышение динамизма технологической жизни, рост потребностей и возможностей их удовлетворения, индивидуализация как потребностей, так и технологических реше-

¹ Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. Harvard University, 2004.

ний, быстрое изменение представлений о прогрессивности хозяйственной структуры – все это является серьезным основанием для сомнений по поводу эффективности государственных решений относительно концентрации ресурсов на возможных точках потенциального роста.

В то же время очевидно, что существуют дефекты рыночного регулирования, которые могут быть преодолены только проведением государственной промышленной политики (рис. 1). Один из рыночных дефектов связан с тем влиянием, которое оказывают на деятельность экономических субъектов так называемые экстерналии или внешние эффекты. Среди сфер экономики, в значительной мере подверженных их влиянию, прежде всего необходимо отметить инновационную деятельность, которая нуждается в господдержке для нейтрализации потерь инноватора. Можно также отметить особый тип экстерналий, связанный с квазиинновациями, т. е. выявлением

возможностей производства в стране известного и распространенного на мировых рынках товара с более низкими издержками. Если квазиинноватор терпит неудачу – на него ложится весь ущерб. Если он успешен – то чаще всего не может рассчитывать на патентную защиту, но должен делить свое открытие с другими производителями. Кроме того, существуют два других рыночных дефекта, которые могут быть устранены проведением государственной промышленной политики – это наличие высококонцентрированных отраслей и неприспособленность хозяйствующих субъектов к согласованию многосторонних взаимосвязанных решений.

Опыт формирования и реализации промышленной политики в России достаточно богат. Здесь в 1989–1991 гг. не могло быть постановки самого вопроса о промышленной политике, так как преобладала вера в рынок как панацею от всех бед. В 1992–1993 гг. на государственном уровне был определен круг отраслей, поддерживаемых в приоритетном

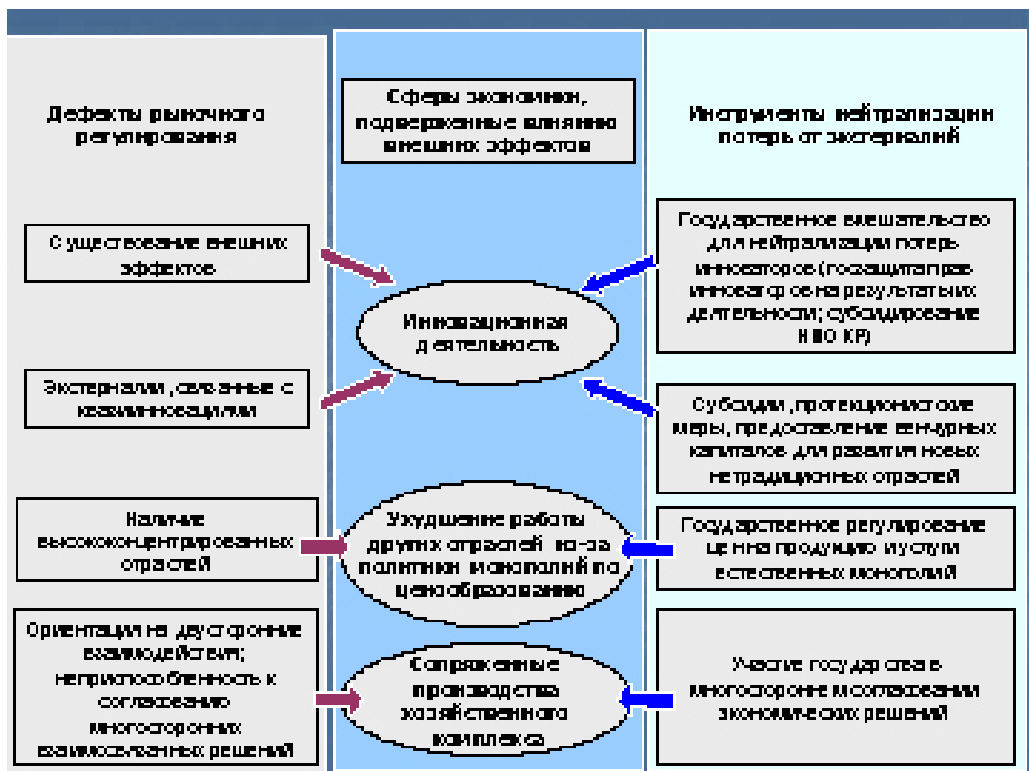


Рис. 1. Промышленная политика как инструмент снижения потерь от дефектов рыночного регулирования

порядке за счет специального бюджетного фонда поддержки приоритетных отраслей. Затем (1994–1998 гг.) был отказ от критериев отраслевой селекции, а поддерживались коммерчески эффективные проекты (принцип финансирования 4:1). Отсутствие технологического прогресса, а также положительных структурных сдвигов, привело к новому этапу, когда утвердилось мнение, что лучшая промышленная политика – это ее отсутствие. Сложившаяся в результате такой политики консервация структуры промышленности предопределила необходимость более активной государственной промышленной политики, которая в период 2001–2005 гг. реализовала универсальные методы поддержки промышленности. Проведение такой мягкой промполитики привело к некоторому улучшению условий развития низкотехнологичных производств, но не смогло предотвратить снижение конкурентоспособности и разрушение потенциала развития высокотехнологичных производств.

В условиях отечественной экономики, где не решены проблемы положительных структурных сдвигов в промышленности, где сохраняется значительное число устаревших производств и существует острая потребность в поддержке инновационного развития промышленности, нельзя отказываться от промышленной политики как самостоятельной категории макроэкономического регулирования. В рамках промышленной политики, по нашему мнению, должна соединяться миссия промышленности в контуре социально-экономической системы государства и стратегия как форма реализации миссии в конкретных исторических условиях. Закономерно, что в период 2006–2008 гг. мягкая промполитика стала дополняться селективными мерами поддержки приоритетных видов деятельности, что позволило акцентировать внимание на повышении инновационного потенциала экономики, развитии высокотехнологичных производств.

Можно отметить, что научно-технический прогресс осуществляется неравномерно в различных направлениях науки и техники, отраслях, странах. В качестве локомотивов технологического прогресса обычно выступают разные страны. Смена лидеров происходит в периоды технологических переворотов и

определяется структурой технологических укладов с выделением доминирующего. Иллюстрация данного процесса приведена в табл. 1.

Четвертый технологический уклад начал формироваться после мирового кризиса 1929-1933 гг., при этом в первом десятилетии преобладали производства военно-технологического характера, но с 50-х гг. технологические достижения распространились и на гражданскую сферу. Лидерами технологического прорыва были США и СССР. Однако в становлении пятого технологического уклада, основами которого являются микрoeлектроника и персональные компьютеры, биотехнология микроорганизмов на основе генной инженерии, космические технологии и мобильная связь и т.д., СССР уже не играл роли технологического лидера, а с 1990-х гг. Россия оказалась в состоянии технологической деградации.

Однако, в развитых странах к началу XXI в. пятый технологический уклад утратил лидирующие позиции и начался активный процесс разработки новых поколений техники шестого технологического уклада, который станет доминирующим в 20–50-е гг. XXI в. Одновременно этот период, очевидно, станет периодом постиндустриального технологического способа производства. Он будет носить гуманистически–ноосферный характер, что может радикально изменить технологический облик экономики. Базовыми научно-техническими направлениями этого уклада, вероятно, будут нанотехнологии, генная инженерия животных и человека, альтернативная энергетика, глобальные информационные сети. Лидерство в технологической модернизации в настоящее время принадлежит США, Западной Европе, Японии. Россия при условии реализации оптимистического варианта инновационной стратегии развития имеет шансы значительно приблизиться к лидерам в середине XXI в.³

Однако сегодня отечественная экономика отличается аномальной технологиче-

³Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Издательство “Экономика”», 2008. С. 216.

Таблица 1

Лидирующие направления техники, отрасли и страны преобладающих технологических укладов в 1950-2050 гг. *

Технологические уклады	Четвертый 1935–1980	Пятый 1981–2020	Шестой 2021–2050
Ведущие направления техники	ЭВМ, атомная энергия, ракетные двигатели, пластмассы, нефтетолливо, начало освоения космоса	Микроэлектроника, биотехнология микроорганизмов, информатика, космонавты, нефтегазовое топливо, космические технологии	Нанотехнологии, летательные аппараты, растительные и животные, глобальные информационные сети, водородное и другое альтернативное топливо
Ведущие отрасли	Приборостроение, атомное машиностроение, радиоэлектроника, химия, нефтяная промышленность, телекоммуникации	Информационная техника и связь, телекоммуникации, нефтегазовая промышленность, химическая промышленность	Производство наноматериалов, биотехнология, водородная энергетика, альтернативный транспорт, Интернет
Лидирующие страны	США, Япония, СССР, Западная Европа	США, Западная Европа, Япония, новые индустриальные страны	США, Западная Европа, Япония, Китай, Индия, Бразилия, Россия (итиниственный сценарий)

* Таблица составлена на основе данных

Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика». 2008. С. 213.

Глазьев С.Ю. О задачах структурной политики в условиях глобальных технологических сдвигов // Экономическая наука современной России. 2007. № 3,4.

ской многоукладностью, когда становление доминирующего технологического уклада в течение длительного времени не сопровождалось исчезновением укладов более низкого уровня. В итоге в России сохраняются производства третьего, преобладают производства четвертого, развивается пятый и отдельные элементы шестого технологического уклада. Такая многоукладность является серьезным препятствием достижения возможного лидерства России даже к середине XXI в., что актуализирует разработку четко сформулированной, законодательно оформленной и последовательно реализуемой государственной промышленной политики.

Определяющую роль в формировании и развитии новейшего, шестого технологического уклада в России играет оборонно-промышленный комплекс (ОПК). Можно

отметить, что применительно именно к этому комплексу впервые в современной России официально было введено в оборот понятие государственной промышленной политики. Это произошло в 1993 г. в связи с принятием концепции указанной политики в оборонном комплексе. Однако впоследствии такое понятие исчезло даже в главном на тот период экономическом документе Федерального Правительства – «Стратегии развития РФ до 2010 года». В настоящий период, как ранее отмечалось, повышается значимость государственной промышленной политики в целом и в оборонном комплексе в частности. На Среднем Урале, где сосредоточен достаточно мощный ОПК, элементы промышленной политики применялись даже в годы кризисного развития. Здесь в 1999 г. была разработана и утверждена Правительством Свердловской области «Концепция промыш-

ленной политики Свердловской области» с четким выделением стратегических приоритетов высокотехнологичного производства. Сегодня ОПК Свердловской области – это современное, достаточно диверсифицированное наукоемкое производство как военной, так и гражданской продукции. В качестве примера можно привести развитие серийного производства современной медицинской техники на предприятиях оборонного комплекса Среднего Урала.

Здесь, на базе Уральского оптико-механического завода, принято решение о создании холдинга по производству медицинского оборудования, в который будут входить около 40 предприятий. Основной целью формирования данной структуры является концентрация интеллектуального потенциала, финансовых возможностей предприятий. Уральский оптико-механический завод, обладая уникальными технологиями в оборонной тематике, осуществляет активный трансферт технологий. И медицинская, и оборонная тематика оказываются взаимодополняемыми, ибо медицинская продукция – это высокоинтеллектуальная продукция. Трансферт технологий на данном заводе составляет 61 %, здесь ежегодно осваивается более 300 новых технологий и в оборонном, и в гражданском производстве. Это только один из примеров возможного участия предприятий ОПК в производстве высокотехнологичной продукции гражданского назначения. Большие возможности в этом направлении имеются также на Уральском приборостроительном заводе, в корпорации «ВСМПО-Ависма».

Уральский приборостроительный завод, специализирующийся на производстве и ремонте гироскопических приборов и комплексных систем управления летательными аппаратами, создал целую серию аппаратов для искусственной вентиляции легких, освоил производство ультразвуковых сканеров и продолжает работу по освоению производства более высококлассных диагностических аппаратов. Мощности завода позволяют производить не менее пяти тысяч аппаратов искусственной вентиляции легких в год и не менее тысячи диагностических аппаратов. Корпорация «ВСМПО-Ависма» своим материалом удовлетворяет мировое производство имплантатов на базе титана на 30–40 %, в том числе более 60 % уходит в

США, 35 % – в Европу и только 5–10 % остается в других странах, включая Россию. В то же время можно отметить, что уникальность титана как материала, идеально совместимого с человеческим организмом, позволила широко его применять для различного рода операций. В США на 300 млн жителей делается 450 тыс. операций, в Германии на 80 млн – 150 тыс. операций, а в России на 140 млн жителей делается 15 тысяч операций при необходимых 140–200 тысяч операций только на бедренных суставах.

Изменившиеся приоритеты и условия в период становления экономики знаний предопределили необходимость учета новых реальностей промышленного развития. Промполитика в зарубежных странах XX в. (*industrial policy*), трактовавшаяся как меры государства по целенаправленной поддержке или ускоренному развитию конкретных секторов экономики (рис. 2) эволюционировала в промышленную политику XXI в. (*industrial competitiveness policy*), т. е. политику стратегического сотрудничества частного сектора с государством. Целью такой политики является повышение конкурентоспособности экономики, выявление основных препятствий на пути к экономической реструктуризации и выбор способа их эффективного устранения.

Аналогичная тенденция характерна и для России. Принципиальные особенности современной отечественной промполитики заключаются в следующем:

- государственная промышленная политика сегодня формируется как национальная промполитика, когда равноправными участниками ее разработки и реализации являются государство, бизнес, наука, общественные организации, формирующиеся институты гражданского общества;
- все большее размывание отраслевых границ за счет диверсификации в новые виды товаров, активизации деятельности по инсорсингу–аутсорсингу, а также кооперации с компаниями из других отраслей привело к формированию экономики отраслей, тесно связанных между собой. Это снизило роль и значение отраслевой политики, что предопределило переход к конкурентной политике, политике

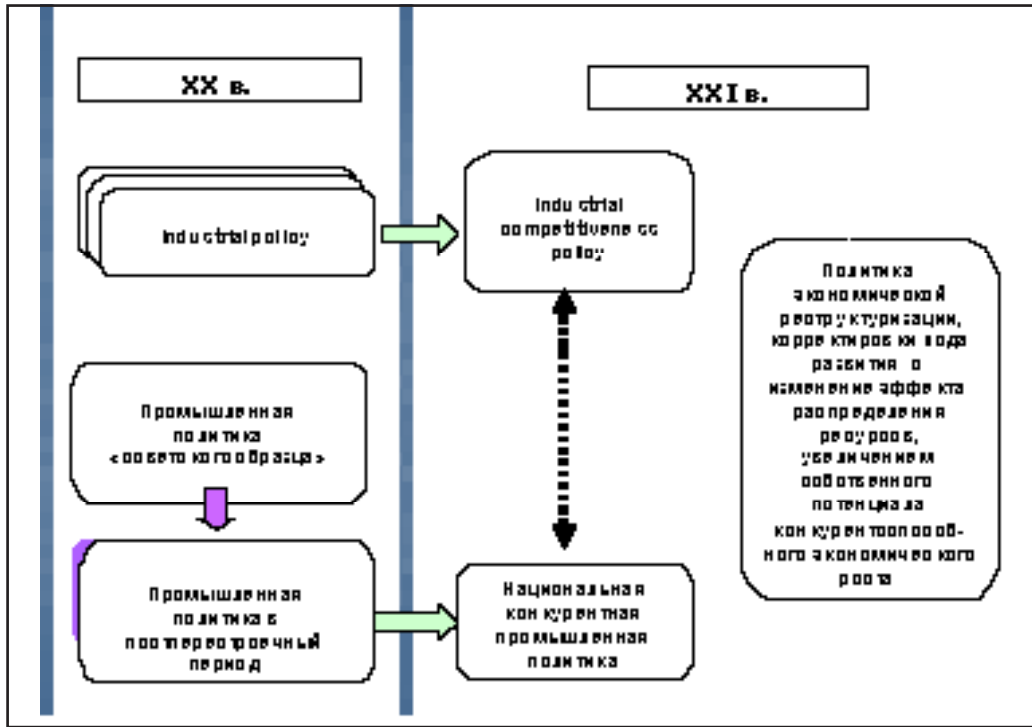


Рис. 2. Промышленная политика: от XX к XXI веку

структурного «перепроектирования» промышленности с целью создания конкурентоспособной промышленности (от *industrial policy* к *industrial competitiveness policy*);

- определяющая роль в процессе отмеченного выше «перепроектирования» принадлежит формированию нового технологического ядра, конвергенции технологий, связанной с реализацией принципиально новых возможностей за счет перекрестного использования информационных, био- и нанотехнологий, возрастающего влияния ускоренного технологического развития на сферу потребления. В условиях, когда экономический рост отождествляется только с научно-техническим прогрессом и интеллектуализацией основных факторов производства, когда производство, распределение и использование знаний и информации являются главными условиями устойчивого экономического развития, центральной составляющей промышленной

политики становится инновационная политика, позволяющая сформировать новое технологическое ядро.

Таким образом, отечественная промышленная политика, переходящая в конкурентную политику, политику структурного «перепроектирования» промышленности и повышения конкурентоспособности, во многом приобретает черты, соответствующие *industrial competitiveness policy*, т. е. промполитики XXI в. Природа такой политики заключается в том, что она корректирует рыночные силы: усиливает или нивелирует эффект распределения ресурсов, максимально увеличивая собственный потенциал экономического роста, снижая риски производственных потерь и погони за рентой. В этом случае промышленная политика позволяет своевременно корректировать ход развития, учитывать изменения внешней среды, уменьшая при этом разрывы между планируемыми и реально достигнутыми результатами, между возможными альтернативами и реализацией одной из них, задействовавшей требуемые ресурсы. Про-

мышленная политика XXI в. делает акцент на политике экономической реструктуризации. Она формирует стратегическое сотрудничество частного сектора с государством с целью определения основных препятствий на пути к реструктуризации, а также способов вмешательства для эффективного их устранения. При этом становится наиболее актуальным не столько достижение консенсуса по поводу содержания, форм и методов проведения промышленной политики, сколько активное экспериментирование как в условиях разных стран, так и применительно к отдельным регионам в рамках конкретной страны, по разработке разных моделей промышленной политики. Естественно, в этих условиях промполитика должна изменяться, самоорганизовываться, развиваться и в конечном счете переходить в режим самоорганизационного функционирования.

Однако в настоящее время успешность промышленной политики в значительной мере зависит от механизма реализации с включением общественных институтов, участвующих в ее проведении. Можно отметить, что этот механизм так же, как и само понятие промышленной политики, претерпел значительные изменения. Еще в 90-е г. прошлого столетия основная модель механизма реализации промышленной политики в нашей стране представляла собой механизм развития наукоемких отраслей, механизм реструктуризации традиционных отраслей и компенсационный механизм. Изменившиеся условия и новые требования к современной промышленной политике определяют необходимость разработки новых подходов к механизму ее реализации. Среди таких подходов могут быть выделены как наиболее значимые четыре:

- реализация приоритетных проектов;
- кластерный подход;
- частно-государственное партнерство;
- институты развития.

На последнем из возможных механизмов реализации промышленной политики, а именно институтах развития, целесообразно остановиться несколько подробнее, ибо они находятся фактически в стадии становления. Очевидно, что необходимым условием успешного проведения промполитики явля-

ется высокая эффективность работы самого государства, наличие у госорганов не только требуемого набора инструментов реализации промполитики, но и достаточного объема финансовых ресурсов. В стране сейчас созданы так называемые институты развития, которые включают в себя особые экономические зоны, инвестиционный фонд, Российскую венчурную компанию, Банк развития РФ. Для их более эффективного действия целесообразно на региональном уровне формировать комплементарные институты развития как катализаторы инновационного экономического роста и эффективные инструменты проведения государственной региональной промполитики. Они позволяют снизить дефекты рынка и компенсировать длительность становления новой институциональной системы; решать задачи модернизации при отставании от стран-лидеров в технологической сфере, в качестве институциональной среды и инвестиционного климата. Данные институты позволяют выявить новый потенциал роста, уменьшить прямые издержки выхода на новые рынки, снизить прямые риски новых проектов.

Эффективность функционирования институтов развития во многом предопределяется соблюдением таких принципов, как приоритетность создания и выхода на новые рынки; поддержка стартовых этапов инвестиционных проектов; содействие инновациям; поддержка инфраструктурных проектов. Создание региональных институтов развития позволяет получить эффект гарантий; мультипликативный эффект; эффект преодоления барьеров; повышение инновационной активности, что будет способствовать ускорению формирования высокотехнологичного ядра экономики.

Значимость общественных институтов в реализации промышленной политики усиливается в период формирования постиндустриальной экономики с позиции необходимости участия политического лидера, наличия координационно-совещательного и экспертно-аналитического органов, надежных механизмов прозрачности и подотчетности. Представляется обязательным участие политического лидера в формировании и реализации промполитики. Это повышает ее привлекательность и гарантирует обсуждение проблем на высшем

государственном уровне, обеспечивает координацию и контроль над правительственными структурами, реализующими промполитику, повышает ответственность государственного деятеля за последствия ее осуществления. Координационно-совещательный и экспертно-аналитический органы вырабатывают и оценивают стратегические приоритеты, систематизируют информацию о возможностях новых инвестиций, поддерживают связи между различными госучреждениями, бизнесом и общественностью, разрабатывают предложения по изменению законодательства и регламентов, дополняют элементы поддержки набором обязательных условий. Разработка системы подотчетности по всем государственным

ресурсам, задействованным в поддержку нового бизнеса, обеспечивается функционированием надежных механизмов прозрачности и подотчетности.

Успешная реализация продуманного механизма реализации промышленной политики бесспорно окажет положительное влияние на повышение качественного уровня промышленности, на возможность серьезных структурных преобразований региональной экономики и повышение ее конкурентоспособности.