

**Ардашева Е.П.,**  
кандидат экономических наук,  
г. Казань

### **Классификация мер отраслевой политики**

*Предлагается изложение методов отраслевой политики в виде расширенной их классификации, основаниями для которой являются уровни формирования, форма воздействия и содержание, степень охвата объекта регулирования, источник возникновения, соответствие функциональным направлениям, значимость и срочность, масштабность и сложность мер отраслевой политики*

В развитие характеристики структурно-функциональной, статико-динамической модели отраслевой политики остановимся на составе отраслевой политики с точки зрения используемых в ее рамках мер (называемых также методами, инструментами, управленческими решениями, действиями, стратегиями). Их совокупность сходна с выдвигаемыми классификациями мер экономической политики. Однако, как показал анализ, целостных и максимально полных классификаций мер экономической политики и отдельных ее составляющих пока не предложено. Обычно ограничиваются указаниями на прямые/косвенные, а также административные/экономические методы воздействия. На наш взгляд, это не позволяет определить и упорядочить все многообразие реально предпринимаемых усилий в рамках реализуемой политики. Поэтому, обобщая, дополняя и систематизируя имеющиеся теорию и практику в исследуемой области, дадим классификацию мер отраслевой политики, используя при этом несколько классификационных признаков.

Прежде всего, выделим классификационный признак уровня формирования отраслевой политики – федеральный и региональный (в региональный уровень для укрупнения отнесем и местный уровень, но он может быть в отдельных случаях выделен в самостоятельный блок). Особенности разнесения методов и инструментов по этим группам зависят от институционально обусловленных принципов разграничения полномочий и предметов ведения между федеральным центром и регионами. В общем виде можно отметить, что наиболее широкий арсенал возможностей регулирования существует в рамках федеральной отраслевой политики, тем более в современных российских условиях так называемого укрепления «вертикали власти» и централизации полномочий. Именно на этом уровне сосредоточены главные рычаги налоговой, таможенной, валютной, ценовой политики, регулируются вопросы собственности, акционерного права, наконец, формируются основы законодательной, исполнительной, судебной власти, определяются компетенции всех уровней государственной и местной власти, осуществляются базовые институциональные реформы.

Соответственно региональные возможности отраслевого регулирования в целом определяются «правилами игры», задаваемыми федеральным центром. Однако, региональный уровень власти может, во-первых, влиять на формирование общефедеральных принципов и мер отраслевой политики, во-вторых, региональные меры могут быть комплементарными федеральным, наконец, в-третьих, региональная отраслевая политика может быть достаточно самостоятельной, базирующейся на свойственных только данному уровню институтам, организационных структурах и методах, и тогда уже федеральные меры могут включаться в состав региональной отраслевой политики. Последнее особенно характерно для случая, когда федеральная отраслевая политика не применяется или применяется в ограниченных масштабах в силу тех или иных причин.

Большинство «классических» инструментов отраслевой политики сосредоточено, конечно, на федеральном уровне управления. Это, прежде всего, регулирование основных макроэкономических индикаторов, имеющих принципиальное значение для формирования защитных мер и инвестиционных возможностей отечественных производителей, – курса национальной валюты и кредитных ставок. Кроме того, к основным федеральным мерам относится регулирование тарифов и цен естественных монополий, установление таможенных пошлин на импорт и экспорт, налоговая политика, формирование специальных фондов развития отраслей экономики, особых экономических зон, создание и регулирование деятельности национальных экспортных страховых агентств, квотирование и субсидирование, регулирование товарных рынков, антимонопольная политика, техническое регулирование и т.п.

Ряд инструментов доступен и федеральному, и региональному уровням управления, например, установление налоговых стимулов и ограничений, использование иных бюджетных механизмов – прямое и опосредованное (через целевые программы, фонды и т.п.) финансирование инвестиционных проектов, субсидирование процентных ставок по кредитам, формирование госзаказа, создание различных форм территориальной организации бизнес-процессов и инновационных процессов (особые экономические зоны, технопарки, бизнес-инкубаторы, промышленные округа), поддержка региональных кластеров. На муниципальном уровне в части отраслевой политики решаются вопросы размещения производств (например, вывод крупной промышленности за пределы городов на региональную периферию), вопросы экологического надзора и контроля, регулирование земельного и имущественного обеспечения функционирования производства, организация работы государственных структур, выполняющих разнообразные регулирующие и контролирующие функции, функции оказания услуг бизнесу.

Очень важным инструментом, распространяющимся на все уровни, является разработка институциональных механизмов взаимодействия бизнеса и государства в целях разработки и реализации отраслевой политики, а также выбора границ использования тех или иных методов регулирования деловой активности в разрезе отраслей. На все уровни власти в рамках отраслевой политики распространяется также задача стимулирования выставочной и

рекламной деятельности, внедрения мировых стандартов качества и управления, участия в заключении крупных сделок с зарубежными компаниями (с предоставлением политических и экономических гарантий по проектам) и др.

Конечно, вопрос о том, насколько широко и свободно могут применяться те или иные инструменты, и как они должны разграничиваться между уровнями государственного управления, решается на федеральном уровне в рамках обеспечения функций единого законодательного и стратегического управления в государстве. Однако, как уже было отмечено, это не означает абсолютную подвластность региональной отраслевой политики федеральной. Следуя общенаучным закономерностям, обоснованным синергетикой, необходимо признать бесперспективность жесткого централизованного управления, чрезмерной закрытости и зарегулированности экономики, а потому в любой экономике в зависимости, конечно, от ее институциональных особенностей и стадии развития, следует балансировать возможности самоорганизации на микро- и мезоуровнях с макроуправлением.

По типу формы (или способа воздействия) традиционного выделяют меры отраслевой политики прямого и косвенного (опосредованного) воздействия. Методы прямого воздействия имеют форму предписаний или указаний государства, обязательных для исполнения экономическими субъектами. Методы косвенного воздействия предполагают создание государством условий, стимулирующих экономических субъектов при сохранении ими свободы выбора принимать такие экономические решения, которые соответствуют целям отраслевой политики. Таким образом, здесь объектом государственного воздействия выступают не сами экономические субъекты, а их экономические интересы, а предметом воздействия является процесс направления этих интересов в русло соответствия ориентирам отраслевой политики.

Согласно классификационному критерию содержания методов, можно выделить три их группы - административные, экономические и институциональные. Административные рычаги являются прямыми и основываются на силе и авторитете государственной власти. Эта группа методов включает меры запрета, разрешения, принуждения. Административные меры обычно применяются в таких сферах отраслевой деятельности, которые связаны с защитой интересов общества, с одной стороны, и защитой прав собственности и правил ведения бизнеса, с другой. Поэтому выделяются такие традиционные сферы административного регулирования как экология, размещение производства, социальная сфера (регулирование уровня заработной платы и численности в отрасли, обеспечение социальных гарантий, охрана труда и т.д.), защита прав потребителей, антимонопольная политика, общие правовые вопросы ведения деятельности субъектов хозяйствования, квотирование-лицензирование, разрешение хозяйственных споров, регулирование цен, тарифов естественных монополий и т.д. Административный ресурс может распространяться и на другие сферы, определение которых осуществляется в зависимости от особенностей конкретной национальной экономики и этапа ее развития. В целом, заострим внимание на том, что административное регулирование имеет сложную (извечно дискуссионную)

проблемную область, связанную с определением того, в каких именно сферах и в каких масштабах следует его применять.

В отличие от административных инструментов экономические носят не предписывающий, а регулирующий и, в основном, косвенный характер, они направлены на определенные составляющие экономического процесса. К числу таких мер относят, например, меры финансовой (бюджетно-налоговой) политики, денежно-кредитной политики, структурной, валютной, таможенной, инвестиционной, инновационной и прочих политик. Вообще, традиционно принято считать, что большинство регулирующих мер государства в развитой открытой конкурентной экономике относится именно к категории косвенных экономических. Однако, необходимо заметить, что соотношение административных и экономических мер, селективных и универсальных, точечных и комплексных, реактивных и проактивных и т.п., о которых речь пойдет дальше, напрямую должно зависеть от шкалы времени – исходной точки, истории развития и динамики потенциала экономики. В целом за вопросы установления и изменения пропорций различных мер отраслевой политики «отвечает» ее институциональный блок методов.

Выделение в особый блок институциональных методов обусловлено важностью понимания отраслевой политики как системы организационно и институционально оформленных действий, норм, традиций. Без учета организационно-институциональной формы методов государственного воздействия невозможно выстраивание действенной отраслевой политики, адекватной существующей экономической реальности. Поэтому понятие «институциональность» указывает на связь абстрактно-идеальной и конкретной экономики.

Выделение институциональных методов отраслевой политики должно опираться, во-первых, на содержание понятия социально-экономического института (под которым понимаются устойчивые субъекты, связи, отношения и нормы в экономике), во-вторых, на приложение принципа системности к отраслевой политике. Это означает, что институциональный блок методов отраслевой политики, являясь относительно самостоятельным, в то же время должен согласовываться с аналогичным блоком экономической политики, учитывать стратегию институциональных реформ в стране и динамику институциональных преобразований в национальной экономике, однако, одновременно, преломляя их через призму отраслевых приоритетов, целей и этапов развития. Следовательно, институциональные методы отраслевой политики в первую очередь призваны вырабатывать подходы к институциональному реформированию, преобразованиям в отраслях экономики, и должны заключаться в формировании в них структур, связей, отношений и норм, как локального мезоэкономического характера, так и общеэкономического характера.

В рамках институционального блока мер отраслевой политики должны приниматься принципиальные решения о соотношении всех прочих групп мер отраслевой политики, согласно их классификации. Кроме того, институциональный блок методов отраслевой политики отвечает за

формирование на базе отраслей или регионально-отраслевых комплексов локальных гибридных мезоэкономических систем, в которые как в «институциональные матрицы» вписывается системное, сетевое взаимодействие различных экономических субъектов, относящихся к сферам бизнеса, государства, общества в целом. В рамках таких мезоэкономических систем происходит выработка отраслевой политики, осуществляется обратная связь, наконец, формируются локальные внутренние институты (организации и «правила игры»), которые на эволюционной стадии совместимы и лишь дополняют общенациональные институты, на переходной же стадии развития – часто восполняют «дефицит права» на общенациональном уровне. Для российских постбифуркационных условий такие отраслевые мезоэкономические системы (там, где они были созданы) выполняли функции восполнения не только «дефицита права», но и «дефицита мезоэкономического регулирования», поскольку реализация отраслевой политики, к сожалению, не предусматривалась избранной стратегией реформирования Российской Федерации.

В итоге можно привести следующий характерный спектр управленческих решений и направлений институционального блока отраслевой политики:

- система решений о необходимости и темпах приватизации-национализации, о размерах государственной доли собственности в отраслях (отрасли, конкретных предприятиях) экономики;

- система решений о допустимых формах собственности и допустимых параметрах формирования различных бизнес-групп в преломлении через особенности отраслей экономики, определение допустимых форм вертикальной и горизонтальной интеграции; формирование принципов доступа частных инвесторов в отрасли, в том числе иностранных;

- система решений в области принципов формирования и реализации отраслевой политики как через государственную долю собственности, так и независимо от ее наличия и размеров;

- создание организационно-правовых площадок для выработки согласованной отраслевой политики в рамках формирования специальных частно-государственных мезоэкономических систем, различных частно-государственных структур, «правительств»; выработка локальных норм и правил, обязательных для соблюдения участниками взаимодействия в мезосистеме;

- система решений о соотношении групп методов отраслевой политики (из возможного их классификационного перечня) – в частности, выбор соотношения методов в группах «экономические / административные», «селективные / универсальные», «реактивные/проактивные», «комплексные / точечные», «заимствованные / выращенные / сконструированные», а также по укрупненным направлениям отраслевой политики (внешнеэкономическая, ценовая, инвестиционная, инновационная и т.д.);

- регулирование вышеупомянутых пропорций методов в зависимости от шкалы времени, динамического анализа влияния внешних и внутренних флуктуаций;

- регулирование пропорций размеров бизнеса в отраслях экономики и смещение акцентов в политике к тому или иному сектору;

- выбор отраслевых приоритетов, например, перенос акцента на развитие отраслей глубокой переработки природного сырья и высокотехнологичных наукоемких отраслей;

- принятие решений о необходимости, формах и механизмах разработки отраслевых программ и стратегий;

- формирование отраслевой системы социально-экономического мониторинга;

- создание экспертных и научных комиссий, временных и постоянных рабочих групп, исследовательских и научных коллективов по отраслевой тематике;

- регулирование деятельности отраслевых союзов, ассоциаций;

- создание различных территориально-отраслевых форм организации бизнеса – технопарков, особых зон, промышленных зон и др.; поддержка территориально-отраслевых кластеров;

- обеспечение механизмов согласования федерального и регионального уровней отраслевой политики;

Таким образом, институциональный блок методов отраслевой политики является одним из центральных ее блоков, представляет своего рода «подложку», концептуальную базу для реализации всех прочих мер отраслевой политики. Именно отсутствие данной институциональной основы послужило, на наш взгляд, причиной отказа в постбифуркационный период развития экономики России от отраслевой политики как от метода восстановления воспроизводственного потенциала экономики и стимулирования экономического роста.

Важным классификационным типом мер отраслевой политики является степень охвата экономических субъектов. Меры могут относиться ко всем субъектам, тогда они являются универсальными, либо к какой-либо части единого объекта регулирования (например, касаться нескольких отраслей, одной отрасли (подотрасли) или отдельных предприятий), то есть являться избирательными, селективными. Следует отметить, что региональная политика может быть более склонной к селективности, поскольку объективно «приближена» к отдельным предприятиям и их группам (скажем, отдельные отрасли в регионе могут насчитывать всего несколько предприятий, причем достаточно разнородных, не конкурирующих друг с другом, следовательно, требующих разных подходов к регулированию), тогда как федеральной политике закономерно следует вменить решение задач, прежде всего, универсального отраслевого регулирования. Закономерным можно также считать, что на переходных этапах развития экономики, селективная отраслевая политика более предпочтительна, тогда как при достижении определенных

параметров развития отраслей, отражающих их устойчивый, самоподдерживающийся рост, при выходе на эволюционную стадию развития следует постепенно переключаться на универсальный блок мер отраслевой политики.

Предпринимаемые меры могут быть как точечными, то есть отражать элементарный далее неделимый уровень в системе отраслевой политики, так и комплексными, то есть многомерными, являющимися системами. Кроме того, комплексность меры характеризует ее влияние на решение одновременно многих проблем или задач отраслевой политики. Примеры точечных мер – принятие конкретного законодательного акта о предоставлении налоговых льгот, выделении финансирования; примеры комплексных мер – реализация стратегической или инвестиционной программы, состоящей из множества проектов и управленческих решений. К комплексным мерам относятся также крупные направления отраслевой политики, например, инвестиционная, инновационная, сырьевая, ценовая, экологическая и т.д. Отраслевая политика может включать все эти направления (например, если речь идет о федеральной политике), либо только их часть. Либо на определенном этапе больший упор может быть сделан на одни направления, в другой период – на другой. Кроме того, перечень направлений является открытым, может дополняться.

По поводу классификации мер отраслевой политики по направлениям следует заметить, что включаемые в состав отраслевой политики направления, строго говоря, являются самостоятельными блоками экономической политики. Отраслевая политика находится в одном ряду или на одном структурном уровне с прочими направлениями экономической политики, тем не менее, она имеет свои особенности. Они заключаются, прежде всего, в том, что на объекты отраслевой политики распространяется действие всех прочих направлений экономической политики. Последние как бы «пронизывают» отраслевую политику, становясь ее компонентами. При этом все эти направления также приобретают отраслевую специфику, то есть становятся ориентированными на достижение целей и решение задач развития определенной отрасли (группы отраслей или межотраслевых комплексов). Например, нельзя представить отраслевую политику без таких блоков, как инвестиционная политика (она к тому же одновременно составляет компонент механизма реализации отраслевой политики), технологическая и инновационная политики (определяющие долгосрочные перспективы качественных изменений в отрасли), структурная политика.

Близка к классификации мер отраслевой политики по масштабу классификация мер по значимости и срочности. Здесь мы выделяем две группы мер - проблемно-ориентированные (или реактивные) и стратегически ориентированные (или проактивные). Отраслевая политика может быть рассмотрена как поддержка в разрешении или смягчении назревших проблем в отрасли, обусловленных, например, сложностями переходного периода, а в условиях эволюционного развития и наличия развитых рыночных связей - так называемыми «провалами рынка». В этом случае отраслевая политика выступает как реакция на уже возникшие проблемы, как коррекционная

политика, меры которой часто квалифицируются как неотложные. С другой стороны, в долгосрочной перспективе необходима стратегическая отраслевая политика, направленная на постоянное согласование внутреннего потенциала экономической системы и динамики среды, на адаптацию в среде и наиболее выигрышное в ней позиционирование, наконец, на реализацию изменений в отрасли в свете предполагаемых изменений в среде. Поэтому стратегическую отраслевую политику можно также назвать проактивной, «направленной в будущее» в отличие от реактивной, как бы «направленной в прошлое». Таким образом, проактивность управления – это предвидение изменений и умение перестроиться в ожидании перемен в системе и в среде. Именно поэтому мы считаем адекватным рассмотрение отраслевой политики как некоего аналога стратегического управления в организации. При этом в состав отраслевой политики реактивная политика должна обязательно включаться, но не доминировать. В противном случае отраслевая политика может превратиться в исключительно конъюнктурную, сиюминутную и несистемную, не охваченную единой стратегией развития.

Весьма важное место в классификации мер отраслевой политики занимает их дифференциация по источнику возникновения. По этому признаку выделено три основных группы: 1. бэнчмаркинг (заимствование, трансплантация), 2. выращивание (поддержка существующих или спонтанно возникающих мер) и 3. конструирование (управленческие инновации). Термин «бэнчмаркинг» взят из теории маркетинга, как весьма уместный для обозначения процесса заимствования и трансплантации успешного опыта отраслевой политики других стран, или в случае, когда на федеральном уровне внедряется инструмент, положительно зарекомендовавший себя на субфедеральном уровне и наоборот. В отраслевой политике, могут, например, заимствоваться такие, используемые за рубежом инструменты, как создание особых экономических зон, кластеров, саморегулирующихся организаций, какие-либо налоговые инструменты стимулирования экономического роста и т.д.

«Выращивание» инструмента означает реализацию такой стратегии, когда находит поддержку и развитие уже используемый инструмент отраслевой политики или спонтанно нарождающийся институт. Например, отдельные разовые мероприятия переводятся в состав постоянных, в частности, функционирование каких-либо отраслевых рабочих групп, саммитов, выставок, действие налоговых преференций. Или, например, государство в рамках отраслевой политики может начать поддерживать организационные инициативы субъектов отрасли, в частности, создаваемые ими консорциумы по реализации крупных инвестиционных и инновационных проектов, поддержке малого бизнеса, инициативы по размещению новых производств.

Наконец, меры отраслевой политики, имеющие источником конструирование, тождественны управленческим инновациям, поскольку предполагают определенное управленческое «творчество», создание нового инструмента «с нуля» в системе стратегического управления. Часто такие меры сопряжены с институциональными инновациями, поскольку реализация «новой» отраслевой политики предполагает выстраивание новых правил игры,



организационных структур, согласований со всеми заинтересованными субъектами и формирования новых типов связей между ними. Собственно и сама отраслевая политика может быть представлена как управленческая инновация, поскольку в России в переходный период как на федеральном уровне, так и в большинстве регионов, к сожалению, наблюдался практически полный отказ от осуществления отраслевой политики. Поэтому, в тех регионах, где она реализовывалась, она неизбежно была «новой», поскольку не могла опираться на общепринятую в стране методологию и методику, не имела в распоряжении развитый и апробированный инструментарий, и по большому счету вынуждена была находиться в «сером» институциональном поле, поскольку не имела соответствующей законодательной системы регулирования.

В значительной степени это было предопределено тем, что реформирование экономики страны пошло исключительно по сценарию шоковой трансплантации западной институциональной системы, причем в ее крайне упрощенной, грубой форме, без учета исторических и институциональных особенностей страны, накопленного ею на момент перехода потенциала, без анализа рисков бифуркационного периода. Отраслевая политика вообще не входила в «пакет реформ». Печальные результаты подобной стратегии достаточно хорошо известны, как хорошо известны и обратные результаты, которые были достигнуты теми странами (как развитыми, так и развивающимися), а также регионами в их составе, которые применяли собственные инновационные решения в институциональной сфере, а также в сфере отраслевой политики.