

Субфедеральный уровень промышленной политики: концептуальные основы, задачи формирования

Цели структурной перестройки реального сектора экономики неоднократно ставились и ставятся федеральным центром как приоритетные для России. В то же время механизмы промышленной (структурной) политики остаются непроработанными и не реализованными в сколько-нибудь системном виде. Действительный ход структурной перестройки промышленной сферы в направлениях, связанных с развитием высокотехнологичных, перерабатывающих и импортозамещающих секторов экономики можно с уверенностью считать неудовлетворительным. Доля инновационно активных предприятий в отечественной промышленности остается недопустимо низкой. Растет доля импортируемой машинотехнической продукции в условиях нарастающего кризиса обрабатывающих производств и сохраняющейся низкой доле машиностроения в отраслевой структуре промышленности. Экспорт сырья по-прежнему является доминирующим фактором бюджетного и инвестиционного потенциала российской экономики, при этом возможности диверсификации сырьевых корпораций практически не используются.

В первые годы экономических реформ в России господствовал широко известный радикально-либеральный тезис, гласящий, что наилучшая промышленная политика – это ее отсутствие. В соответствии с этим лозунгом государственное вмешательство в индустриальное развитие практически сводилось к широкомасштабной приватизации и антимонопольному регулированию, хотя и весьма несовершенному. Сам термин «промышленная политика» излишне политизировался, содержание этой политики отождествлялось со старой практикой централизованного директивного планирования или бюджетного субсидирования заведомо неконкурентоспособных предприятий.

В то же время серьезный анализ мирового опыта четко свидетельствует о том, что государственное вмешательство в развитие промышленной сферы необходимо. Причем необходимо не только как средство ликвидации промышленного застоя или кризиса, что было продемонстрировано еще бывшим американским президентом Ф.Рузвельтом в 20-е годы прошлого столетия.

В последние десятилетия активная промышленная политика, причем нередко без упоминания этого термина, проводится национальными правительствами ведущих государств мира в целях структурных реформ реального сектора экономики, поддержки НИОКР и обеспечения международной конкурентоспособности приоритетных направлений техники. Так, на цели конверсии оборонных предприятий, глубина которой была совершенно ничтож-

¹ Владимир Федорович Анисимов, кандидат экономических наук, доцент, глава администрации г.Серова Свердловской области

ной по сравнению с российской практикой, правительство США в 80-е годы израсходовало из федерального бюджета около 80 млрд. долларов. В отраслях стратегической значимости активно используется система государственного программирования и федеральных закупок по контрактам. Доля машиностроения в отраслевой структуре промышленности США в последние годы составляла 47%, в Германии – 54%, Японии – 52% (для сравнения: в России – лишь 20%). Понятно, что когда обеспечена прогрессивная отраслевая структура промышленного производства, тогда можно больше говорить о «саморегулировании» предприятий. Можно также говорить о ненужности адресной господдержки определенных промышленных сфер, о том, что нужны лишь «общесистемные» условия развития предпринимательства.

Еще пример из опыта реальной промышленной политики США. Уже более 30 лет под опекой федерального центра здесь функционирует формально неправительственная организация «ОПИК», или, так называемая «Корпорация зарубежных частных инвестиций». Ее задача – обеспечивать прямое финансирование зарубежных проектов американских компаний с выходом на 145 государств мира, включая Европу и страны СНГ. За годы своей деятельности эта организация оказала поддержку американским компаниям на сумму 138 млрд. долларов. Широко известен современный опыт Франции и Японии в применении принципов индикативного стратегического планирования развития промышленной сферы. Так, индикативное планирование во Франции в 80-е годы было направлено на структурную перестройку промышленности и предполагало:

- Во-первых, определение приоритетных направлений индустриального развития, прежде всего, в сферах высоких технологий и жизнеобеспечения;
- Во-вторых, формирование в рамках этих приоритетов системы «мягких», рекомендательных индикаторов, задающих целесообразные количественные рубежи развития той или иной приоритетной промышленной сферы;
- В-третьих, определение совокупности хозяйствующих субъектов, главным образом, крупных корпораций, способных решить целевые задачи национальной занятости;
- В-четвертых, заключение контрактов между национальным правительством и соответствующими корпорациями, определяющих как индикаторы промышленного развития, так и меры государственного стимулирования.

Современная Европа демонстрирует практику межгосударственного регулирования промышленного и экономического развития государств-членов Евросоюза (ЕС). Важнейшим инструментом промышленной политики стали так называемые «Структурные фонды», из которых финансируется преодоление региональных дисбалансов внутри ЕС, а также структурная перестройка кризисных промышленных регионов, в которых велика безработица.

Говоря о промышленной политике, нельзя не упомянуть опыт динамично развивающегося Китая. Здесь в промышленности четко разделены функ-

ции государства и бизнеса. Государство не вмешивается в текущие дела предприятий, однако сохраняет контроль над базовыми крупными промышленными предприятиями и финансовой инфраструктурой рынка. Кстати, в составе своей промышленной «базы» китайцы числят и те 156 крупнейших комбинатов (металлургия, машиностроение, энергетика, авиастроение), которые были построены с помощью СССР и продолжают работать. Привлекательность страны для внешних инвесторов обеспечивается тем, что все создаваемые совместные предприятия на 3 – 5 лет полностью освобождаются от налогов. В дальнейшем налоговые льготы сохраняются для предприятий, выпускающих экспортную или импортозамещающую продукцию. Полностью задействован и потенциал внутренних инвестиций, поскольку государство гарантирует населению стопроцентную сохранность вкладов, а также получение дивидендов по акциям. За счет поддержки государством и создания стимулов для иностранных инвесторов инновации дают 40% роста китайской промышленности.

Из приведенных примеров можно сделать однозначный вывод о том, что России необходимо иметь собственную, причем активную промышленную политику, включающую соответствующие регуляторы индустриального развития на федеральном, региональном (субъекты РФ) и муниципальном (индустриально развитые города) уровнях.

Неплохо было бы задействовать и межгосударственный потенциал промышленной политики на уровне органов управления СНГ. Развитие транснациональных корпораций и научно-промышленной кооперации в рамках Содружества, к сожалению, пока продвигается плохо.

Мы можем сделать также другие выводы. Государственная, а лучше сказать, национальная промышленная политика необходима в тех сферах промышленной деятельности, где стимулы «свободного рынка» работают плохо, а это, прежде всего, сферы наукоемкие, а также области, где необходима хотя бы временная защита от экспансии зарубежных товаропроизводителей, а также те, которые относятся к жизнеобеспечивающим (например, электроэнергетика). Такая политика нужна для сохранения той созданной промышленной и научно-технической базы, которая у нас, к сожалению, за последние годы нередко разрушается. Например, в Свердловской области в 1995 г. было выпущено 593 металлорежущих станка, в 2004 – лишь 123. В Челябинской области, соответственно, 2924 и 229. В Москве – 1414 и 159. Примеры деиндустриализации можно продолжать. Нас за последние годы практически вытеснили с мировых рынков наукоемких изделий, где доля СССР раньше составляла более 20-ти, а сейчас - менее 1-го процента. Доля инновационно активных предприятий в российской промышленности, т.е. тех, кто осуществляет разработку и внедрение новых технологий, составляет в среднем не более полутора (1,5) процентов. При этом общее число промышленных организаций, выполнявших НИОКР, постоянно уменьшается и составляет не более 250 по России, в них занято менее 100 докторов наук. О каком инновационном типе развития нашей экономики в таких условиях может быть речь?

В свете сказанного необходимо активизировать усилия по формированию системных взглядов на сущность современной промышленной политики, обеспечение взаимоувязанности ее механизмов на федеральном, региональном (субфедеральном) и муниципальном уровнях.

По нашему мнению, необходимо различать корпоративную, государственную и национальную промышленную политику. Государственная промышленная политика – это система официально принятых и скоординированных по уровням власти перспективных целей, приоритетов, экономических и правовых механизмов по обеспечению функционирования и развития промышленной сферы в соответствии с общенациональной стратегией социально-экономического развития страны. В последние годы в мировой и отечественной практике все чаще используется термин «национальная промышленная политика», который означает, что власть, бизнес, ведущие политические элиты: а) выработали общее «видение» целей, приоритетов и механизмов развития промышленности; б) приняли согласованные стратегические документы по данной проблеме.

Промышленная политика формирует, во-первых **общие** благоприятные (экономические, правовые) условия функционирования производства (антимонопольное регулирование, защита прав собственности, контроль соблюдения технических стандартов, норм охраны труда, др.). Во-вторых, она обеспечивает концентрацию всех видов ресурсов **на приоритетах** развития промышленной сферы, прежде всего, связанных с формированием рациональной структуры производства (соотношение добывающей и перерабатывающей сфер, гражданского и оборонного секторов, традиционных и «новых» (инновационных) видов промышленной деятельности), а также обеспечения его конкурентоспособности. Вполне естественно, таким образом, программные документы в области промышленной политики формировать как в общесистемном, так и селективном (приоритетные направления промышленной деятельности) разрезах, поскольку объекты и методы государственного воздействия на промышленную сферу в обоих случаях будут существенно различны.

Тенденции деиндустриализации в России вполне очевидны, они безусловно проявляются и на региональном уровне. По сути, неоднократные попытки федерального центра перейти к структурной реформе промышленности остались только на бумаге, в жизни – не реализованы. Тем более необходима консолидация усилий национально ориентированных политических элит и региональных властей в целях формирования общенациональных идей реальной структурной модернизации промышленности на всех уровнях управления.

Наиболее актуальными задачами в области формирования промышленной политики на региональном уровне являются следующие.

Первое. Пока на субфедеральном уровне власти и бизнес предпринимают самостоятельные, разрозненные и не всегда эффективные усилия по разработке и принятию законодательных и программных документов в области промышленной политики. В лучшем случае дело, по сути, сводится к приня-

тию планов мероприятий по поддержке промышленного потенциала региона. Стратегические индикативные подходы к реализации промышленной политики отсутствуют даже в таких регионах, как Москва и Санкт-Петербург.

Следовательно, необходимо наконец решить вопрос о разработке и принятии специального федерального законодательства о промышленной политике. Должны быть, прежде всего, прописаны совершенно конкретные и содержательные приоритеты промышленной политики, поддерживаемые на всех уровнях управления. Конкретность означает то, что в этих приоритетах должны быть не только слова, но и количественно определенные целевые рубежи (или индикаторы) промышленной деятельности. На наш взгляд, есть четыре промышленных общенациональных приоритета, следование в русле которых отвечает задачам структурной перестройки российской экономики. К ним относятся:

- 1) **Обеспечение международной конкурентоспособности тех наукоемких направлений техники, по которым накоплен должный научно-технический потенциал.** В русле этого приоритета должна формулироваться задача резкого увеличения доли промышленного высокотехнологичного экспорта. Без этого претендовать на статус мировой индустриально развитой державы мы не сможем;
- 2) **Развитие современных производств, обеспечивающих качественную переработку природных как возобновляемых, так и невозобновляемых ресурсов.** В цивилизованной мировой практике есть правило: мы добываем столько ресурсов (нефти, леса, рыбы, др.), сколько перерабатываем. Развитие переработки сырья по своей значимости может претендовать на статус национальной промышленной идеи. Естественно, что для ее реализации должны быть задействованы реальные механизмы обеспечения заинтересованности сырьевых корпораций в диверсификации. Такая задача ставилась в среднесрочной правительственной программе на 2003 – 2005 годы, однако
- 3) **Взаимная импортозамещения по тем направлениям промышленной деятельности, которые представляют стратегическую значимость для страны,** обеспечивают ее технологическую и продовольственную безопасность.
- 4) **Разработка и внедрение экологически чистых и ресурсосберегающих технологий,** обеспечивающих эффективную защиту окружающей среды и относительную экономию сырьевых ресурсов в народном хозяйстве.

Безусловно, упомянутые приоритетные направления структурной перестройки промышленности должны быть общими для всей территории страны. Регионы, следуя этим приоритетам, вправе их дополнять с учетом своих специфических, прежде всего, социальных задач. В законе следует прописать содержание механизмов реализации национальной промышленной политики. Важнейшим элементом такого механизма должен быть, по-видимому, стра-

тегический план (или программа) развития промышленной деятельности, разрабатываемый в русле принятых приоритетов с участием крупного бизнеса и региональных администраций. Принципиальным является то, что все инвестиционные и инновационные проекты стратегического плана должны быть жестко увязаны с национальными промышленными приоритетами. Стратегический план должен иметь индикативный характер. Его концепция должна приниматься образуемым на уровне федерального центра национальным Советом по промышленной политике, период действия – не менее 10 лет.

Второе. Формирование и реализация национальной промышленной политики не может рассматриваться вне общего контекста экономического взаимодействия федерального центра и регионов. Не подлежит сомнению, что сегодня в России сохранилась прежняя система, при которой объем финансовых изъятий из регионов в центр многократно превышает возвращенные «вниз» суммы. Недостаточно четко определено разграничение полномочий различных уровней власти в промышленной сфере. Вполне очевидно, что роль регионов в реализации промышленных проектов вышеупомянутого Стратегического плана будет весьма высокой. Эта роль должна отражаться при разработке официальных территориальных разрезов доходов и расходов федерального и региональных (субъектов РФ) бюджетов, позволяющих оценить и сбалансировать объемы «восходящих» и «нисходящих» потоков денежных средств по различным уровням административно-территориальной системы¹.

Финансовому обеспечению промышленной политики должна способствовать абсолютно четкая ориентация федерального инвестиционного фонда (созданного в соответствии с ФЗ «О федеральном бюджете на 2006г.») на вышеупомянутые приоритеты индустриального развития страны.

Практика договоров и соглашений между федеральным центром и регионами по вопросам разграничения полномочий в области промышленной политики также должна быть усовершенствована. Пока соответствующие правовые акты носят преимущественно декларативный характер.

Третье. Многие субъекты Федерации приняли специальные законы об основах промышленной политики. В основном эти законы были утверждены в период 1999- 2000г.г. Безусловно, следовало бы провести их инвентаризацию на предмет более жесткой увязки документов с федеральными и их реализующими региональными приоритетами, территориальной инновационной и образовательной политикой. Содержание, тип региональной промышленной политики должен более полно учитывать специфику экономики региона, соотношение экспорта и импорта, сырьевого, перерабатывающего и наукоемкого секторов, крупного и малого бизнеса.

Следует регламентировать необходимость принятия Концепций промышленного развития регионов, предусматривающих не просто рост объе-

¹ Эта идея обосновывалась В.Лексиним и А.Швецовым в публикациях РЭЖ №№ 5-6,8 за 1994г., а также в РЭЖ №3 за 2006г.

мов производства, а его качественное развитие на основе структурной модернизации. Формирование Концепций должно базироваться на обязательном комплексном стратегическом анализе состояния промышленной сферы региона, учитывающем и фактор размещения производительных сил.

Стратегические индикативные планы развития промышленности территории должны определять: целевые количественные рубежи деятельности в рамках установленных приоритетов; состав приоритетных промышленных и инновационных проектов; перечень организаций-исполнителей; мероприятия по привлечению финансовых ресурсов, кадровому обеспечению и т.д.

Четвертое. Достаточно крупные, индустриально развитые муниципальные образования (города) должны иметь собственную, увязанную с уровнем региона, промышленную политику. Может быть, здесь и не надо принимать специальные законы. Эффективными инструментами, регламентирующими деятельность местной власти по данному направлению, как это следует из международной практики, может быть принятие соответствующих Кодексов и стратегических соглашений. Последние должны определять роль местных администраций в данной проблеме и взаимодействие региональных и муниципальных органов власти. Мероприятия муниципальной промышленной политики, по всей видимости, должны касаться инфраструктурных и социальных аспектов, обеспечивающих эффективную перестройку реального сектора. Безусловно, что экономические стимулы эффективного развития промышленной сферы должны распространяться и на деятельность местных администраций.

Пятое. Внести изменения в антимонопольное законодательство, предусмотрев в нем создание благоприятных условий для экономической концентрации в приоритетных направлениях развития промышленности и в ее стратегически значимых сферах. Считать важнейшим качественным критерием экономического роста и оценки деятельности Правительства РФ результаты структурной модернизации отечественной промышленности, проявляющиеся в ускоренном развитии ее наукоемких (высокотехнологических), перерабатывающих и импортозамещающих секторов.

Шестое. Учитывая сохраняющийся в российских регионах дефицит инвестиционных ресурсов на структурную модернизацию промышленности предусмотреть внесение изменений в действующее Положение об Инвестиционном фонде РФ (утверждено постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. №694), а именно: установить, что основная (не менее 70-80%) часть Инвестиционного фонда расходуется на поддержку проектов, отвечающих приоритетам структурной модернизации промышленности; четко регламентировать приоритетные направления промышленной деятельности, в рамках которых проекты могут получать инвестиционную поддержку.

Предусмотреть разработку и принятие в установленном порядке системы мер по созданию действенных экономических регуляторов и стимулов для диверсификации деятельности сырьевых корпораций в направлении развития наукоемких производств, увеличения доли корпоративных

инвестиций, расходуемых на цели развития внутреннего рынка машино-технической продукции.

Седьмое. В целях объединения усилий и координации действий исполнительной власти регионов, местного самоуправления и бизнеса рекомендовать образование региональных Советов по промышленной политике, деятельность которых должна способствовать принятию и совершенствованию соответствующего законодательства территорий, формированию приоритетов структурной модернизации, повышению качества стратегических планов развития промышленности.

Восьмое. Финансовые ресурсы (инвестиционные программы) корпораций должны быть в существенной степени сориентированы на национальные промышленные приоритеты (например, на переработку сырья). Законодательно должны быть созданы стимулы для более интенсивного (льготного) кредитования приоритетных промышленных проектов со стороны коммерческих банков. Реинвестирование прибыли корпораций на цели реализации приоритетных промышленных проектов должно быть освобождено от налогообложения.

Участие иностранного капитала в приобретении голосующих акций предприятий, относящихся к стратегически значимым сферам (оборонный комплекс, металлургия, топливно-энергетический, агропромышленный комплексы) должно иметь абсолютно прозрачный и контролируемый государством характер. В ряде случаев необходимо определить количественные ограничения (например, не более 10-20%) для приобретения иностранным капиталом голосующих акций. Что касается других ценных бумаг корпораций, то здесь не должно быть ограничений. Привлечение иностранных инвесторов к участию в реализации объявленных национальных промышленных приоритетов следует стимулировать законодательно.

Девятое. Необходимо на федеральном уровне продолжить усилия (пока вялые) по созданию механизмов национальной инновационной системы. Приоритеты национальной научно-технической политики, равно как и механизмы концентрации ресурсов на этих приоритетах, должны быть четко закреплены на перспективный период, причем законодательно. Необходимо блокировать попытки запрета осуществления региональной научно-технической политики (это было сделано известным ФЗ №122).

Развитие системы начального и среднего профессионального образования должно стать приоритетной задачей национального проекта «образование», учитывая кризисное состояние данной системы, а также ее важную роль в осуществлении промышленной политики. Должны быть определены базисные учреждения профобразования, задействованы стимулы для участия бизнеса в их поддержке. Пока нарастает тенденция дефицита квалифицированных рабочих кадров, структура выпускаемых специалистов по своему профилю не соответствует перспективным потребностям промышленности.

В заключение, следует еще раз подчеркнуть, что мероприятия национальной промышленной политики ни в коей мере не должны быть избыточными, иметь традиционно отраслевой характер, ущемлять экономическую

свободу бизнеса. Эти мероприятия должны дополнять стратегии предпринимательства там, где рыночная конкуренция не срабатывает. Надо двигаться по пути нахождения взаимоприемлемых не только экономических, но и политических компромиссов. Национальная промышленная идея, безусловно, может и должна играть важнейшую консолидирующую роль в нашем обществе, четко вписываясь в перспективы создания социального рыночного хозяйства.