



ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И АДЕКВАТНЫЕ РЕШЕНИЯ

**Г.Б. Клейнер,
чл.-корр. РАН,
зам. директора ЦЭМИ РАН**

**Моделирование сложных систем.
Современные направления теории и практические
приложения. Воронеж, ВГУ,
2004**

Нужна ли России государственная промышленная политика?

В экономическом сообществе нет единой точки зрения на этот вопрос. Наиболее распространены три позиции. Согласно первой, любая промышленная политика может нанести только вред, поскольку она предполагает систему приоритетов в развитии отраслей и производств, а в современном быстроменяющемся мире трудно предугадать, какие отрасли станут лидерами прогресса. Поддержка же нелидирующих отраслей приведет не только к потере денег, но и отбросит Россию далеко назад в мировой гонке лидеров. Здесь, таким образом, предполагается, что промышленная политика не повредила бы, если бы ее авторы владели совершенным знанием будущего. Или короче: промышленная политика нужна, но "правильную" политику невозможно сформировать.

Вторая точка зрения говорит о том, что не нужна никакая вообще промышленная политика, даже если бы отрасли-лидеры и другие сценарные условия планируемого периода были известны наперед. Перераспределение значительных объемов средств через государственный бюджет, неизбежное при сильной государственной политике, тянет экономику из "царства свободы" в "царство произвола", способствует расцвету бюрократии и в конечном счете тоже ведет к снижению темпов роста. Иными словами, с этой точки зрения не нужна никакая, даже самая "правильная" промышленная политика.

Наконец, согласно третьей (по нашему мнению, наиболее основательной) точке зрения государственная промышленная политика, даже не совсем оптимальная и точная, в любом случае необходима экономике, а экономике становления и развития рыночных отношений - в особенности. Эта точка зрения опирается на три основных положения. Первое из них связано с ролью государства в системе организации жизни страны, второе - с актуальностью задачи развития "среднего слоя" в российской экономике, третье - с новейшими достижениями экономической теории.

Начнем с первого - особой роли государства в системе "государство - общество - экономика". Как организовано "разделение труда" в этой системе? Упрощая, можно нарисовать следующую картину. Экономика производит продукцию для потребления обществом, а последнее, в свою очередь, служит источником рабочей силы для экономики. У государства же есть особые функции, обязанности и права по отношению к обществу и экономике, которые оно не может переложить на них. Это связано с особой *интеграционной ролью государства - субъекта делегирования прав граждан*. Государство является своего рода стабильной несущей конструкцией в жизни страны. Не связывая себя в принципе ни с какой конкретной группой физических лиц, оно отвечает за преемственность и непрерывность развития данной страны во времени и в пространстве. В этом смысле объектами заботы государства должны быть не только живущие сейчас на его территории, но и будущие поколения граждан. Для более наглядного описания этой картины можно вспомнить поговорку о недалеком человеке, который "за деревьями не видит леса". Задумаемся: чем совокупность близко растущих деревьев отличается от *леса*? Ответ прост: каждое из деревьев существует ограниченное время, а лес включает в себя не только растущие сейчас экземпляры, но и будущие (а в какой-то мере - и прошлые, уступившие место новым) деревья. Так вот: и общество (как

совокупность живущих в данное время людей) и экономика (как совокупность действующих экономических агентов) озабочены главным образом текущими проблемами. И только государство как субъект делегирования нормотворческих и правоохранительных полномочий, производитель общественных благ, аккумулятор налоговых поступлений, информационного и интеллектуального ресурса (аналог леса), должно заботиться не только о данном, но и о будущих поколениях граждан и экономических субъектов. Вот почему государство, ориентируясь на перспективу, просто обязано выстраивать политику во всех основных направлениях социально-экономического развития. Кроме того, сам процесс формирования и обсуждения в обществе социально-экономической политики играет важную познавательную, коммуникационную и консолидирующую роль.

На проблему можно взглянуть и с другой стороны. По сути дела, экономическая политика - эффективная или расточительная, продуманная или спонтанная - есть у любого государства. Правда, подобно известному мольеровскому герою, случайно узнавшему, что он разговаривает прозой, некоторые политики и руководители государства чаще всего не называют разрозненные и несогласованные действия разных ведомств, причастных к развитию экономики, "экономической политикой". Их стеснительность можно понять. И тем не менее экономическая политика была, есть и будет.

Но так ли уж необходима именно промышленная политика государства? Нельзя ли обойтись макроэкономическими установками, не "опускаясь" до отдельных отраслей народного хозяйства? Чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к недавней истории.

"Этапы большого пути"

В ходе социально-экономических преобразований в России, начиная с конца 1980-х годов, можно выделить три основных этапа, отличающиеся прежде всего сменой основной целевой и предметной сферы преобразований. На первом этапе основной упор был сделан на *разрушение* хозяйственного механизма централизованно управляемой экономики. Здесь была ликвидирована система разветвленного в пространстве и протяженного во времени иерархического планирования, а также плановой отчетности и стимулирования; сняты ограничения с процессов реорганизации и изменения границ предприятий, предоставлена полная самостоятельность реорганизованным агентам во внутренней и внешней деятельности; проведена приватизация основной части общенародной (государственной) собственности; ликвидирована государственная монополия внешней торговли; максимально ослаблены требования к качеству производственных процессов и продукции со стороны органов стандартизации; резко снижены объемы государственных заказов. Одновременно было ликвидировано или минимизировано большинство органов отраслевого и территориального социально-экономического регулирования.

Фактически данный этап можно охарактеризовать как период целенаправленного разрушения вертикальных взаимосвязей в народном хозяйстве (этап "расчистки"). Незапланированным, но естественным результатом этого этапа стало разрушение горизонтальных связей как между хозяйствующими субъектами, так и между территориальными образованиями.

На втором этапе были сделаны попытки создания институтов *макроэкономического регулирования* поведения хозяйствующих агентов. Непосредственной целевой сферой преобразований стали макроэкономические процессы. Были сформированы механизмы реализации монетарной политики государства, валютного регулирования, система поддержки занятости населения и преодоления негативных последствий безработицы, фондовый рынок, антимонопольное регулирование. Данный этап был направлен на стабилизацию экономики чисто макроэкономическими, не носящими иерархический характер средствами ("макроэкономический" этап). Незапланированным, но естественным следствием первых двух этапов реформ стал расцвет теневой экономики и криминала.

К концу 1990-х годов стало очевидно, что макроэкономические методы не дают требуемого функционального результата: поведение предприятий продолжает сохранять черты парадоксальности (с точки зрения традиционных для развитой рыночной экономики критериев), продолжается неинновационный и низкоинвестиционный характер развития предприятий, корпоративные конфликты приобрели массовый характер и наносят значительный урон эффективности экономики, масштабы коррупции, оппортунистического поведения и криминала выросли до недопустимых размеров.

Основное направление третьего, идущего сейчас этапа преобразований, связано с *регулированием микроуровня* («микроэкономический» этап). В качестве целевой сферы здесь выступает корпоративное управление, поведение институциональных и индивидуальных инвесторов, менеджеров и работников предприятий, другие проблемы микроуровня, как в производственной, так и в муниципальной сфере. Этап нельзя считать завершившимся. Создан кодекс корпоративного поведения, продолжается совершенствования законодательства об акционерных обществах, направленное на согласование интересов, прав и ответственности акционеров и менеджеров предприятий, идет "обкатка" трудового кодекса, планируется переход на международные стандарты бухгалтерского учета. Каков же итог?

Промежуточные итоги

Количественные результаты, достигнутые экономикой в 2002 г., не дают основания для оптимистических надежд на успешное завершение переходного периода даже при выполнении всех планов третьего "микроэкономического" этапа. Статистические данные свидетельствуют о замедлении позитивных процессов. В 2002 г. в различных секторах народного хозяйства в темп роста снизился с 5% и более в 2001 г. до 4% в среднем. Так, снизилась интенсивность роста выпуска промышленной продукции, уменьшился спрос на продукцию промышленности строительных материалов, полиграфической промышленности, машиностроения и металлообработки и др. подотраслей; снизился средний уровень загрузки производственных мощностей; увеличились масштабы сокращения численность занятых. Номинальный сальдированный финансовый результат деятельности предприятий и организаций промышленности по данным Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ за 2002 г. снизился на 26,3% по сравнению с таким же периодом предыдущего года, а доля убыточных предприятий выросла на 5,5% и составила 43%.

Однако наиболее сильную тревогу вызывают качественные итоги преобразований. Главная структурная черта постпереходной российской экономики - ее *фрагментарность*, т.е. распадение на отдельные слабо связанные части и компоненты. Различные составляющие экономики развиваются с впечатляюще различной интенсивностью. Какой бы разрез экономики ни взять - по отраслям, территориям, формам собственности, размерам предприятий и т.п., всюду можно заметить значительную разницу в темпах и качестве роста (или спада). Нарушена и сбалансированность между отдельными подсистемами народного хозяйства: инновационные процессы отстают от производственных, рост инвестиций -- от роста сбережений и т.д. Фрагментированная экономика не обладает способностью к воспроизводству, и фрагментарность экономики -- основное препятствие для экономического роста. В этой ситуации, заметим, адекватной мерой экономического подъема должен стать не столько темп роста ВВП, сколько степень внутренней консолидации экономики, равномерность распределения этого роста (с учетом народнохозяйственных приоритетов) по отраслям, комплексам, территориям. Устойчивый экономический рост, в отличие от экономического спада, - свойство целостных и сбалансированных систем.

Пронизанная разломами по всем направлениям экономика является неустойчивой, поскольку неблагоприятные изменения внешних условий в том или ином секторе не могут быть компенсированы за счет ресурсов других секторов. Точно так же и рост в одном из анклавов (нефтяной промышленности, к примеру) не распространяется на другие отрасли экономики. Внутренние спрос и предложение, образующие становой хребет экономики, не ориентированы друг на друга, нескоординированы и развиваются по разным траекториям. Фрагментарность экономики ограничивает конкуренцию и провоцирует инфляцию, поскольку производители начинают ориентироваться на максимальную цену спроса. Для фрагментарной экономики характерны и низкий уровень взаимного доверия агентов и вытекающая отсюда несклонность к долгосрочным инвестициям. В такой экономике низка эффективность использования всех видов ресурсов, поскольку фрагментарность препятствует их перетоку в точку наивысшего спроса. Концепция "точек" или "полюсов" роста как локомотивов экономической динамики непригодна для фрагментированной экономики. Максимально фрагментированная экономика - это и есть "экономика физических лиц".

"Где эта улица, где этот дом?"

Итак, макрополитика вкупе с микрополитикой не оправдали возлагаемых надежд. Где же тот уровень, который нуждается в специальном внимании государства (образно говоря, та улица, которая ведет к экономическому "храму")? Этот уровень лежит *между* макро- и микроэкономикой и носит потому название *мезоэкономики*. Мезоэкономика - и только она - может стать связующим звеном между двумя предметными сферами экономического анализа и экономической политики: макроэкономической, где основными предметами рассмотрения и управления являются *процессы* динамики ВВП, цен, занятости, инвестиций и т.д., и микроэкономической, где рассматривается главным образом массовое поведение *объектов* - предприятий, организаций, домашних хозяйств. Предметами рассмотрения и регулирования в мезоэкономике являются совокупности предприятий и организаций,

демонстрирующие одновременно поведение *группы* объектов и *группового* объекта. К таким объектам относятся отрасли народного хозяйства (промышленность, транспорт, связь и др.), регионы, финансово-промышленные и торгово-промышленные группы, крупные вертикально интегрированные компании и комплексы и т.д.

Именно к мезоэкономике относится (и занимает в ней одно из главных мест) промышленная политика. Промышленная политика предполагает не только формирование системы приоритетов в развитии отраслей или подотраслей, но и выравнивание ситуации внутри отраслей и подотраслей. Реализация перспективной государственной политики в промышленной сфере позволила бы снизить социально-экономическое неравенство между регионами и центром, а также между самими регионами (сейчас по некоторым показателям они различаются в сотни раз), выровнять организационно-технический уровень предприятий, бороться не только с явлениями "новой бедности" в социальной сфере, но и с явлениями "нового отставания" в экономико-технологической сфере.

Между микроэкономической и мезоэкономической политикой существует важное концептуальное различие. Микроэкономическая теория основана на конкуренции между агентами как основном факторе принятия решений и основной движущей силе развития. Такое понимание развития страдает определенной односторонностью. Не менее важной силой развития служит кооперация - сотрудничество между агентами. В наибольшей степени оно реализуется в интеграции, в наименьшей - в принятии компромиссных решений по поводу конкретной сделки. Мезоэкономический взгляд выделяет как раз эту составляющую межагентских отношений.

Исходя из сказанного, можно утверждать, что целью действий правительства и других органов федерального управления в настоящее время должна быть не *макростабилизация*, к которой стремилось правительство в конце 1990-х годов, не *микростабилизация*, к которой стремятся многие директора и бизнесмены; но в первую очередь *мезостабилизация*, т.е. формирование устойчивых мезоэкономических систем, стабильных как по составу участников и внутренних факторов развития, так и о траектории движения. Для этого государственная промышленная политика должна предусматривать поддержку создания и функционирования отраслевых мезоэкономических альянсов производителей, потребителей, инженерно-технических работников, укрепление отраслевых профсоюзов. Особую роль в преодолении мезоэкономических провалов реформ должен сыграть фондовый рынок. В том слабом виде, в котором он существует сегодня (котируются акции не многим пары сотен промышленных эмитентов), он не может решать ни задач отраслевой консолидации предприятий, ни задач внутриотраслевой дифференциации предприятий по эффективности.

Теоретическая база промышленной политики

В последнее десятилетие серьезно изменилась не только предметная сфера экономической политики - реальная экономика. Не менее значимые изменения произошли и в экономической теории. Взамен традиционных представлений о рыночной экономике как "плоской" совокупности автономных микроагентов - своеобразных "амеб", реагирующих на изменение конъюнктуры спроса и предложения в целях максимизации собственной прибыли, пришли

иные концепции, в которых главную роль играют социальные и экономические институты, различного рода интеграционные объединения, системы доверия, связывающие не только потребителей и производителей, но и государство и предприятия. Иными словами, теоретики стали обращать внимание не только на "силы отталкивания" между экономическими агентами, но и на "силы притяжения". Да и сами предприятия, наконец, перестали считаться простейшими микроорганизмами: раскрылся целый мир внутренней жизни предприятий, достаточно сложный не только в крупной корпорации, но и в малом предприятии. На смену узкому представлению о предприятии как о товаропроизводителе (или - для акционеров - как источнике дивидендов) пришло понимание важности предприятия как источника спроса на труд и капитал, как градообразующей силы, как источника необходимых социальных институтов, фактора социальной амортизации и т.п. Теоретики перестали считать предприятие песчинкой, а конкуренцию - единственной движущей силой экономического и социального развития. Не менее важной силой здесь выступает и кооперация, сотрудничество. Не следует упускать из виду и разнообразные гибридные формы, в рамках которых по одним направлениям между данными субъектами идет соперничество, а по другим - взаимопомощь. Такие отношения получили название *коокуренция* и *конкоперация*. В рамках мезоэкономики коокурентные отношения оформляются в виде отраслевых альянсов и других "мягких" форм организации рынков. Отметим, что сейчас процесс формирования и укрепления отраслевых ассоциаций приобрел весьма широкий размах, и роль системы Торгово-промышленных палат здесь чрезвычайно важна.

К сожалению, большинство экономических рецептов, по которым "лечилась" (а по существу - реформировалась) наша экономика в течение последнего десятилетия, было основано на устаревшей теоретической (так называемой неоклассической) парадигме. Подобно тому, как не совсем добросовестные зарубежные производители пытались и пытаются продать нам устаревшие товары и несовершенные технологии, безответственные зарубежные советчики и консультанты "торговали" основанными на устаревшей научной базе макроэкономическими рекомендациями. Пришла пора однозначно заявить: государственная социально-экономическая политика должна строиться на прочном фундаменте современной научной базы (заметную часть которого составляют достижения отечественной экономической школы) и моральной ответственности государства и его лидеров перед обществом и экономикой как в их настоящем, так и в перспективном воплощении.

Какая промышленная политика нужна России?

Все сказанное позволяет сформулировать следующие семь основных принципов, на которых должна базироваться государственная промышленная политика России.

1. Комплексный и многоуровневый характер промышленной политики, охват народнохозяйственного, мезоэкономического и микроэкономического уровней.

2. Единство целей, методов, механизмов и мероприятий по реализации промышленной политики.

3. Примат промышленной политики над монетарно-финансовой политикой, взаимосвязь промышленной политики с научно-технической, образовательной, внешнеэкономической и социальной политикой государства.

4. Приоритетное развитие высокотехнологичных отраслей и производств, обеспечивающих поступательное движение экономики по пути к вхождению страны в группу мировых технологических лидеров.

5. Создание условий для эволюционного сбалансированного и целостного развития промышленных предприятий с акцентом на приоритет восстановления и развития их инновационно-воспроизводственного контура. Оценка эффективности функционирования предприятий как комплексного показателя, отражающего, наряду с конкурентоспособностью продукции, бюджетную, институциональную, территориальную и социальную эффективность предприятия.

6. Развитие управления знаниями как одним из основных факторов промышленного роста в современной экономике. Фактор знаний должен стать самостоятельным объектом управления как на микроуровне, так и на мезоуровне прежде всего в связи с развитием кадрового потенциала предприятий и их групп.

7. Развитие мезоэкономических институтов и организаций для облегчения трансферта организационно-технологических инноваций, развития внутреннего рынка и повышения конкурентоспособности промышленного производства на базе координации взаимодействий промышленных предприятий.

Эти принципы в основном реализованы в недавно разработанном группой экспертов под руководством председателя Комитета ТПП РФ по промышленному развитию и высоким технологиям, Президента Центра законодательной поддержки промышленности С.С. Сулакшина (научный консультант - директор ЦЭМИ РАН академик В.Л. Макаров) документе «Государственная промышленная политика России. Проблемы формирования и реализации». Эта разработка была обсуждена и принята 19 июня 2003 г. на заседании Правления ТПП РФ. Разработка этого программного документа представляет собой, на мой взгляд, серьезный шаг вперед в создании осмысленной стратегии перспективного развития страны.

Как участник разработки хочу отметить замечательную организацию процесса подготовки документа. Несмотря на то, что его авторами являлись экономисты, юристы и политики весьма различающихся взглядов и подходов, благодаря опыту и мастерству С.С. Сулакшина удалось создать целостный и непротиворечивый материал, отличающийся системностью и глубиной проработки: от базисных положений до рекомендаций по методам продвижения и лоббирования документа в органах управления и власти. Все это внушает осторожный оптимизм относительно формирования и реализации эффективной государственной промышленной политики России.