

А. Калинин,
кандидат экономических наук,
руководитель практики государственного консалтинга SBS (Strategic Business Solutions)

Построение сбалансированной промышленной политики: вопросы структурирования целей, задач, инструментов



Москва

О понятии «промышленная политика»

Общепринятой трактовки термина «промышленная политика», несмотря на его частое употребление, пока нет. Например, О. Грэм¹ определяет промышленную политику как заявленные государством официальные действия стратегического характера в целях стимулирования развития отраслей и изменения структуры промышленности. Д. Родрик² в качестве таковой рассматривает государственную политику, поддерживающую отдельные, специфические виды деятельности и способствующую структурным изменениям.

В. Завадников³ противопоставляет традиционное понимание промышленной политики, в соответствии с которым ее объектом обычно считают крупные производственно-технологические комплексы, гигантские корпорации или целые отрасли экономики, и собственное ее видение — совокупность действий государства как института, предпринимаемых для влияния на деятельность хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, предпринимателей и т. д.), а также на отдельные аспекты этой деятельности, относящиеся к приобретению факторов производства, организации производства, распределению и реализации товаров и услуг во всех фазах жизненного цикла хозяйствующего субъекта и его продукции. В данной работе под промышленной политикой мы понимаем усилия государства по изменению отраслевой структуры промышленности, что соответствует традиционному толкованию термина в отличие от экономической политики в целом.

¹ *Graham O. L., Jr. Losing Time: The Industrial Policy Debate.* Harvard University Press, 1994.

² *Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century //* Harvard University, John F. Kennedy School of Government Working Paper Series. 2004. rwp04-047.

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

Необходимость промышленной политики

Необходимость промышленной политики можно поставить под сомнение, так как она означает вмешательство государства в деятельность рыночных механизмов, не ограничивающуюся областями общепризнанных «провалов рынка». Предоставляя преимущества одним отраслям за счет других, государство нарушает складывающееся равновесие на отдельных рынках и в целом в экономике, хотя, возможно, пытаясь при этом достичь более оптимального состояния. В случае с промышленной политикой речь, как правило, идет не о Парето-улучшении, а о состоянии, лучшем в соответствии с компенсационным критерием. Поэтому при принятии решения о проведении промышленной политики надо исходить из того, что по крайней мере в краткосрочном периоде некоторые стороны, в первую очередь население, скорее всего будут нести издержки, а не получать выгоды.

Вместе с тем опыт многих стран – как западных (США, Германия), так и восточных, – подтверждает возможность проводить эффективную промышленную политику, направленную на ускорение развития промышленности и экономики в целом, рост ВВП страны и благосостояния населения. Как отмечает Р. Гринберг⁴, страны, которым удалось совершить экономический прорыв и превратиться из развивающихся в экономически развитые, осуществили это исключительно при помощи успешной промышленной политики (Япония, Южная Корея, Китай, Малайзия, Тайвань). По мнению В. Полтеровича⁵, с задачей координации инвестиций в разные отрасли в условиях догоняющего развития рынок если и справляется, то крайне медленно.

В то же время в России необходимость активной промышленной политики по-прежнему остается предметом дискуссий, а эффективность соответствующих мер в отдельных отраслях справедливо ставится под сомнение. Одной из причин складывающейся ситуации выступает недостаточная логичность промышленной политики.

⁴ Гринберг Р. Российская структурная политика: между неизбежностью и неизвестностью // Вопросы экономики. 2008. № 3.

⁵ Полтерович В. Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 4.

Поиск оптимальных целей

Промышленная политика – не изолированный инструмент государственного воздействия на экономику, она встраивается в общую стратегию социально-экономического развития. В этих условиях стратегия государства в части развития промышленности призвана обеспечить согласование нескольких целей и задач, часто изначально противоречащих друг другу. Например, увеличение объема экспорта может привести к снижению доступности данной продукции на внутреннем рынке, повышение эффективности производства и производительности труда не означает роста доходов наемных работников и не обязательно ведет к увеличению занятости населения (скорее, наоборот).

Промышленная политика требует баланса между целями сугубо экономического характера и социального развития. Уже из самого названия стратегических документов национального уровня (концепции и стратегии социально-экономического развития) следует, что социальные цели могут иметь приоритет перед экономическими. Данная ситуация не уникальна для России – практически все развитые государства вынуждены искать компромисс между экономическими и социальными целями. Причем, чем менее развиты экономика и общество, тем меньшее влияние на содержание промышленной политики оказывают социальные аспекты.

Индустриализация СССР в 1930-е годы была проведена, по сути, без учета потребностей населения, особенно сельского. Промышленная политика Китая в 1980-е годы исходила из необходимости обеспечить минимальную продовольственную безопасность, но до сих пор социальные аспекты слабо влияют на эту политику по сравнению с развитыми странами, где активность профсоюзов и иных групп интересов не позволяет осуществлять общественные преобразования, не считаясь с их социально-экономическими последствиями.

Исходя из соотношения интересов экономики (бизнеса) и общества (населения) можно выделить три условных этапа развития промышленной политики.

Первый этап – *доминирование преимущественно экономических интересов*. Государство выступает прямым партнером и выразителем интересов крупных производств, в минимальной степени считаясь с интересами общества. Основной целью промышленной политики становится обеспечение национальной безопасности во всех аспектах, при этом социальные учитываются лишь в сферах, где нельзя допустить критической ситуации: гарантии занятости, обеспечение страны продовольствием. Такой была промышленная политика большинства стран в XIX в. и до 1920-х годов, на таких принципах были осуществлены индустриализационные проекты в довоенной Японии, СССР, Китае. Поддерживая развитие производств, государство ориентировалось на

выгоды для себя – сильную оборонную промышленность, значительные доходы от налогообложения и экспортных пошлин и т. д.

Второй этап – *переход к балансированию интересов развития и базовых социальных гарантий*. В ходе планирования промышленной политики оценивается воздействие экономики на сферу социального обеспечения (образование, здравоохранение, борьба с безработицей), научную среду. Аналогично учитывается обратное воздействие социальной сферы на промышленное развитие. Подобные характеристики можно найти в промышленной политике 1930–1960-х годов в США, странах Европы, а также в Японии 1960-х годов. Промышленная политика становится одним из элементов общей экономической политики.

Наконец, третий, современный этап – *равноправие, а в ряде случаев – доминирование социальных интересов над экономическими*. Мнение общества начинает играть важную роль при разработке и реализации промышленной политики. Социальные аспекты расширяются (экология, этические соображения) вплоть до достижения паритета с экономическими. Социальная сфера в современной промышленной политике рассматривается уже не как обуза, а как объект и участник процесса развития национальной промышленности.

Эти этапы приблизительно соответствуют устоявшейся классификации этапов развития экономики: аграрная, индустриальная, постиндустриальная. Можно утверждать, что с развитием и усложнением национальной экономики социальные цели постепенно выходят на первый план, одновременно выступая ограничителями и стимулами промышленной политики.

Для России это означает, что попытка формировать промышленную политику в интересах крупного бизнеса в любом случае столкнется с проблемой учета социальных потребностей. Примером социального ограничителя может быть судьба моногородов: многие их производства с точки зрения эффективности следовало бы закрыть, но груз социальных обязательств не позволяет государству принимать жесткие меры по банкротству и закрытию убыточных предприятий.

Выбор отраслей

Если основной целью промышленной политики выступают структурные изменения, то правильный выбор отраслей и сегментов промышленности, претендующих на преференции и государственную поддержку, становится главным фактором последующего успеха. Государство здесь играет в критикуемую всеми «лотерею»: правильный выбор объектов приложения усилий приводит к успеху, однако его всегда делают в условиях ограниченности информации и постоянного воздействия групп интересов, заинтересованных в получении поддержки. От ошибок на этапе выбора отраслей никто не застрахован: например, Япония в 1960-е годы предпринимала активные попытки развивать собственную авиационную промышленность, но так и не сумела достичь такого же успеха, как в автомобилестроении или производстве электронных компонентов.

Разумеется, чем сложнее структура экономики, тем труднее выбрать отрасли, на которые будет ориентироваться государство при проведении промышленной политики. Сложная организация промышленности требует особого внимания при определении перспективных отраслей и сегментов, особенно с учетом ограниченности ресурсов, которыми располагает государство. Если для аграрного государства промышленная политика предполагает в первую очередь развитие отраслей, связанных с добычей и переработкой природных ресурсов, а также поддержкой национального сельского хозяйства, то для развитой индустриальной страны более актуальны отрасли, производящие средства производства и потребительские товары.

По мере усложнения и прогресса национальной промышленности государственная промышленная политика становится более сфокусированной. Для первых индустриализаций характерна поддержка массового производства, целых отраслей: тяжелой промышленности, металлургии, среднего машиностроения и т. д. В развитых индустриальных странах наблюдается фокусировка не на отраслях, а на подотраслях и сегментах. При этом их количество с развитием промышленности и экономики может уменьшаться: многие государства прошли в 1970–1980-е годы этап поддержки «национальных чемпионов», когда ее получали лишь несколько направлений. Как указывает В. Кондратьев⁶, во всех странах (включая Францию, Германию и Южную Корею) промышленная политика органично включала выращивание «национальных лидеров экономики».

⁶ Кондратьев В. Государство и корпорации в стратегии глобальной конкурентоспособности // Международные процессы. 2006. Т. 4, № 3.

Например, во Франции в каждой отрасли были созданы одна-две крупные компании, которые должны были объединить вокруг себя малый бизнес и конкурировать с зарубежными фирмами на мировых рынках. «Лидеры» определялись исходя из уровня технологического совершенства в конкретных товарных нишах. В ФРГ уже в 1950-е годы государственные банки перешли от кредитования отдельных отраслей к рефинансированию частных банков, имевших устойчивые связи с промышленными компаниями.

Избирательность государственной поддержки зависит от изменения ее условий. Поскольку речь идет не только о национальной безопасности, условием отбора становится не роль объекта поддержки в укреплении статуса страны, а его конкурентоспособность – текущая или потенциальная.

По мнению В. Дребенцова⁷, фокусировка может быть связана не с видами деятельности, а с особенностями производственной активности. Промышленная политика старого образца, направленная на поддержку конкретных отраслей национальной экономики, выбранных правительством (например, авто- или авиапрома), и раньше не всегда была успешной, а с усложнением экономики вероятность ошибки возрастает. Дребенцов отмечает, что от поддержки конкретных отраслей государство переходит к поощрению определенных видов деятельности, например инновационной активности. С этим нельзя не согласиться, однако такой переход не решает задачу проведения структурных преобразований, а значит, государство вынуждено рисковать, при этом уменьшая риск ошибочных решений за счет более тщательного поиска и определения целевых отраслей и сегментов промышленности с диверсификацией возможных рисков (отказ от политики «национальных чемпионов» в 1990-е годы).

Для российской промышленности проблема фокусировки особенно актуальна. От экономики СССР страна унаследовала развитую отраслевую структуру промышленности, поэтому каждая отрасль, каждый сегмент по тем или иным причинам могут претендовать на получение государственной поддержки, представив посредством соответствующей группы интересов аргументы в пользу необходимости поддерживать именно их производства. На уровне формализации государственной экономической политики это находит выражение в многообразии частных стратегий развития отраслей и сегментов при отсутствии федеральной стратегии развития промышленности.

⁷ Дребенцов В. Реальность и теория. Либеральная экономика и экономическая несвобода // Международные процессы. 2004. Т. 2, № 3.

Диапазон возможных инструментов промышленной политики

По мере усложнения экономики развивались инструменты промышленной политики – от простых, универсальных схем государственного субсидирования до сложных взаимосвязанных действий по развитию промышленных кластеров и обеспечению инфраструктуры экономического развития. В аграрных экономиках и на первых этапах индустриализации промышленная политика в основном сводилась к прямой поддержке национальных производств и созданию преференций практически независимо от отраслевой принадлежности. Основными инструментами в таких случаях выступали регулирование импорта, поддержка экспорта и прямые государственные инвестиции. Государство, поддерживая национальные производства, было готово приобретать современные технологии, но ограничивало внешнюю конкуренцию.

Например, задачей созданного в 1907 г. царским правительством Совещания по судостроению на первом этапе была «выработка подробных условий исполнения предположенных к постройке военных судов с учетом того, что означенные суда должны обязательно строиться на русских заводах, из русских материалов и руками русских рабочих, но с допущением при необходимости технического надзора со стороны исполняющей заказ [на проектирование] иностранной фирмы»⁸.

Для индустриальных государств, сталкивающихся с необходимостью взаимодействовать на мировом рынке, а также защищать принятые политические решения перед обществом, включая представителей не получающих поддержки отраслей и населения, инструментарий промышленной политики значительно шире. Он включает и содействие технологическому развитию, в том числе поддержку не собственно производств, а связанных с ними научных центров, и стимулирование внутреннего спроса на соответствующую продукцию, и замену прямых инвестиций на инвестиционные стимулы, прежде всего налоговые.

Для современных постиндустриальных экономик, промышленность которых действует на мировом рынке, в условиях глобальной конкуренции, прямые и широкие по охвату инструменты государственной поддержки уступают место узким, в том числе направленным не непосредственно на промышленность, а на обеспечивающую инфраструктуру. Приобретают популярность инструменты государственно-частного партнерства, развития производственных кластеров, поощрения разработок и внедрения новых технологий.

⁸ Цветков И. Линейные корабли типа «Севастополь» (1907-1914 гг.). Часть I. Проектирование и строительство. / С-Пб. 2005

Различия в применяемых инструментах промышленной политики на разных стадиях экономического развития показали, в частности, В. Полтерович и В. Попов⁹. В ходе проверки более широкой гипотезы о связи между экономической политикой и стадиями модернизации они отметили, что инструменты и методы промышленной политики должны быть адекватны стадии модернизации экономики. Селективные инструменты больше подходят для стадии инициации роста, а его стимулирование на третьей стадии (развитая постиндустриальная экономика) должно опираться прежде всего на неселективные инструменты.

Определение сферы промышленной политики

Выбор объекта поддержки в рамках промышленной политики оказывается главным предметом дискуссии и целью отраслевого лоббирования. В результате возникает необходимость формализовать и само понятие сферы промышленной политики, и критерии выбора. Как отмечает М. Ершов¹⁰, выбор должен основываться на критериях, согласно которым соответствующие направления хозяйственной деятельности или отрасли в целом станут предметом первоочередного внимания. К таковым, в частности, могут относиться показатели экономического роста, учитывающие не только вклад того или иного производства, но и мультипликативный эффект, когда развитие одной отрасли приводит к росту смежных производств. Большое значение имеют факторы увеличения занятости, импортозамещения и др.

Если считать сферой промышленной политики отрасли, которые оказываются объектами государственной поддержки, то установление границ такой политики означает поиск решения при известных целях и имеющихся ресурсах. Приведем упрощенную группировку отраслей промышленности на основе их конкурентоспособности.

Первая группа отраслей – *традиционные отрасли и сегменты*. К ним можно отнести те, предприятия которых существуют достаточно продолжительное время, имеют значительное число занятых, играют заметную роль в национальной экономике с точки зрения вклада в ВВП, налоговых поступлений и т. д. Традиционный характер не предполагает высокой конкурентоспособности. Предприятия этих отраслей могут быть «дойными коровами», но их продукция нередко находится на

⁹ Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Часть I. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. 2006. № 7.

¹⁰ Ершов М. Важнейшие механизмы экономической политики // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 6.

завершающих стадиях жизненного цикла, огромные старые производства могут проигрывать более молодым конкурентам из других стран. При этом из-за масштабов традиционных производств и самой их истории на первый план выходят социальные цели государственной промышленной политики. Примерами таких отраслей могут быть автомобильная промышленность в США или металлургия в странах Западной Европы.

Вторая группа – *производства, обладающие видимыми и уже используемыми конкурентными преимуществами*. Такие производства не обязательно занимают ключевые ниши в национальной экономике с точки зрения доли в ВВП или числа занятых, однако они на практике доказали свою эффективность. Здесь при проведении промышленной политики государство может руководствоваться как социальными, так и экономическими соображениями. Примеры подобных отраслей и секторов: авиационная промышленность в США, автомобильная промышленность в Японии, производство бытовой техники и массовой электроники, многие направления машиностроения в развитых странах.

Наконец, третья группа – *производства, конкурентоспособность которых имеет потенциальный характер и требует существенных вложений*. Это различные венчурные производства, новые технологии. Государственная поддержка таких отраслей связана с риском: новые технологии могут стать успешными и получить всемирное распространение, а могут оказаться ненужными, тогда вложенные в них инвестиции будут безвозвратными потерями. Даже в случае относительного успеха новые отрасли могут развиваться с различной скоростью – так, коммерческого освоения космического пространства за пределами земной орбиты пока не наблюдается, а информационные технологии совершили гигантский скачок от медлительных рабочих станций 1970-х годов к высокопроизводительным персональным компьютерам и информационным сетям нашего времени. Внимание государства к данным отраслям обусловлено в первую очередь выгодой не социального, а экономического характера. Это своего рода государственное предпринимательство – инвестиции в рискованные, венчурные проекты в надежде, что вложения обернутся стремительным обновлением и развитием экономики. Примеры таких отраслей: наукоемкие производства сферы информационных технологий, биотехнологии.

Впрочем, венчурной для страны может оказаться и вполне традиционная для других стран отрасль: например, бразильское авиастроение, сейчас прочно занявшее нишу на рынке ближнемагистральной и малой авиации, иначе как стратегический рискованный проект рассматривать нельзя. Ко времени создания бразильской авиастроительной компании Embraer (1969 г.) рынок воздушных судов уже был поделен между мировыми гигантами из США, Европы и СССР, а жесткая конкуренция привела к банкротству, слиянию или уходу с рынка многих производителей (американская Curtiss-Wright, немецкие Focke-Wulf и Weser Flug и др.).

Предлагаемое деление отраслей на группы в зависимости от уровня конкурентоспособности как главного фактора, а также при необходимости от некоторых дополнительных (потенциал роста, технологический уровень и т. д.) – не единственно возможный подход к их структурированию. Например, А. Андреев¹¹ предлагает «финансовый» подход, согласно которому отрасли делятся на следующие группы:

- их предприятия выступают в настоящее время наиболее значимым источником поступления налогов в бюджетную систему страны;
- их предприятия могут в перспективе стать значимым источником поступления налогов в бюджетную систему;
- их предприятия практически всегда будут в той или иной степени рассчитывать на бюджетную поддержку.

Такой подход удобен при оценке ресурсов, которые государство рассчитывает получить от промышленности или готово вложить в нее, перекликается с матрицей БКГ («звезды» и «дойные коровы», «трудные дети», «собаки»), но с точки зрения настоящего исследования не позволяет определить инструменты государственной политики, наиболее подходящие для развития отрасли. Например, тезис о необходимости учитывать «историю страны, для которой разрабатывается промышленная политика, ее особенности и конкурентные преимущества; оценку перспектив развития того или иного сектора промышленности, глубину обоснования предпосылок для его «выживания» или опережающего роста», также сформулированный Андреевым, с позиции финансового структурирования отраслей отстаивать нельзя.

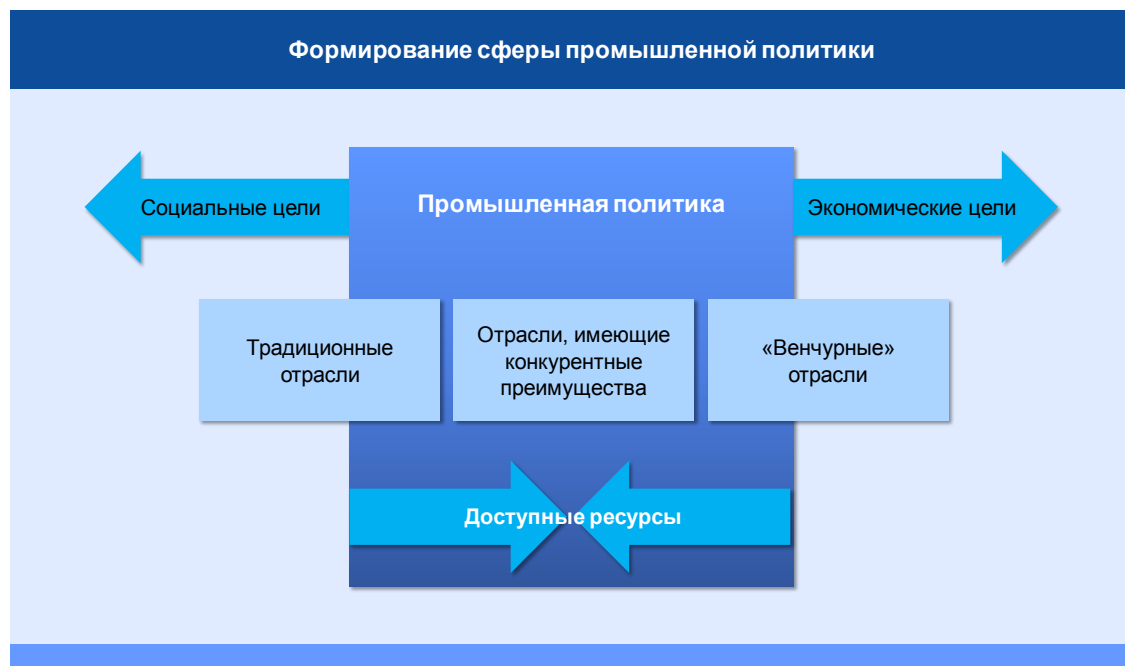
Подход с позиции конкурентоспособности применяется и в международной практике. По мнению Л. Григорьева¹², на Западе традиционная промышленная политика на уровне отраслей в послевоенный период постепенно трансформировалась в «национальную политику конкурентоспособной промышленности» и регламентирована соответствующими рекомендациями ЕС и ОЭСР.

Влияние целей и ресурсов на сферу промышленной политики показано на рисунке 1.

¹¹ Андреев А. Модернизация и промышленная политика государства // Свободная мысль. 2010. № 8.

¹² Григорьев Л. Нерешенные проблемы на фоне экономического роста // Общество и экономика. 2003. № 9.

Рисунок 1



Большинство вариантов государственных стратегий ориентировано на отрасли, обладающие видимыми конкурентными преимуществами. Социальные цели промышленной политики способствуют смещению акцентов в пользу традиционных отраслей, чтобы вывести из кризиса и ускоренно развивать производства с большим числом занятых и многочисленными потребителями. Даже если станет ясно, что сохранять те или иные элементы промышленного потенциала нецелесообразно в силу их низкой конкурентоспособности и отсутствия реальных предпосылок для ее повышения, они могут оказаться в сфере промышленной политики, хотя последняя должна быть направлена исключительно на минимизацию социальных издержек от закрытия таких производств¹³. Экономические соображения, напротив, требуют сосредоточить усилия на новых производствах, на реализации венчурных проектов.

В отличие от целей, ресурсные ограничения обуславливают сокращение сферы действий государства до отраслей и секторов, в которых результат будет достижим в ближайшее время и с минимальными усилиями, то есть до отраслей, конкурентные преимущества которых очевидны.

Сфера промышленной политики может иметь различный охват в зависимости от соотношения целей и доступных ресурсов. Так, экспансия китайской экономики основана на всеохватывающей господдержке, когда государство стремится развивать как традиционные отрасли, так и секторы новых технологий, не избегая рискованных проектов – например, формирования собственной космической промышленности. Послевоенное

¹³ Гринберг Р. Указ. соч.

ускоренное развитие японской промышленности можно рассматривать как концентрацию на конкурентоспособных секторах и венчурных проектах. В послевоенной ФРГ отношения государства и промышленности строились вокруг развития в основном традиционных отраслей промышленности и направлений, где конкурентные преимущества немецких компаний не подлежали сомнению, при этом как эксперименты с новыми отраслями, так и государственная поддержка неконкурентных производств имели ограниченное распространение.

Определение задач (акцентов) промышленной политики

Независимо от особенностей сферы промышленной политики, каждой представленной группе отраслей могут соответствовать определенные задачи, или акценты, на которых должно сосредоточить свои усилия государство для достижения конечных целей (социальных или экономических).

Для традиционных отраслей, не отличающихся высокой конкурентоспособностью и не имеющих устойчивого рынка сбыта, государство вынуждено искусственно создавать спрос. Если в силу социальных причин принято решение поддерживать отрасль «на плаву», то обеспечение спроса во всех его формах – от государственных закупок до субсидирования потребителей — становится одним из основных направлений деятельности государства.

Поскольку в долгосрочном плане такая политика бесперспективна – предприятия привыкают к государственной помощи и лишаются стимулов к развитию, постепенно превращаясь в «черную дыру» для бюджетных средств, проявляется второй акцент промышленной политики – усилия по повышению конкурентоспособности, созданию жизнеспособной и не зависящей от государственной поддержки отрасли.

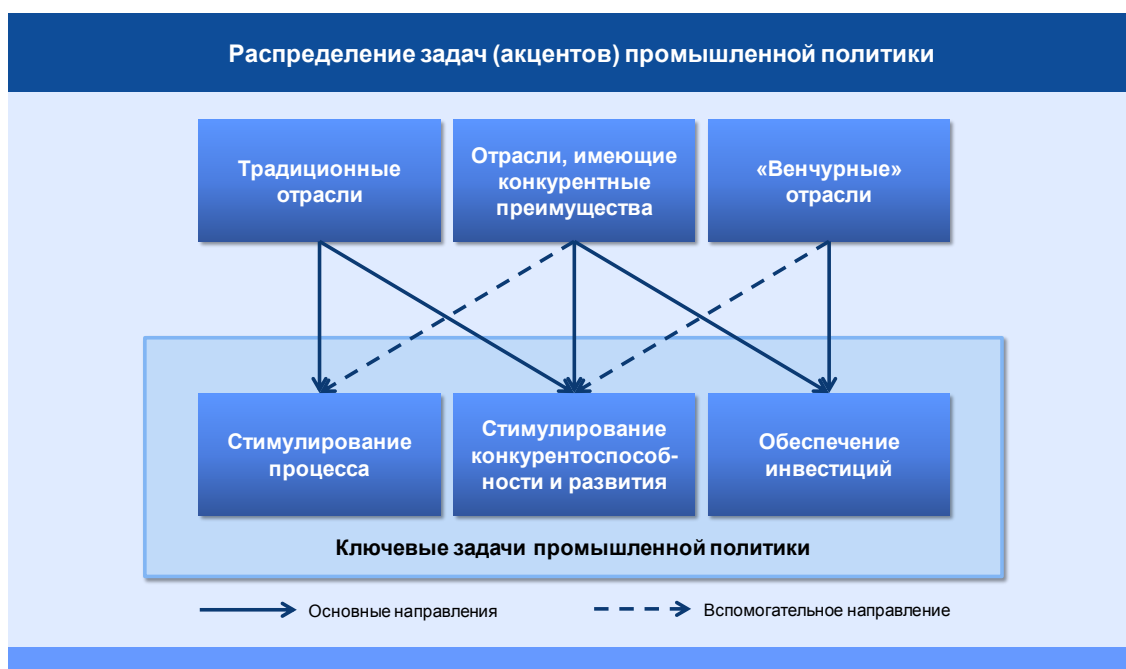
Для отраслей, конкурентоспособность которых не вызывает сомнений или потенциально может быть достигнута или повышена без существенных затрат, поддержка спроса – уже не приоритетное направление, а лишь дополнительное, с целью обеспечить предприятия достаточной выручкой для ускоренного развития. Гораздо важнее удержать и укрепить рыночные позиции за счет дальнейшего развития производства. Тем самым государственная промышленная политика концентрируется именно на конкурентоспособности, реализации потенциальных преимуществ имеющихся или создаваемых производств. Одновременно с этим, как правило, нужно привлекать инвестиции для расширения выпуска продукции. Если с позиции государства отрасль конкурентоспособна или может стать таковой в ближайшее время, то промышленная политика должна обеспечить интенсивный приток инвестиций.

Для венчурных отраслей ни поддержка спроса, ни усилия по повышению конкурентоспособности не актуальны. Спрос как таковой отсутствует, не

гарантирован, нередко его нельзя оценить даже примерно. Конкурентоспособность новых технологий также весьма условна: конкурировать просто не с кем, сам по себе статус венчурного проекта предполагает, что в случае успеха созданные производства или окажутся уникальными, или по крайней мере будут существенно превосходить аналоги на мировом рынке. Наиболее важны для венчурного проекта инвестиции, крупные вложения в условиях значительного риска. Таким образом, в отношении новых отраслей, продукция которых находится на ранних этапах жизненного цикла, промышленная политика должна сводиться в первую очередь к поддержке инвестиций.

Распределение акцентов промышленной политики в зависимости от характера отрасли представлено на рисунке 2.

Рисунок 2



В представленном распределении задач (акцентов) выделение основных и вспомогательных направлений достаточно условно. Основное направление отличается от дополнительного лишь оценкой значимости соответствующих действий для достижения конечных целей промышленной политики. Бессмысленно стимулировать частные инвестиции в неконкурентоспособную традиционную отрасль. Предприятия с конкурентными преимуществами могут сами найти и развивать рынки сбыта, но нуждаются в развитии. Венчурные отрасли и сегменты не нуждаются на первых порах в массовом спросе (за неимением массового выпуска продукции) и уже обладают конкурентными преимуществами, но крайне чувствительны к инвестиционным потокам.

Выбор инструментов промышленной политики

Каждую задачу промышленной политики можно соотнести с применяемыми инструментами поддержки. *Стимулирование спроса на продукцию национальных производств* может осуществляться следующими способами: поддержка внутреннего потребления (внутреннего спроса); сокращение импорта (внешнего, конкурирующего предложения); развитие экспорта (внешнего спроса).

Стимулирование конкурентоспособности и развитие отраслей обычно отождествляются в национальных стратегиях с поддержкой технологического развития, созданием государственно-частных партнерств и кластерной политикой. В случае государственной поддержки технологического развития рост конкурентоспособности обеспечивается за счет активных НИОКР и промышленного внедрения имеющихся разработок. Различного рода государственно-частные партнерства позволяют освободить промышленные предприятия от расходов на формирование инфраструктуры производств, обеспечение энергетическими ресурсами, персоналом. В этом случае промышленность снижает издержки производства и получает возможность ускоренно развиваться. Кластерная политика основана на использовании аналогичного эффекта сокращения издержек, но за счет синергии от расположения в пределах кластера связанных между собой производств.

Поддержка инвестиций представлена разнообразными формами прямого инвестирования или прямой поддержки (например, в форме государственных гарантий) и создания различных стимулов, в первую очередь налоговых. Отдельно упомянем деятельность по привлечению иностранных инвестиций в национальную промышленность – поиск иностранных инвесторов по применяемым инструментам практически всегда отличается от действий в отношении национальных источников финансовых ресурсов.

Перечень современных инструментов промышленной политики очень обширный. В таблице приведены наиболее часто используемые в мировой практике инструменты, представляющие указанные способы государственной поддержки.

Таблица 1. Некоторые инструменты государственной поддержки предприятий при проведении промышленной политики

Способ поддержки	Инструмент государственной поддержки
Стимулирование внутреннего потребления	<ul style="list-style-type: none"> Государственные закупки продукции отечественных предприятий Льготное кредитование покупателей продукции отечественных предприятий Субсидирование покупателей продукции отечественных предприятий
Регулирование импорта (импортозамещение)	<ul style="list-style-type: none"> Введение таможенных пошлин и квот на импорт Нетарифное регулирование импорта, технологические барьеры Максимизация локализации производства импортной готовой продукции на национальных мощностях
Стимулирование и поддержка экспорта	<ul style="list-style-type: none"> Страховое обеспечение поставок на экспорт Кредитная поддержка поставок на экспорт Содействие в поиске партнеров за рубежом Политическая поддержка крупных зарубежных контрактов Налоговые льготы по экспортируемой продукции, упрощенные таможенные процедуры
Стимулирование технологического развития	<ul style="list-style-type: none"> Создание условий для развития инновационной деятельности Содействие продвижению продукции высокотехнологичных отраслей промышленности Ресурсное обеспечение инновационно-технологического развития
Государственно-частное партнерство	<ul style="list-style-type: none"> Концессионные соглашения Системы краткосрочных и долгосрочных контрактов Соглашения о разделе продукции Арендные и лизинговые соглашения Совместные предприятия
Поддержка развития межотраслевых территориально-производственных комплексов (кластеров)	<ul style="list-style-type: none"> Организационная и финансовая поддержка формирования и развития кластеров Организация сотрудничества между образовательными и научными учреждениями, производителями и отраслевыми организациями
Прямая государственная поддержка инвестиций	<ul style="list-style-type: none"> Предоставление возвратных инвестиций Предоставление безвозвратных инвестиций Субсидирование процентной ставки или затрат, снижение требований к депозиту, иные преференции
Налоговые инвестиционные стимулы	<ul style="list-style-type: none"> Изъятие (выведение из-под налогообложения) отдельных объектов Уменьшение налогооблагаемой базы Льготы (уменьшение налоговой ставки или суммы налога)
Привлечение иностранных инвестиций	<ul style="list-style-type: none"> Формирование четких правил привлечения прямых инвестиций Поддержка локализации производства компонентов Вовлечение в развитие экономики ресурсов иностранных и международных банков развития

Применение каждого из этих инструментов может иметь как узконаправленный (в пределах отрасли или группы отраслей), так и широкий характер. Например, действия по стимулированию экспорта, НИОКР, поддержке инвестиций, как правило, «общесистемные», их можно осуществлять в большинстве отраслей.

Стимулирование и поддержка экспорта могут применяться как для традиционных отраслей, так и для имеющих конкурентные преимущества (стимулирование достижения лидирующих позиций на мировом рынке). Поддержка экспорта в качестве элемента промышленной политики использовалась практически во всех развитых (Франция, Германия,

Япония и т. д.) и развивающихся (Китай, Бразилия и др.) странах. Для упрощения доступа товаров на зарубежные рынки разработаны и применяются универсальные инструменты, например возврат НДС при поставке продукции за рубеж или поддержка со стороны торговых представительств.

Широко распространена поддержка технологического развития, так как отдельные технологические направления могут реализовываться вне связи с конкретной отраслью. Некоторые технологии, в частности в сферах энергоэффективности и энергосбережения или информационной, могут дать эффект практически в любой области. Кроме того, поддержка единых, стандартизированных технологий может привести к доминированию национальной продукции на мировом рынке, тогда другие страны вынуждены подстраиваться под созданные новые стандарты (информационные технологии США и Японии, технические стандарты ЕС и др.).

Прямая поддержка инвестирования служит классическим макроэкономическим инструментом с начала XX в. Активная поддержка инвестиций стала основой экономического роста США, Японии, Китая. Развитие кредитования и финансовой системы предоставляет выбор оптимальных направлений вложения средств предпринимателям, то есть государство снимает с себя ответственность за выбор объектов инвестирования, что повышает эффективность инвестиций.

Усилия по замещению импортируемых товаров отечественными – предмет острой дискуссии между либеральными экономистами и сторонниками активного вмешательства государства в экономику. Не отрицая справедливости теории сравнительных преимуществ и того факта, что любое импортозамещение означает в конечном счете ущемление интересов граждан, конечных потребителей продукции, отметим, что такие меры лежат в основе многих успешных видов промышленной политики.

Отказываясь от вытеснения импортных товаров, государство фиксирует сложившуюся структуру производства. Наоборот, желая ее изменить, правительства неизбежно сталкиваются с необходимостью импортозамещения. В качестве составной части промышленной политики оно применялось практически во всех развитых (Франция, Германия, Япония и т. д.) и развивающихся (Китай, Бразилия и др.) странах и дало бесспорный экономический и финансовый эффект. Причем при общей нацеленности на импортозамещение конкретные меры могут иметь только отраслевой характер и не должны предполагать механическое ограничение импорта. Современное импортозамещение следует рассматривать как создание равных или даже преимущественных условий для производства на территории страны независимо от формы собственности предприятия, в противовес импорту готовой продукции.

Так, спустя десятилетие безуспешной поддержки «на плаву» российской автомобильной промышленности переход к ограничительным мерам в отношении ввоза импортных машин при одновременном стимулировании локализации сборочных производств, с одной стороны, негативно сказался на стоимости автомобилей для покупателей, а с другой – привел к появлению в стране сборочных линий ведущих мировых концернов с растущей локализацией производства компонентов.

Глобальный характер современной экономики делает бессмысленным импортозамещение как защиту продукции предприятий, принадлежащих национальному собственнику. В то же время если его понимать как форму стимулирования иностранных производителей заменять импорт готовой продукции импортом компонентов с постепенной локализацией, то импортозамещение можно рассматривать как действенную меру при условии, что государство и общество согласны с потерями, возникающими от импорта более дорогой и менее доступной зарубежной продукции.

* * *

Большинство имеющихся в России отраслевых стратегий и инициатив не имеют четкой структуры, взаимной увязки целей, задач и используемых инструментов. Из-за преобладающего влияния лоббистов российские отраслевые стратегии, как правило, формируются по принципу применения всех возможных инструментов – от государственной поддержки рынков сбыта до масштабных инвестиционных проектов.

Мы предлагаем логику построения промышленной политики как последовательность из пяти шагов:

- 1) определение целей промышленной политики как баланса социальных и экономических целей;
- 2) определение сферы промышленной политики исходя из баланса целей, имеющихся ресурсных ограничений и мнений групп интересов (лобби);
- 3) определение на основе формальных критериев состояния каждой отрасли или сегмента, претендующего на поддержку государства: традиционная, обладающая конкурентными преимуществами или венчурная;
- 4) ограничение задач промышленной политики в отношении отрасли или сегмента только соответствующими их состоянию: стимулирование спроса и (для жизнеспособных) развитие конкурентоспособности для традиционных отраслей, поддержка конкурентоспособности и инвестиций для отраслей, имеющих конкурентные преимущества, инвестиционная поддержка для венчурных проектов;

5) выбор инструментов реализации промышленной политики, соответствующих решению поставленных задач.

Честно признать, что те или иные отрасли просто традиционные и от них нельзя отказаться из-за социальных последствий, уже будет большим шагом вперед при формировании эффективного и реализуемого комплекса мероприятий промышленной политики на уровне страны в целом или отдельной отрасли, подотрасли, сегмента.

Даже простое разложение отрасли или сектора на меньшие элементы и отнесение их к традиционным, конкурентоспособным или венчурным позволяет понять, какие инструменты промышленной политики лучше всего подходят для организации государственной поддержки. При желании критерии разложения отраслей по категориям можно формализовать, чтобы ослабить давление лоббирующих групп. Для новых стратегий российской модернизации, стремящихся изменить отраслевую структуру национальной промышленности и экономики в целом, определение «правил игры» и обеспечение соответствия объектов приложения усилий и используемых инструментов представляются ключевыми факторами успеха.