

ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

© 2015 Карлик Александр Евсеевич
доктор экономических наук, профессор

© 2015 Широков Сергей Николаевич
кандидат экономических наук, доцент

© 2015 Аль-Саббаг Нур Файез Саид

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, д. 21

E-mail: karlik@finec.ru, shirokovspbgu@mail.ru, nowara_1986@hotmail.com

Рассмотрено развитие российской промышленности в постсоветский период вплоть до начала кризиса 2008-2009 гг. Показаны меры промышленной политики в этот период и их влияние на динамику промышленного производства, при том, что сама промышленная политика официально не декларировалась. Проанализирована промышленная политика по отношению к пищевой промышленности России.

Ключевые слова: промышленная политика, промышленное производство, инструменты промышленной политики, пищевая промышленность.

Проблема повышения эффективности функционирования российской экономики в условиях нестабильной геополитической и геоэкономической внешней среды, а также в условиях нарастания ресурсных ограничений лежит в плоскости возможностей развития промышленного производства преимущественно на новой технологической основе, как части промышленной политики. Нужно отметить, что само понятие и сущность промышленной политики, несмотря на значительное количество научных исследований зарубежных и российских авторов, окончательно не приняты. Тем не менее практически все авторы сходятся в том, что сама промышленная политика является частью государственного регулирования экономики. Проблема государственного регулирования экономики, наверное, является наиболее дискуссионной в экономической литературе, начиная со времен Адама Смита и Давида Рикардо, обосновывавших принцип свободы экономической деятельности и невмешательства (или сокращения вмешательства) государства в экономику. Дальнейшее развитие экономики государств, ее “взрывной” рост в XIX и XX вв. естественным образом привели к определенному нарушению саморегулируемости экономики (что особенно ярко было продемонстрировано кризисом 30-х гг. XX в.) и привело к мысли о необходимости более активного вмешательства госу-

дарства в экономические процессы. Именно модель государственного регулирования экономики Дж. Кейнса убедительно доказывала свою эффективность начиная с 30-х гг. XX в., в период восстановления мировой экономики после Второй мировой войны вплоть до начала 70-х гг. XX в. Ухудшение условий экономической деятельности на фоне нефтяного кризиса 1973 г., требовавшее все большего и большего вмешательства государства в экономику, привело к возникновению определенных течений либерализации экономики (Ф. Хайек, М. Фридман и др.). Основной позицией стало то, что “огосударствление” экономики имело следствием все больший рост государственных расходов, в том числе и в рамках экономической деятельности субъектов хозяйствования, возложению на государство расходов, связанных с реализацией им социальных функций, что, по мнению экономистов этой школы, приводило в конечном итоге к изменению функций государства от “арбитра” и регулятора макроэкономических пропорций к игроку на различных рынках, но обладающему при этом административным ресурсом, что подрывает основы конкуренции. Дальнейшее противостояние сторонников и противников государственного регулирования можно, на наш взгляд, примирить высказыванием, которому уже больше 100 лет: “Бесконечный спор, который до настоящего времени ведется экономистами двух

противоположных направлений, т.е. сторонниками свободы и государственного вмешательства, никогда не будет разрешен, пока вопрос будет ставиться чересчур абсолютно, абстрактно и вне связи с исторически сложившимися формами государственного общежития¹. Таким образом, государственное регулирование следует рассматривать только в контексте конкретной экономической и социальной ситуации, с учетом геополитической обстановки.

Как невозможно рассмотреть все теории развития мировой, страновой и региональной экономики на основе государственного регулирования, так невозможно и привести все определения или смысловые обозначения понятия государственного регулирования. Это и “комплекс мер, действий, применяемых государством для коррекций и установления основных экономических процессов”², и “целенаправленный процесс воздействия государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру с целью обеспечения оптимальных условий для функционирования рыночного механизма и решения социальных проблемы”³. Государственное регулирование экономики понимается и как “система политического, экономического, правового и социального обеспечения благоприятной среды с целью устойчивого развития и адаптации социально-экономической системы и отдельных ее субъектов к изменяющимся экономическим условиям”⁴. В российской и зарубежной экономической литературе содержится несколько тысяч определений промышленной политики, иногда отличающихся между собой только одним словом, причем в ряде работ сама “промышленная политика” не определяется, но пишется, что “она должна...”, “инструментами промышленной политики являются...”, “промышленная политика является частью государственного регулирования...” и др. Так, Jorg Maueг трактует промышленную политику как любой тип селективного вмешательства в экономику, или политику, использование которой предполагает изменение структуры промышленного производства с увеличением доли секторов, имеющих лучшие перспективы экономического роста⁵.

Все-таки целесообразно вначале определить, какие же задачи должна решать промышленная политика на различных уровнях управления. Так, еще в 1995 г. Европейская экономическая комиссия в качестве проблем, решаемых промышлен-

ной политикой, представляла следующие⁶: реформы в области нормотворчества и развития законодательства; политика в конкретных промышленных секторах; занятость и производительность; инвестиции в материальные активы (промышленность, транспортная инфраструктура, связь); инвестиции в нематериальные активы; политика в области конкурентоспособности и конкуренции; экологическая политика, промышленная экология; промышленные аспекты энергетической политики; политика регионального развития и др. Видно, что функции промышленной политики охватывают весь спектр действий, связанных не только непосредственно с промышленностью, но и с взаимодействующими с ней отраслями и видами деятельности, т.е. значимость ее в экономическом развитии несомненна. В то же время столь широкий спектр связан с тем, что в Европе и в США используется термин “industrial policy”, который не имеет в виду именно “промышленную” политику, поскольку в понятие “industry” включается широкая сфера деятельности, в том числе сельское хозяйство, строительство, энергетика, сфера услуг и т.д.

Согласно большинству определений западных экономистов промышленная политика включает “любые правительственные меры или набор мер, для содействия, или наоборот, предотвращения структурных изменений”⁷. Обосновывается, что, хотя промышленная политика и используется, чтобы сохранить и/или защитить существующие отрасли промышленности и виды производств, минимизировать негативное влияние структурных кризисов, основная ее цель состоит в том, чтобы ускорить структурные изменения в направлении развития более эффективных отраслей и видов производств. Эти действия в соответствии с западным пониманием промышленной политики не должны быть частью только промышленного сектора. Промышленная политика предполагает воздействие правительства на другие секторы экономики, где обнаруживается потенциал роста (например, нетрадиционный сельскохозяйственный экспорт, новые формы туризма, разработка программного обеспечения).

На наш взгляд, промышленная политика, определенная так широко, не дает возможности четко понять ее объект и инструменты воздействия. Изменение структуры экономики включает развитие новых отраслей промышленности и устойчивое развитие их конкурентных преиму-

ществ, что предполагает приложение усилий не только самих участников рынка, но и государства. Практически ни одно предприятие не сможет достичь конкурентоспособного состояния самостоятельно, без определенной поддержки со стороны рыночных и государственных структур, как прямой, так и косвенной.

В ряде работ российских экономистов промышленная политика характеризуется как “стратегия, образ действий, направленных на развитие и повышение эффективности промышленного производства в целом, конкурентоспособности продукции и предприятий, повышение качества жизни населения и обеспечение его занятости”⁷⁸. В отдельных работах промышленная политика характеризуется как “совокупность действий государства как института, предпринимаемых 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 его продукции”⁷⁹, т.е., поскольку говорится уже не только о предприятии, но о жизненном цикле промышленной продукции, действие промышленной политики значительно шире, чем это понимается, в том числе Федеральным законом “О промышленной политике в Российской Федерации” от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ: “комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала

Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции”, ограничивающийся чисто промышленной сферой¹⁰.

Думается, что единого определения промышленной политики и быть не может, поскольку цели промышленной политики будут зависеть от уровня управления (надгосударственный, федеральный, региональный, муниципальный), объекта промышленной политики (государство, субъект федерации, макрорегион, муниципальное образование, отрасль и др.), уровня и стадии развития объекта промышленной политики (рост, стабилизация, спад и др.).

Анализ тенденций развития российской экономики позволяет говорить о нескольких стадиях развития промышленности, на которых и характер промышленной политики был (или должен был быть) различным. Приведем динамику промышленного производства в России по отношению к 1991 г. (рис. 1).

Как видно из представленных данных, российская промышленность пережила до настоящего времени, по меньшей мере, три кризиса, в частности 1992-1998, 2008-2009 гг., и кризис, который сформировался еще в 2012-2013 гг., но в максимальной степени проявился в 2014-2015 гг. в условиях снижения цен на нефть, воздействия санкций ЕС, США и ряда других стран, связанных с украинскими событиями, и российских контрсанкций.

Кризис 1992-1998 гг. (хотя в ряде работ приводится более детальная структуризация этого

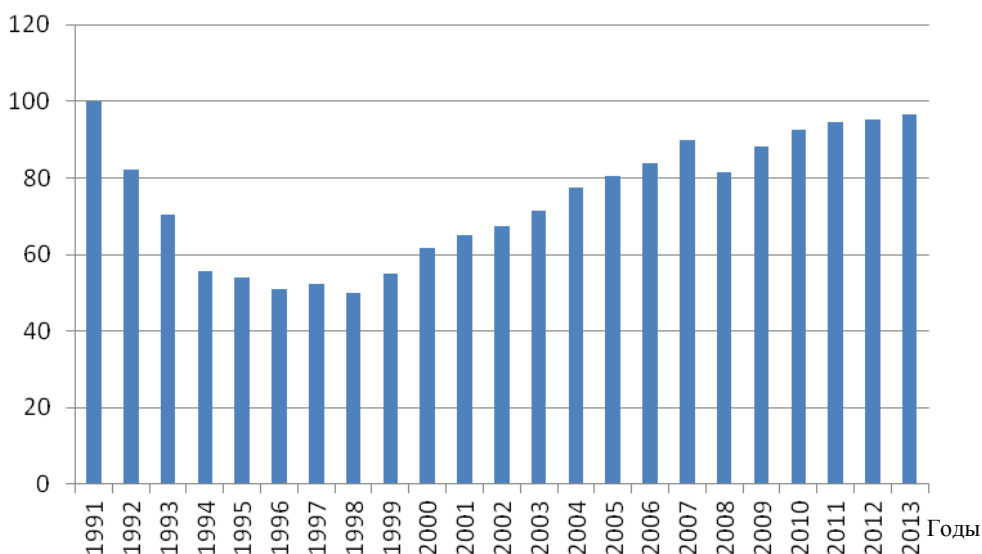


Рис. 1. Динамика промышленного производства в России (1991=100)

периода) явился следствием проведения ряда мероприятий радикальной экономической реформы, не всегда соответствовавших, во-первых, состоянию российской промышленности, во-вторых, не всегда обеспеченных эффективным законодательством, создававшим условия развития российской промышленности. Уже того, что эти мероприятия осуществлялись достаточно хаотично, хватило бы для разрушения имеющегося промышленного потенциала, однако к этому добавились и потеря контрагентов, оказавшихся в новых странах - бывших советских республиках, "дикая" приватизация и ряд других явлений, повлекших за собой резкое снижение объема промышленного производства. Возможности централизованного управления экономикой на плановой основе в этот период были потеряны, а рыночные рычаги только начали действовать и то в "извращенном" виде. Соответственно, возникшие ранее проблемы (в частности, перекося экономики в сторону сырьевого сектора) практически не решались, но еще больше осложнялись. Все это в конечном итоге привело в 1998 г. к дефолту: низкие мировые цены на сырье и пирамида государственных краткосрочных облигаций (ГКО), по которым Правительство Российской Федерации вовремя расплатиться не смогло. На падение объема промышленного производства непосредственно повлияла неблагоприятная внешняя конъюнктура: снижение цен мировых рынков на сырье и энергоносители, ограничительные меры, препятствующие доступу российских товаров на рынки высокотехнологичной продукции обрабатывающей промышленности и др.

Если говорить о промышленной политике, то именно на данный период приходится известная фраза А. Чубайса о том, что промышленная политика России не по карману. В принципе, это лишь являлось закономерным продолжением также известного выражения Л. Бальцеровича о том, что лучшая промышленная политика - это ее отсутствие.

В большинстве случаев трудно судить, действенной ли была государственная политика, способствующая достижению определенных результатов, т.е., как утверждает ряд экономистов, невозможно доказать то, что произошло бы, если бы не было соответствующего вмешательства правительства. Так, утверждается, что развитие IT-технологий в Индии проходило, практически, без целенаправленной политики правительства¹¹.

В то же время ряд (в том числе и индийских ученых) экономистов признают, что эта отрасль обязана своим появлением и ростом именно стратегии правительства и реализованным в рамках этой стратегии мерам промышленной политики.

Аналогично, дискутируется вопрос, насколько ускорилось или замедлилось развитие того или иного объекта промышленной политики при различной степени активности. Так, общепринято, что развитие экономики Гонконга явилось результатом проведения либеральной политики, но вместе с тем утверждается, что успех высокотехнологичных отраслей, на которых построена экономика Гонконга, был относительно ограничен, хотя мог быть и больше при использовании методов промышленной политики. В противоположность этому критики промышленной политики утверждают, что причинно-следственная связь не доказана: рост, возможно, был еще выше без промышленной политики.

Если говорить о России, то промышленность (исключая экспортоориентированные отрасли - газо- и нефтедобычу, металлургию, лесопромышленный комплекс и др.) не стояла в числе приоритетов ее экономической политики. В фаворе была идея о постиндустриальной экономике, степень доминирования которой в примитивном виде характеризовалась ростом доли сферы услуг в ВВП и падением доли промышленного производства.

Именно на указанный период, практически, приходится потеря Россией таких структурообразующих стратегических отраслей, как станкостроение, электронная промышленность и некоторые другие. Если в 1991 г. в России производилось 74 171 ед. металлорежущего оборудования и 23 936 ед. кузнечно-прессового оборудования, то в 1998 г. 7590 и 1237 ед. оборудования, соответственно¹². Все это, даже в условиях роста промышленного производства в целом, замещалось импортным оборудованием, причем большая часть его приобреталась на вторичном рынке.

Хотя основным направлением реализации промышленной политики в этом периоде были деиндустриализация, замещение продукции отечественного промышленного производства импортом, вымывание из промышленности квалифицированных кадров и разрушение системы профессионально-технического обучения для замены выбывающих рабочих кадров, тем не менее определенные признаки действия инструментов

промышленной политики можно отметить. Определенными мерами промышленной политики - хаотичными, если не сказать более, можно признать, например, конверсионные кредиты (определенная форма поддержки предприятий ОПК).

Период 1999-2007 гг. можно охарактеризовать как период роста российской экономики и промышленности, причем сами инструменты промышленной политики использовались достаточно слабо. Основными предпосылками роста российской промышленности в этот период стали:

- снижение в первые посткризисные годы импорта промышленных товаров (рис. 2), вызванное падением курса рубля почти в 4 раза, что увеличило емкость рынка для отечественной продукции;

- низкие издержки производства и наличие свободных производственных мощностей, что дало возможность быстрого развития производства для замещения промышленного импорта;

- сравнительно быстрый рост уровня доходов населения, что создавало платежеспособный спрос. В то же время сохранялась традиционная структура промышленного производства с превалированием сырьевых отраслей, продукция которых составляла и большую часть экспорта России. Динамика доли экспорта таких продуктовых позиций, как топливо и электроэнергия, руды и концентраты, металлы и изделия из них, кабель и провод, минеральные продукты, металлы, драгоценные камни и изделия из них, химические продукты, удобрения, каучук, лесоматериалы и

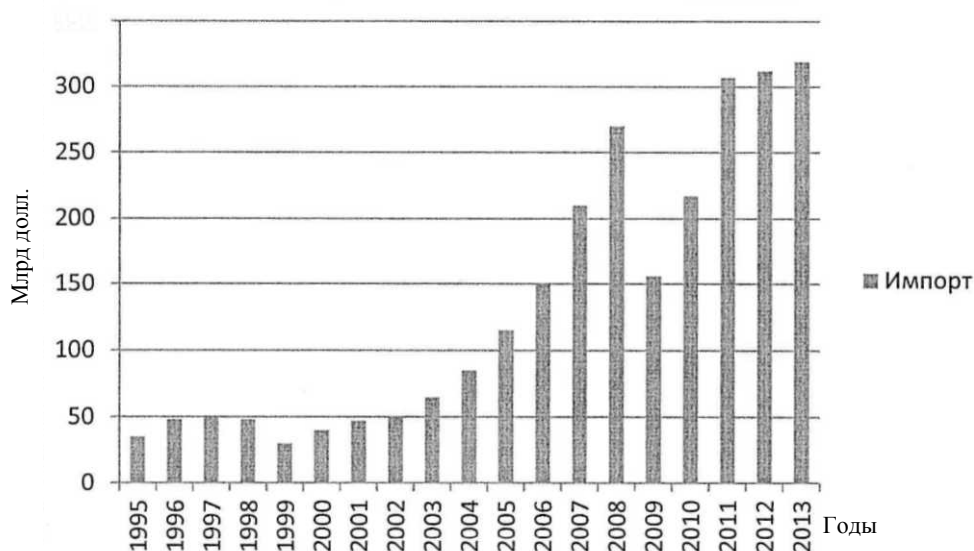


Рис. 2. Динамика российского импорта

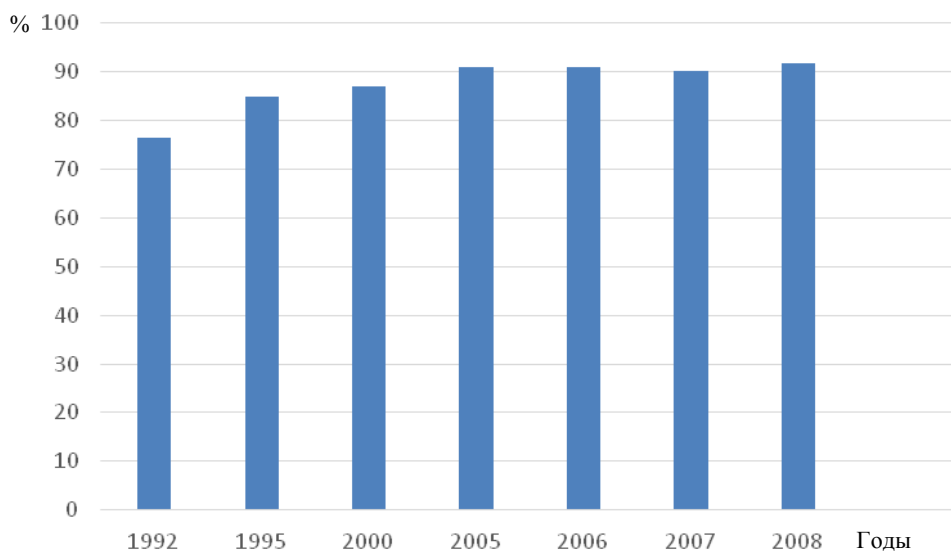


Рис. 3. Динамика доли экспорта сырьевых продуктов и продуктов первичной переработки в общем объеме экспорта России

целлюлозно-бумажные изделия, представлена на рис. 3.

Одним из инструментов промышленной политики, использованным в данном периоде, было снижение ставки рефинансирования ЦБ России (рис. 4), что в значительной степени определило доступность кредитов для предприятий реального сектора экономики. Так, по сравнению с 1999 г. объем кредитов, выданных российскими банками, увеличился в 11,5 раза, при этом если в 1999 г. кредиты, выданные предприятиям и организациям нефинансового сектора, составляли примерно 55 % общего объема кредитования, то в 2007 г. этот показатель достиг 68 %.

Произошло сокращение налогового бремени на высокотехнологичный сектор экономики за счет частичного переноса налоговой нагрузки на

экспортно-сырьевой сектор. В принципе, шли процессы импортозамещения, что логично вытекало из сложившейся ситуации.

Таким образом, можно сделать вывод, что в рамках периода 1999-2007 гг. в промышленности России шел восстановительный рост, обусловленный мерами промышленной политики, что, однако, не было формализовано как промышленная политика на определенный период.

Дальнейшее рассмотрение формирования и реализации промышленной политики в период 2010-2015 гг. было бы затруднительно по всему кругу отраслей промышленности, поэтому мы остановимся на промышленной составляющей агропромышленного комплекса - пищевой промышленности, поскольку данная отрасль, являясь жизнеобеспечивающей, одновременно обес-

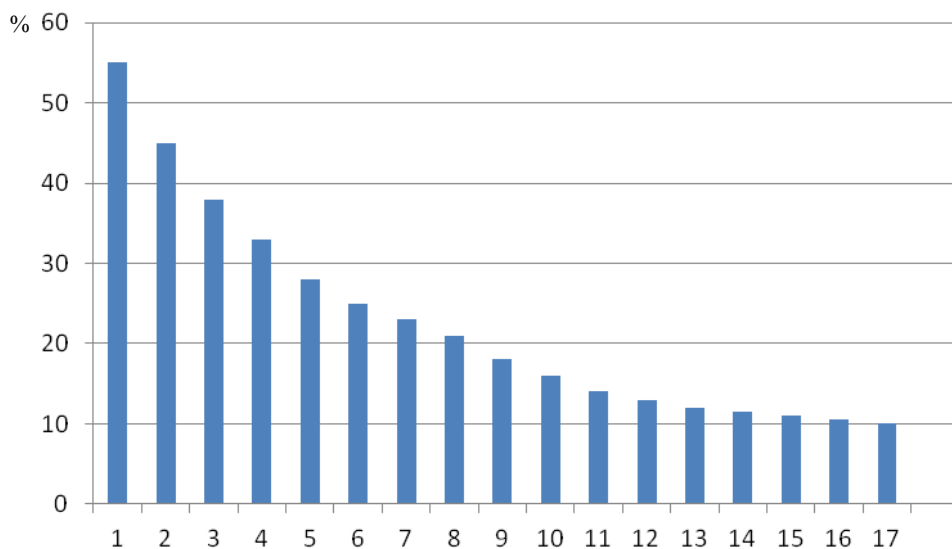


Рис. 4. Динамика ставки рефинансирования в период 1999-2007 гг.

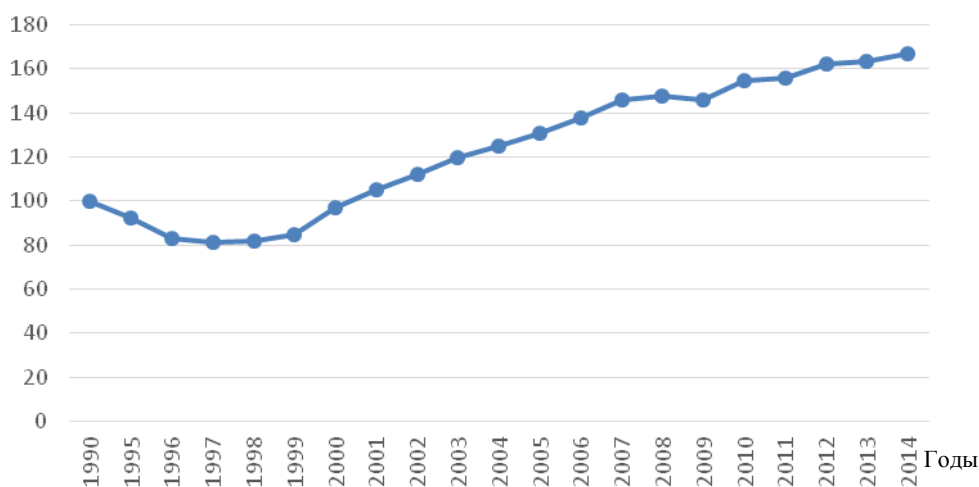


Рис. 5. Динамика производства пищевых продуктов (1990=100)

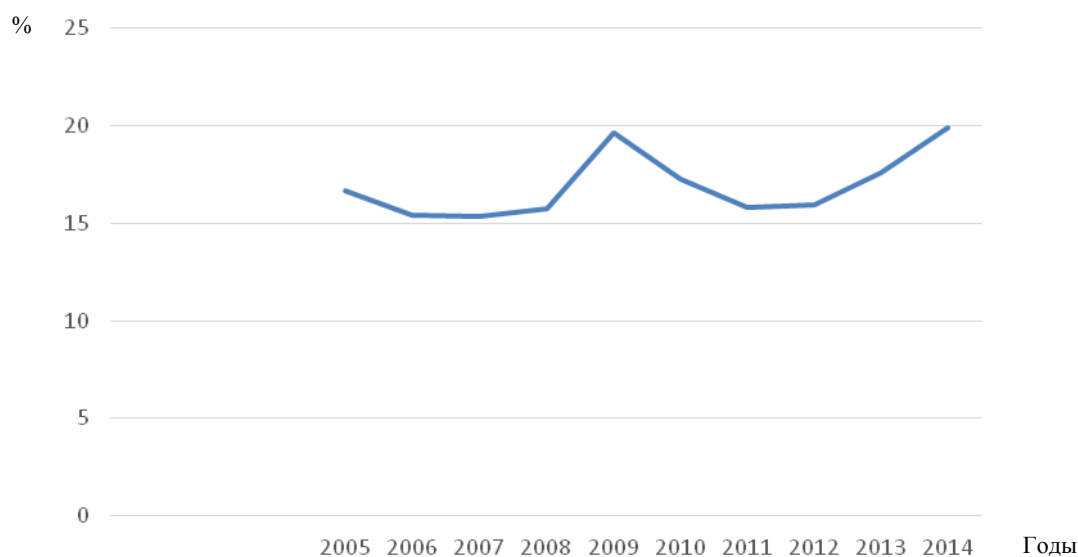


Рис. 6. Динамика доли пищевой промышленности в объеме производства обрабатывающей промышленности РФ

печивает продовольственную безопасность государства.

Пищевая промышленность является неотъемлемой частью продовольственного комплекса государства, включающего в себя также сельское хозяйство и отрасли, производящие средства производства для всего продовольственного комплекса. Пищевая промышленность оставалась одной из немногих отраслей, рост объема производства в которых наблюдался практически весь послереформенный период (рис. 5), даже с учетом роста импорта продовольствия, составляющего значительную величину. Тем не менее выделять непосредственно пищевую промышленность и рассматривать ее отдельно от других отраслей, обеспечивающих пищевую машинами и оборудованием, было бы неправильно. Деятельность предприятий пищевой промышленности во многом определяется состоянием и тенденцией изменения факторов, непосредственно влияющих на объемы и качество производимой продукции и степень удовлетворения потребителей: качеством сырья и используемых материалов, качеством технологического оборудования и качеством рабочей силы, соединяющей первые два фактора в рамках технологических процессов.

Основной целью пищевой промышленности (в широком смысле) является обеспечение населения продуктами питания. Пищевая и перерабатывающая промышленность призвана снабжать население различными продуктами питания в объемах и ассортименте, достаточных для

удовлетворения его платежеспособного спроса и наращивания экспорта производимой продукции. По своей значимости пищевая промышленность среди отраслей, производящих промышленную продукцию, занимает третье место, уступая лишь топливной промышленности, машиностроению и металлообработке (рис. 6). Нужно отметить, что во времена СССР на пищевую промышленность приходилось в 1980 г. 17,17 % объема производства в обрабатывающей промышленности и 16,2 % в 1990 г.¹³, т.е. практически сохранились пропорции отраслевой структуры СССР.

Видно, что доля пищевой промышленности возросла именно в период кризисов, когда другие отрасли, в том числе экспортоориентированные, допускали значительное падение. Скажем, финансовый кризис 1998 г. Со снижением курса российского рубля практически в 4 раза резко изменилось соотношение цен на зарубежную и российскую продукцию, создав для последней выигрышную позицию в конкуренции. Именно тогда в качестве одной из мер промышленной политики было выбрано импортозамещение, что привело не просто к росту объема производства, но преимущественно на предприятиях, использующих российское сельскохозяйственное сырье.

Тем не менее переносить опыт 1998 г., к примеру, на кризис 2008-2009 гг. и кризис 2014-2015 гг. было бы неправильно. Промышленность 1998 г. была подготовлена к импортозамещению, поскольку на предприятиях к этому времени существовали свободные производственные мощности.

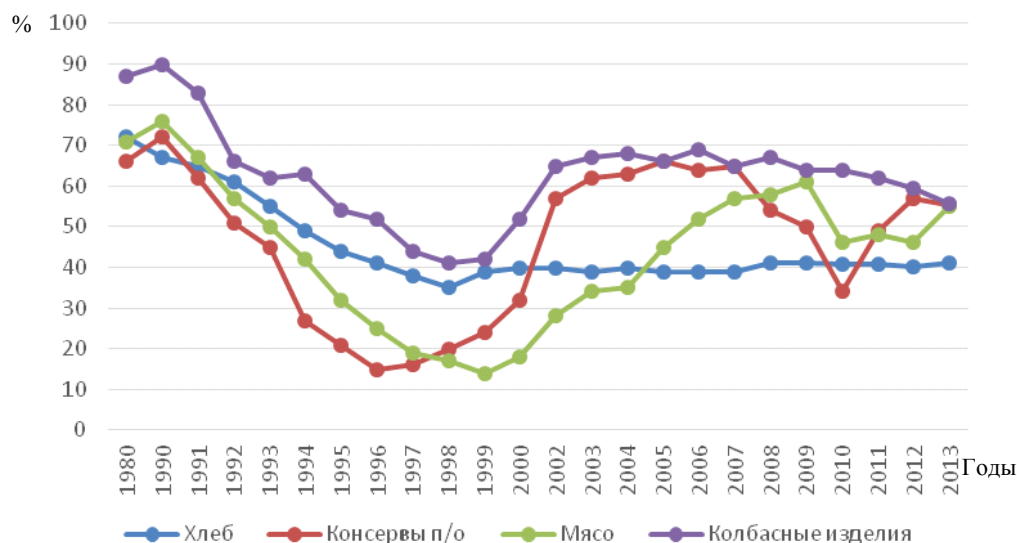


Рис. 7. Динамика уровня использования среднегодовой производственной мощности по отдельным видам продукции пищевой промышленности

Анализ динамики уровня использования среднегодовой производственной мощности по отдельным видам продукции пищевой промышленности (рис. 7) показывает, что если в 1998-1999 гг. свободные мощности по приведенным продуктам составляли от 18 до 42 %, то уже в период 2008-2009 гг. этот показатель колебался от 35 до 70 %. При этом если после кризиса 1998 г. рост обеспечивался, в первую очередь, за счет отечественного сельскохозяйственного сырья, то рост после кризиса 2008-2009 гг. обеспечивался за счет наращивания импорта. Следует отметить, что практически неизменным в период 1998-2013 гг. оставалось значение уровня использования мощности по хлебу и хлебобулочным изделиям.

Современный этап развития пищевой промышленности России, с точки зрения применения методов промышленной политики, можно охарактеризовать как политику протекционизма, сложившуюся в результате российских санкций, принятых против стран, поддержавших санкции ЕС, США, Австралии и Канады против России, причем в данном случае применен широкий спектр мер промышленной политики.

Так, запрет ввоза на территорию России ряда продуктов сельского хозяйства и пищевой промышленности ряда стран можно было бы охарактеризовать, в первую очередь, как политическую меру, однако в этот же период были приняты меры по бюджетной поддержке сельского хозяйства и пищевой промышленности, выделения кредитов и др. Тем не менее пока еще предложения

носят неконкретный характер. Например, Совет Федерации в Постановлении от 20 мая 2015 г. по отчету Правительства РФ¹⁴ предлагает “разработать и осуществить меры, направленные на стимулирование переработки отечественного сельскохозяйственного сырья российскими предприятиями пищевой и перерабатывающей промышленности и экспорта продукции высокой степени переработки”, тем самым признавая, что системные меры еще отсутствуют. Дальнейшее развитие же пищевой промышленности будет непосредственно зависеть от мер промышленной политики, реализуемых в 2015-2016 гг. и на последующий период.

¹ Энциклопедический словарь Брокгауза-Ефрона. Санкт-Петербург, 1893. Т. 17. С. 395.

² Haidar J.I. Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth // Journal of the Japanese and International Economies. 2012. Elsevier, vol. 26 (3). September. P. 285-307.

³ Борджоев Д.Г. Государственное регулирование российской экономики в условиях постиндустриальной трансформации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Санкт-Петербург, 2008.

⁴ Экономика предприятия: учеб. для вузов / под ред. А.Е. Карлика, М.Л. Шухгальтер. 2-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург, 2009.

⁵ Mayer J. Trade and Industrial policies supporting structural change. Workshop “Trade Policies in International Comparison”. Amman, 2-4 November 2010.

⁶ Гельвановский М.И. Промышленная политика как инструмент экономического роста. Ч. II // Аналитичес-

кий вестн. Совета Федерации ФС РФ. Спец. выпуск. 1998. № 2 (69). С. 50-65.

⁷ *Curzon-Price V.* Industrial Policy in the European Union: The control of state aid and support for R&D // *El-Agraa, dir., The Economics of the European Community*, Macmillan, London.

⁸ *Титов К.А.* Формирование и реализация региональной промышленной политики. Санкт Петербург, 2003.

⁹ *Завадников В.* О промышленной политике в Российской Федерации // *Промышленная политика в Российской Федерации*. 2007. № 5. С. 3.

¹⁰ О промышленной политике в Российской Федерации : федер. закон от 31 дек. 2014 г. № 488-ФЗ .

¹¹ *Athreya Suma.* Economic Adversity and Entrepreneurship-led Growth: Lessons from the Indian Software Sector // Working Paper Series UNU-WIDER Working Paper W, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). 2010.

¹² *Хоменко И.В., Ушко С.П.* Обзор: состояние станкостроения в России. URL: http://www.tros-stanko.ru/userfiles/files/anal_stankos.pdf.

¹³ Народное хозяйство СССР в 1990 г. : стат. ежегодник / ЦСУ СССР. Москва, 1991.

¹⁴ Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации “О приоритетных направлениях развития сельского хозяйства” от 20 мая 2015 г. №184-СФ.

Поступила в редакцию 01.06.2015 г.