

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

## **Структурно-функциональная, статико-динамическая модель отраслевой политики**

*В статье рассматриваются методологические особенности отраслевой политики, включая уточнение термина и дефиниции отраслевой политики, представление ее методологии в форме структурно-функциональной, статико-динамической модели, описание основных методологических требований к отраслевой политике с системно-синергетических и институциональных позиций*

Раскрытие методологических основ отраслевой политики требует концептуального разъяснения ее сути, определения функций, целей, субъекта и объекта, классификации и содержания системы мер, принципов и механизма формирования и реализации, что, в итоге, находит отражение и в дефиниции отраслевой политики. Все эти компоненты, образуют методологическую модель отраслевой политики, названную нами структурно-функциональной и статико-динамической, поскольку рассматриваемые компоненты и связи между ними, образуя структуру и определяя функции отраслевой политики, раскрываются не только в статике, но и в динамике, сообразно специфике этапа развития отраслей экономики.

Несколько слов о терминологии. В данной статье используется термин «отраслевая политика», а не более традиционный термин «промышленная политика», поскольку существуют методологические сложности и своего рода неудобства в оперировании термином «промышленная политика», что отмечается многими исследователями. Так, промышленная политика, по определению, должна сводиться к политике в отношении промышленности. Однако, весьма распространенным является содержательная трактовка промышленной политики как «усилий правительства по достижению экономического роста», что, естественно, не предполагает жесткую привязку именно к промышленности. Промышленная политика также традиционно связывается с протекционизмом в отношении отечественных производителей независимо от их отраслевой принадлежности. Поэтому более удачным термином, на наш взгляд, является именно термин «отраслевая политика», который охватывает и промышленную политику, и политику в отношении других отраслей экономики согласно ее структуре. Кроме того, этот термин гораздо более гибок в том смысле, что его можно использовать как в отношении групп отраслей, так и в отношении отдельных отраслей и подотраслей. Более того, в наиболее широком смысле об отраслевой политике можно говорить, как о поддержке и регулировании деятельности всех субъектов микроуровня национальной экономики. Тем самым «под эгидой» приведенного термина могут быть объединены усилия по стимулированию эффективного функционирования и развития мезо- и

микроэкономики. В дополнение к сказанному отметим, что в пользу нашего предложения свидетельствует и тот факт, что «промышленная политика» вошла в российский терминологический аппарат, видимо, как перевод англоязычного термина «industrial policy». В то же время понятие «industry» гораздо чаще переводится на русский язык как «отрасль», отсюда также следует большая корректность термина «отраслевая политика». В то же время сразу оговоримся, что вопрос о терминологии является, на наш взгляд, не столь принципиальным, как собственно выявление сути рассматриваемой политики, как бы она не называлась.

Дефиниция отраслевой политики должна удовлетворять требованиям краткости и одновременно емкости, поэтому в нем, на наш взгляд, должно содержаться указание на главные компоненты методологической модели отраслевой политики – ее функцию, объект и субъекты. Кроме того, определение должно отражать системный и динамический характер такого явления как отраслевая политика, а также содержать указание на взаимосвязь и единство процессов организации и самоорганизации, упорядочивания и самоупорядочивания, управления и самоуправления в экономике как сложной многоуровневой системе. Исходя из подобных требований, сделаем попытку дать уточненное определение отраслевой политики. Отраслевая политика – это подсистема экономической политики, призванная выполнять функцию соуправления развитием отраслей экономики в целях обеспечения экономического роста и достижения иных целей, актуальных на том или ином этапе развития, представляет собой систему мер, формируемую через институты взаимодействия государства и отраслевого бизнеса. Для регионального уровня управления экономикой необходимо дополнить определение указанием на то, что региональная отраслевая политика является подсистемой региональной экономической политики и федеральной отраслевой политики.

Таким образом, в данном определении указано на системный характер отраслевой политики, поскольку, являясь подсистемой экономической политики, она должна быть согласована со всеми ее составляющими, с государственными подходами к регулированию экономики, со стратегией институционального реформирования. Одновременно, сама отраслевая политика представлена как система мер, то есть совокупность взаимосвязанных управленческих решений и стратегий, которые в свою очередь также являются системами. Нужно учесть, что система мер отраслевой политики вырабатывается кооперативно через институты взаимодействия государства и бизнес-структур, следовательно, должна быть согласована и с интересами последних. Динамический характер отраслевой политики отражает тот факт, что и цели, и средства их достижения подвижны и изменяемы сообразно стадийности развития объекта регулирования – отраслей экономики. В то же время системно-синергетический взгляд на процесс отраслевой политики предполагает необходимость достижения преемственности в решениях и приоритетах, более выраженной на эволюционной стадии развития объекта регулирования, и менее заметной, однако, сохраняющей актуальность, и на этапе перехода (скачка в развитии).

В качестве главной цели отраслевой политики можно признать обеспечение экономического роста (выраженного в конкретных количественных показателях). Однако в динамическом аспекте данная цель является лишь общим концептуальным ориентиром, поскольку на разных этапах развития национальной экономики и ее отраслей могут потребоваться стабилизация положения и обретение устойчивости, рост, модернизация, повышение конкурентоспособности, перестройка и реструктуризация, повышение эффективности и даже замедление темпов роста (в случае угрозы перегрева – перепроизводства), либо даже сворачивание производственной активности в отрасли в случае ее перехода в завершающую стадию жизненного цикла или абсолютного проигрыша в конкурентной борьбе на мировом рынке. В целях могут быть также отражены, учитывая системный характер экономики, те требования, которые выдвигаются к производственной сфере со стороны общества в целом и региональных сообществ – например, в области экологии, качества продукции, уровня заработной платы, выравнивания территориальных диспропорций. Такие требования часто дифференцированы по отраслям и видам деятельности, и они напрямую с экономическим ростом не связаны, даже, напротив, могут ему не способствовать. Тем не менее, в целевую систему отраслевой политики они могут входить, требуя гармонизации с целью экономического роста и другими целями.

Сделаем еще одно важное замечание, касающееся функционального назначения отраслевой политики. Именно системный взгляд на экономику и иерархию управления в ней позволяет обосновать актуальность и необходимость реализации отраслевой политики, поскольку становится очевидным, что отраслевая политика «закрывает» те свободные «функциональные ниши», которые не охватываются воздействием других уровней и подсистем управления. Основные направления экономической политики рассматриваются как макрорегуляторы экономики (денежно-кредитная, бюджетно-финансовая, конъюнктурная, ценовая, валютная политика и др.), другие касаются мезосфер или институциональных сфер, но также «сквозных» для экономики и общества (например, антимонопольная, социальная, инфраструктурная, инвестиционная, инновационная, экологическая политики). Однако, если не заниматься преломлением этих направлений через конкретные отрасли, и, более того, не уделять внимание чисто отраслевым специфическим проблемам и тенденциям развития, то возможно упущение из вида многих экстерналий, которые, в конечном счете, способны завести в тупик и макроэкономические процессы, образуя «провалы рынка».

«Провалы рынка», например, заключаются в том, что субъекты микроуровня часто не заинтересованы в реализации тех или иных решений и проектов, оценивая их как невыгодные, однако, эти проекты обладают высокими положительными синергетическими, мультипликативными эффектами в экономике, и в итоге, способны «вернуться» к хозяйствующим субъектам и привести к улучшению их положения. Дело в том, что отдельные предприятия (и даже их большие группы) часто объективно не способны распознать «целостных», общесистемных свойств того или иного процесса, всей его

причинно-следственной цепочки и, соответственно, затрудняются оценить его пользу для реализации собственных интересов. Поэтому просчет общесистемных стратегических решений, их согласование с бизнесом и общественностью, стимулирование субъектов микроуровня экономики к их реализации также входят в функции отраслевой политики. Например, реализация научных и инновационных проектов большинству хозяйствующих субъектов невыгодна, особенно в современных условиях России. Однако инновационная стратегия характеризуется тем, что при появлении множественных инноваций повышается общий инновационный уровень экономики, эта сфера становится инвестиционно привлекательной, возрастает рентабельность инвестиций, запускается процесс инновационной самоорганизации, повышается деловая активность в экономике, ее прогрессивность и эффективность, улучшается качество жизни населения в целом.

На этом примере проиллюстрируем также еще один выдвинутый тезис о разграничении функций отдельных направлений экономической политики. Казалось бы, приведенные выше вопросы должны регулироваться инновационной политикой, однако, сложность состоит в том, что инновационная политика имеет очень разнородный и нечеткий объект регулирования, поскольку охватывает практически всех субъектов экономики, тогда как отраслевая политика позволяет дифференцировать инновационную политику по крупным сходным отраслевым и межотраслевым подсистемам, как бы приближая ее к микроуровню, но в то же время не сводя к нему. При этом отраслевая политика решает, в отличие от чисто инновационной, весь комплекс проблем, связанных с отраслями, и таким образом, как бы сплетает инновационную политику с другими направлениями экономической политики, обеспечивая тем самым их синергетическое совместное действие в решении задач достижения конкурентоспособности отраслей экономики и экономического роста, что и требуется.

Следовательно, отраслевое регулирование необходимо всегда, другое дело, что оно должно быть гибким и зависеть от способности субъектов микроуровня к самоорганизации, учитывать также состояние национальной экономики и ее конкурентоспособности на мировой арене, этапов развития. В любом случае отраслевое регулирование не должно подменять управление субъектами микроуровня, его задача – «видеть» отрасли не как совокупности конкретных хозяйствующих субъектов, но как целостности, системы. А значит, отраслевая политика отвечает за решение стратегических вопросов развития отраслей, причем не только через призму их состояния и параметров развития, но и с оценкой генерируемых ими экстерналий, синергетических эффектов, проявляющихся в других компонентах мезоэкономики и на макроуровне. Поэтому отраслевая политика названа нами политикой соуправления развитием отраслей экономики.

Важным компонентом структурно-функциональной, статико-динамической модели отраслевой политики является блок ее методов, который целесообразно представлять как классификацию мер отраслевой политики. Это предмет самостоятельного исследования и обоснования. В данной статье представим данную классификацию в укрупненном виде. Меры отраслевой политики, на наш

взгляд, целесообразно различать: 1) по уровню формирования: федеральные, региональные (включая местные); 2) по форме – прямые и косвенные; 3) по содержанию – административные, экономические, институциональные; 4) по охвату объекта регулирования – селективные, универсальные; 5) по направлениям - институциональная политика, структурная политика, политика цен и валютного курса, внешнеэкономическая политика (в т.ч. таможенная), политика материально-сырьевого обеспечения, инвестиционная политика, инновационная политика, маркетинговая политика, политика в области качества и технического регулирования, кадровая политика, социальная политика и промышленная безопасность, экологическая политика и политика ресурсоэнергосбережения, политика размещения производства и др.; 6) по источнику мер (методов) - бэнчмаркинг (заимствование, трансплантация лучшего опыта), выращивание (развитие действующих мер), конструирование (управленческие инновации); 7) по значимости и срочности - проблемно-ориентированные (реактивные), стратегически ориентированные (проактивные); 8) по масштабу – точечные, комплексные; 9) по получателю наибольшего эффекта - отрасль (комплекс отраслей), отдельные отраслевые субъекты, одни отрасли или субъекты за счет других, региональное сообщество и общество в целом. Данная классификация, на наш взгляд, позволяет достаточно полно охватить свойственные отраслевой политике инструменты.

Следует подчеркнуть, что всестороннее описание компонентов структурно-функциональной, статико-динамической модели отраслевой политики мы считаем необходимым, но недостаточным для того, чтобы сделать методологию отраслевой политики полезным и востребованным инструментом при ее формировании на практике, а также при оценке эффективности уже реализованной политики. Методологические «кирпичики» должны составлять реальные «здания» отраслевой политики (не одинаковые, но подобные – как в теории фракталов) на федеральном уровне и в различных, весьма «многоликих» регионах. Поэтому в модель отраслевой политики мы считаем необходимым встроить специальный блок методологических требований к отраслевой политике, то есть тех обязательных условий, выполнение которых обеспечивает попадание отраслевой политики в пространство эффективных траекторий из всех для нее возможных. Конечно, выполнение этих требований не означает автоматического достижения оптимума в развитии управляемой системы, однако, создает предпосылки для этого, и способно содействовать выводу управляемой системы на тот или иной перспективный аттрактор из конуса возможных аттракторов развития.

Сформулируем данную систему методологических требований.

1. Требование системности предполагает системную идентификацию отраслевой политики, объекта ее воздействия и их места и взаимосвязей в иерархии систем. Это требование имеет первостепенную важность, поскольку на его основе формируется целостная модель отраслевой политики, предполагающая взаимосвязь и взаимозависимость всех ее подсистем и элементов, а также обеспечивающая связи и сочетаемость отраслевой политики с экономической политикой и институциональным реформированием национальной экономики. В

практическом отношении следует, например, при принятии того или иного решения или совокупности решений в рамках отраслевой политики оценивать, как это скажется на других блоках и решениях отраслевой политики, потребуют ли они корректировки или, напротив, принимаемые решения должны быть скорректированы с учетом прогнозируемых последствий во всей системе отраслевой политики. Аналогичным образом, необходимо предусматривать реакцию (коррекцию) в отраслевой политике при изменении внешней экономической и институциональной политик. Если рассматривается региональная отраслевая политика, то необходима ее синхронизация с федеральной отраслевой и экономической политиками. Кроме того, регулируемые отрасли (отрасль) необходимо рассматривать как системные объекты, вписанные в систему национальной и мировой экономики, состоящие в свою очередь из подсистем – субъектов хозяйствования, имеющих свои целевые ориентиры, не совпадающие, но требующие согласования с общеотраслевой целевой системой. То есть принцип согласованности целей отраслевой политики и средств их достижения как на микроуровне, так и на макроуровне системы национальной экономики должен быть признан обязательным.

Еще одним важным следствием требования системности является определение и поддержание определенных соотношений «открытости-закрытости» отраслевой системы в зависимости от ее характера и этапа на траектории развития. Требуется определение типов сред, по отношению к которым отраслевая система должна быть открыта (или более открыта), а в отношении которых закрыта (или менее открыта), а также определение подсистем внутри системы, которые должны иметь статус более открытых и более закрытых. Поддержание определенных параметров открытости отраслевых систем будет содействовать их большей чуткости к среде, формированию способностей к самоорганизации и самоупорядочиванию, повышению адаптационных способностей и конкурентоспособности в сравнении с внешними конкурентами, притоку инвестиций и новых технологий. Однако, если не обеспечивать определенную защиту и закрытость отраслевых систем на стадии их максимальной неустойчивости или зарождения, то возможно их полное разрушение, что тоже не является желаемым состоянием. Поэтому к отраслевой политике наряду с требованием системности дополнительным является требование развития.

2. Требование развития выдвигается для дифференциации отраслевой политики в соответствии с закономерно сменяемыми этапами развития системы и среды, а также для понимания фактора времени как ключевого фактора для успеха управленческих решений вообще, и в рамках отраслевой политики, в частности. Как уже было отмечено, в зависимости от этапа развития системы должны, прежде всего, регулироваться параметры ее открытости и закрытости. Кроме того, требование развития диктует, что на каждом этапе развития востребованы различные методы управления и управляющие воздействия (решения), а одни и те же управляющие воздействия в различные периоды времени могут давать различный эффект, вплоть до прямо противоположного.

Таким образом, меры отраслевой политики могут быть как преждевременными, так и запоздалыми.

В точке бифуркации отраслевая политика особенно востребована в целях предотвращения высоковероятного разрушения отраслевых систем в случае, если хаос точки бифуркации затягивается, а кризисные явления очень сильны и общесистемны. В этой ситуации вместо ожидаемого запуска процессов самоорганизации и новой упорядоченности в экономике (что является ключевым положением синергетики), напротив, может последовать разрушение системы. В то же время отраслевая политика в этот период должна быть крайне осторожной и ответственной, дабы самой не стать импульсом к разрушению. Таким образом, чем большая неустойчивость и неопределенность наблюдается в среде и внутри отраслевых систем, тем более вероятен разрушительный аттрактор их развития, а следовательно, тем оперативнее и в то же время ответственнее должно быть управление, обеспечивая сохранение качественной определенности и устойчивости систем.

На эволюционном этапе отраслевая политика призвана содействовать выполнению отраслевыми системами своих функций в новых условиях в соответствии с выбранным ими аттрактором развития. В этот период она должна больше носить коррекционный характер, поддерживая устойчивость отраслевых систем, способствуя снятию закономерно возникающих противоречий старого и нового в развивающихся системах. Однако, в целях обеспечения проактивности отраслей экономики и подготовки их к прогнозируемым будущим изменениям, отраслевая политика должна предусматривать диверсификацию экономики и ее отраслей, содействовать введению институтов и компонентов, максимально чувствительных к среде, стимулирующих накопление изменений в отраслевых системах, приближающих их к новой точке перехода, скачку в развитии. Иными словами, необходимо предпринимать усилия, способствующие устойчивости отраслей экономики, однако, и не противодействующие, а, напротив, содействующие их изменению согласно законам развития.

Требование развития целесообразно конкретизировать применительно к этапам развития отраслевых мезоэкономических систем, причем с учетом разбиения на этапы по двум основаниям: во-первых, сообразно общенаучным закономерностям развития сложных систем, выдвигаемым на основе системно-синергетической теории, а во-вторых, согласно решению конкретно-исторических задач вывода отраслей национальной (региональной) экономики на передовой мировой уровень (в рамках догоняющего и затем конкурентного развития).

3. Требование резонанса и синергии с системой означает необходимость обеспечения соответствия отраслевой политики природе, уровню развития, прошлому, происходящим изменениям и целевым установкам системы. Это требование является продолжением и одновременно конкретизацией вышеприведенных требований системности и развития. Оно дает своеобразный «технологический ключ» для эффективной отраслевой политики. В соответствии с синергетической теорией даже самые малые, но согласованные с внутренним состоянием системы управляющие воздействия на нее могут оказаться более эффективными, чем большие, а появление нового признака или нового элемента у

одного компонента системы приводит к появлению их и у других компонентов в силу их кооперированности, взаимосвязанности. Наиболее чувствительна система к управляющим воздействиям вблизи точки перехода, соответственно резонансные с системой воздействия будут в этот период наиболее действенны и наименее ресурсозатратны. Именно на данном свойстве резонанса и синергии строятся подходы стимулирования посредством управленческих воздействий «взрывного развития» управляемой системы, часто, кстати, применяемые к управлению в условиях инновационной экономики («синергетический менеджмент»), когда предполагается выстраивание факторов развития (например, технологических) когерентно, синхронно, что способно привести к резкому скачку в развитии системы, способно вызывать к жизни сильные синергетические эффекты. В то же время следует заострить внимание на том, что возможности управления не следует недооценивать, однако и переоценивать. Без сомнения, справедливы взгляды тех представителей синергетики, которые обосновывают, что перескочить через естественные последовательные стадии развития системы невозможно. Поэтому даже если «будущее открыто», а возможных аттракторов развития в точке бифуркации может быть много, тем не менее они попадут в определенный ограниченный конус («конус аттракторов»). Поэтому управление должно быть продуманным в плане адекватной оценки и прогнозирования возможных путей развития регулируемых отраслей с тем, чтобы подтолкнуть их к лучшему из возможных аттракторов.

4. Требование наличия институциональной управляющей системы для выработки согласованной отраслевой политики, ее корректировки и осуществления обратных связей. Речь идет о необходимости формирования системы институтов, обеспечивающих в процессе формирования и реализации отраслевой политики взаимодействие ее основных субъектов – государства и бизнеса, а также общества в целом. Такая институциональная управляющая система может быть названа, исходя из определения отраслевой политики, системой дуального управления или соуправления отраслями экономики. При наличии такой институционально-управляющей системы, государство и отраслевой бизнес сливаются в единую мезоэкономическую отраслевую систему, относящуюся к категории мезоэкономических систем с гибридными связями и субъектами в своем составе.

5. Требование влияния на главные управляемые параметры и компоненты системы (синергетическая акупунктура) предполагает выделение приоритетов отраслевой политики, к которым могут относиться как конкретные субъекты и их группы (например, предприятия крупного бизнеса, малого бизнеса, отдельные подотрасли), так и связи между ними (например, регулированию могут подвергнуться отношения по взаимопоставкам сырья, или связи между государством и бизнесом (акцент на отдельных видах поддержки), а также различные функциональные подсистемы (например, сфера инвестиций и инноваций, экологии, кадрового потенциала и др.). Это требование образно названо синергетической акупунктурой, поскольку открывает возможности через «точечное» воздействие на отдельные ключевые звенья системы «включить» в ней разгоняющие, каскадные, мультипликативные эффекты в соответствии с



системными и синергетическими законами строения и развития систем. Это требование является необходимым также в силу того, что ресурсная база отраслевой политики, естественно, ограничена, а потому распыление усилий и средств нерационально. Кроме того, в соответствии с требованием развития на различных стадиях функционирования экономической системы меняется расклад потенциалов влияния тех или иных ее субъектов, их характеристик как «вершин» в сетевых взаимодействиях (например, в терминах теории графов – изменяется степень интенсивности связей, централизации и близости вершин). Соответственно одинаковые воздействия на одни и те же объекты в разное время могут принести различные результаты. Аргументом в пользу выдвижения данного требования является также то обстоятельство, что отраслевая политика часто выполняет функцию точечной реакции на конкретные проблемы в отраслях экономики. Решение же острых, назревших проблем уже само по себе является инструментом повышения устойчивости, вывода на траекторию роста и запуска механизмов саморазвития отраслей.

Тем самым требование акупунктуры дополняет ранее рассмотренные требования развития и резонанса, конкретизируя их с позиций необходимости выбора точек наилучшего приложения силы. Следует также заострить внимание на том, что требование синергетической акупунктуры, казалось бы, сужающее пространство управленческого маневра, на самом деле согласуется с системным подходом к отраслевой политике. Более того, его соблюдение становится возможным только при учете этого главного стратегического требования к отраслевой политике – требования системности. Действительно, невозможно определить наиболее чувствительные точки в социально-экономическом организме, если не рассматривать его как целостную динамическую систему с учетом синхронного функционирования и взаимосвязей подсистем, а также выявления воздействия множества внутренних и внешних флуктуаций и анализа реакции системы на них.

Таким образом, сформулированные положения, раскрывающие содержание структурно-функциональной, статико-динамической модели отраслевой политики, являются ее расширенным научным обоснованием. Представления о методологии отраслевой политики построены, во-первых, на положениях системно-синергетической теории развития и управления, во-вторых, учитывают обобщения в области теории экономической, региональной, промышленной, институциональной, структурной, инвестиционной, инновационной политик, в-третьих, вытекают из анализа собственного практического опыта участия в формировании и реализации региональной отраслевой политики. Причем этот опыт уже имеет достаточно репрезентативную временную базу для того, чтобы на его основе синтезировать достоверные теоретические выводы.