

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В.П. ВИШНЕВСКИЙ, д.э.н., чл.-корр. НАН Украины,
зав. кафедрой «Финансы и банковское дело»
Донецкий национальный технический университет

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

На момент распада СССР и образования Украины как независимого государства индустриальный сектор занимал лидирующие позиции в её экономике. В промышленности было занято 7,8 млн. чел. – больше, чем в каком-либо ином виде деятельности. В 1991 г. выпуск продукции государственными промышленными предприятиями, расположенными на территории Украины, составил более 50% общего выпуска товаров и услуг по отраслям её экономики и более 40% валовой добавленной стоимости.

В то время украинская промышленность была частью единого народнохозяйственного комплекса СССР, который развивался на плановой основе. В связи с тем, что после распада СССР в Украине был взят курс на переход от плановой экономики к рыночной, промышленность должна была пройти через полосу институциональных и хозяйственных и трансформаций, главными элементами которых стали приватизация государственной собственности, либерализация цен на товары и услуги и ликвидация государственной монополии на внешнюю торговлю.

Ожидаемым результатом таких преобразований было приведение объёмов и структуры промышленного производства в соответствие с платежеспособным спросом на внутреннем и внешних рынках, реструктуризация и модернизация производственного аппарата, обновление технологий производства продукции, повышение производительности труда и снижение техногенной нагрузки на окружающую среду. Естественно было ожидать, что в связи с масштабными реформами размеры промышленного сектора экономики сократятся, но зато со временем он станет более эффективным и конкурентоспособным, лучше отвечающим новым требованиям к экономической безопасности государства.

С целью поддержания и стимулирования развития отрасли в сложных условиях рыночных трансформаций украинское государство разработало и осуществило ряд мер в сфере промышленной политики. В 1996 г. была принята Концепция государственной промышлен-

ной политики (Постановление Кабинета Министров Украины от 29 февраля 2006 г. № 272). Следующая, сменившая её Концепция промышленной политики вышла в 2003 г. (Указ Президента Украины от 12 февраля в 2003 г. № 102). Затем была принята Государственная программы развития промышленности на 2003-2011 гг. (Постановление Кабинета Министров Украины от 28.07.2003 г. № 1174). Кроме того, регулирование развития украинской промышленности в условиях рыночной экономики (иногда противоречивое) осуществлялось методами налогового-бюджетной и денежно-кредитной политики¹.

В конечном счёте за прошедшие 20 лет рыночная адаптация действительно произошла, и теперь промышленность Украины, представленная в основном предприятиями негосударственных форм собственности, выпускает такую продукцию, которая пользуется спросом на внешних и внутреннем рынках.

Однако, во-первых, процессы преобразований по форме больше напоминали стихийный обвал (особенно в первой половине 90-х годов – рис. 1), чем целенаправленное обучение и постепенное приспособление к изменяющимся условиям внешней среды, а поэтому сопровождался большими социальными издержками: достаточно отметить, что численность занятых

¹ Можно, например, назвать: льготный режим налогообложения для предприятий горно-металлургического комплекса, введенный на период 1999-2002 гг. Законом Украины от 14.07.1999 г. № 934-XIV; особый режим хозяйствования, установленный Законом Украины "О специальных экономических зонах и специальном режиме инвестиционной деятельности в Донецкой области" от 24.12.1998 г. №356-XIV, который гарантировал субъектам хозяйствования налоговые и таможенные льготы при условии реализации в приоритетных для региона видах экономической деятельности инвестиционных проектов на сумму свыше 1 млн. долл. США; ревальвацию гривны в 2005 г., когда её официальный курс был приближен к межбанковскому, что оказало сильное влияние на конкурентоспособность промышленных предприятий-экспортёров и др.

в промышленности сократилась с 7,8 млн. чел. в 1991 г. до 3,5 млн. чел. в 2009 г., т.е. больше чем в два раза.

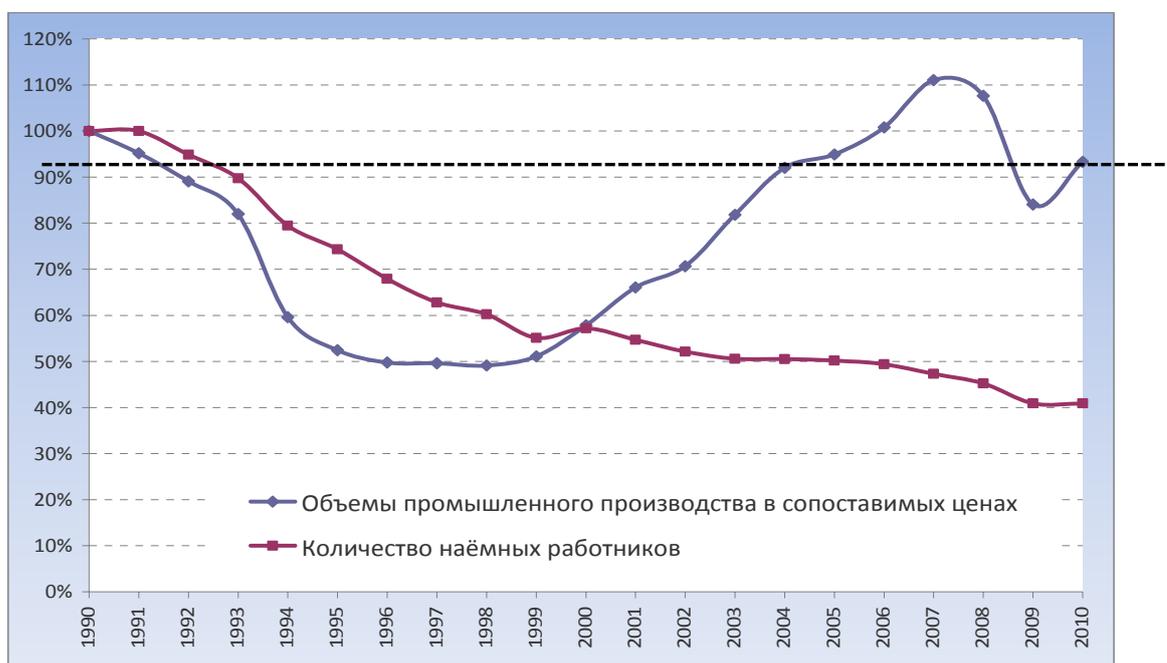


Рис. 1. Динамика показателей развития украинской промышленности за период 1990-2010 г.

Во-вторых, массовой реструктуризации и модернизации производственного аппарата, обновления технологий производства продукции не состоялось. Рыночная адаптация происходила, главным образом, не путём создания новых высокотехнологичных производств, а путём вымирания отдельных предприятий и даже целых отраслей (лёгкая промышленность), спрос на продукцию которых отсутствовал или она оказалась неконкурентоспособной. Что же касается тех предприятий и отраслей, которые сумели выжить (в добывающей промышленности, чёрной металлургии, электроэнергетике, газовой промышленности, химии и нефтехимии, машиностроении), то многие из них все ещё используют доставшуюся по наследству от бывшего СССР технику и технологию, которые определяют уровень производительности труда и техногенной нагрузки на окружающую среду².

² Например, в производстве украинских чёрных металлов, занимающих наибольший удельный вес во внешней торговле товарами (около 30% общего объема экспорта в 2010 г.), устаревший мартеновский способ производства стали в 2000-2008 гг. все ещё составлял более 40%, тогда как в среднем в мире его доля не превышала 5%. И только в кризисном 2009 г. доля мартеновской стали сократилась в Украине до 26% (в РФ – до 10%, в среднем в мире – до 1,3%) [1, с. 35].

В-третьих, с позиций экономической составляющей национальной безопасности результаты рыночной адаптации украинской промышленности к новым условиям хозяйствования также нельзя признать удовлетворительными. Она оказалась уязвимой к экономическим шокам, не способной сохранять траекторию устойчивого функционирования в быстро меняющейся внешней среде. Особенно наглядно это проявилось во время мирового финансово-экономического кризиса в 2009 г., когда объёмы промышленного производства обвалились больше чем на 20%, что поставило Украину на грань дефолта [2].

Таким образом, в целом неудовлетворительные результаты развития украинской промышленности за рассмотренный двадцатилетний период свидетельствуют о том, что требуются серьёзные изменения в сфере промышленной политики: её нужно или существенно перестраивать, или по причине неэффективности от неё следует отказаться вообще.

Но прежде чем ставить вопрос в такой практической плоскости, целесообразно обратиться к теоретическому аспекту проблемы, ещё раз рассмотреть аргументы "за" и "против" промышленной политики в свете радикально изменившихся условий хозяйствования как

внутри страны, так и за её пределами³. А начать можно с установления границ предметной области исследования – определения понятия "промышленная политика".

Судя по названию, промышленная политика – это некоторые действия правительства (центрального и/или местного) в сфере промышленности. Т.е. это определённый вид экономической политики, наряду с такими её широко признанными видами, как стабилизационная, финансовая, торговая и др. Однако, в отличие от упомянутых выше видов, которые имеют характер общеэкономических, промышленная политика "... в строгом смысле, является отраслевой ('sectoral') политикой; она предназначена для продвижения отраслей, где вмешательство должно иметь место по причинам национальной независимости, технологической автономии, провалов частной инициативы, упадка традиционных видов деятельности, географического или политического баланса" [6, p. 85].

В том, что промышленная политика имеет отраслевой (секторальный) характер, согласны и многие другие специалисты [7; 8; 9;

22; 23]. Как, например, отмечено в [7, p. 2] "... промышленная политика – это, в основном, любой тип избирательного вмешательства или политики правительства, направленный на изменение отраслевой структуры производства в направлении отраслей, которые, как ожидается, предлагают лучшие перспективы экономического роста, чем при отсутствии такого вмешательства, т.е. в условиях рыночного равновесия".

Изменение отраслевой структуры производства – это элемент структурной трансформации (реструктуризации) экономики в целом. Поэтому можно определить так, что промышленная политика – это "... многообразие государственных мер, предназначенных для управления и контроля за процессами структурной трансформации экономики" [9, p. 3]. При этом акцент именно на промышленности делается потому, что "... процесс индустриализации важен для преобразования экономики в целом, и можно воздействовать на этот процесс так, чтобы управлять всем механизмом структурных изменений" [9, p. 3].

С несколько иных позиций выступает Д. Родрик, считающий, что "... нет никаких доказательств, что те типы провалов рынка, которые призывают к промышленной политике, имеют место, преимущественно, в промышленности ('industry')" [10, p. 2]. Поэтому, за неимением более подходящего, он обозначает термином "промышленная политика" все действия по экономической реструктуризации в пользу более динамических видов деятельности вообще, "... независимо от того, относятся ли они к промышленности или производству непосредственно" [10, p. 2], и приводит примеры такой политики, в том числе, из сферы услуг и сельского хозяйства.

Однако такая расширенная трактовка уводит в сторону от традиционного понимания промышленной политики, что затрудняет исследование этого явления в историческом аспекте. Поэтому Дж. Формен-Пек, который выполнил ретроспективный анализ европейской промышленной политики в XX в., относит к её сфере только производящие ("manufacturing industries") и инфраструктурные отрасли ("infrastructure industries"). И хотя он считает, что термин "industry" в принципе может быть распространён на любой источник занятости – будь то горное дело, сельское хозяйство или сферу услуг (исходя из того, что классификация рабочих мест является относительно произвольной), – но "... политики правительств в

³ Промышленная политика стоит на повестке дня и в более благополучных странах, чем Украина. Проблемам промышленной политики посвящены специальные сообщения Комиссии Европейских сообществ (2002, 2004 и 2005 гг.) [4; 14; 19], где отмечено, что она играет ключевую роль в деле достижения целей формирования конкурентоспособной и динамичной наукоемкой экономики расширенной Европы [4, с. 7]. Интерес к этому виду политики усилился в связи с мировым финансово-экономическим кризисом. В 2009 г. был организован круглый стол, посвященный проблемам промышленной политики, в рамках глобального форума ОЭСР по конкуренции [25]. В 2010 г. дискуссия о её перспективах прошла на страницах влиятельного англоязычного еженедельника "The Economist" [3]. А вот как характеризует возросшую актуальность промышленной политики профессор Гарвардского университета (США) Д. Родрик: "Кембридж – премьер-министр Великобритании Гордон Браун продвигает её в качестве средства создания рабочих мест для высококвалифицированных специалистов. Президент Франции Николя Саркози говорит об её использовании для сохранения рабочих мест в промышленности Франции. Главный экономист Всемирного банка Джастин Лин открыто поддерживает её как способ ускорения структурных преобразований в развивающихся странах. McKinsey советует правительствам, как всё это сделать правильно. ... Промышленная политика вернулась" [5].

отношении к сельскому хозяйству и услугам в целом отличались от политик в отношении к промышленности, определённой более строго, а поэтому поле исследования должно быть ограничено так, чтобы с ним можно было управляться" [8, p. 38].

Обращение к историческим аспектам проблемы позволяет выявить определённый сдвиг в её исследовательской парадигме. Если до 80-х годов XX в. промышленную политику обычно понимали как действия по непосредственному вмешательству государства в экономику и директивному контролю правительства за производственным аппаратом, то "... в настоящее время этот термин, наоборот, обозначает разнообразие политик, которые осуществляются различными институциональными субъектами в целях стимулирования создания фирм, в пользу их концентрации, содействия инновациям и конкурентоспособному развитию в контексте открытой экономики. Поэтому новая промышленная политика – это главным образом политика промышленного развития, в рамках которых отрасль неявно рассматривается как организация, а также стратегического управления человеческими компетенциями и техническими возможностями" [11, p. xv].

В современной терминологии традиционный секторальный тип промышленной политики, оказывающий влияние на относительное значение отдельных отраслей и предприятий, получил название "вертикальная политика", а новый функциональный – "горизонтальная политика" [8, p. 38]. К последней относятся действия в сфере нормативно-правового обеспечения хозяйственной деятельности, защиты прав собственности, устранения административных барьеров, содействия инновациям и др. [13, p. 11]⁴. На горизонтальном типе промышленной политики делает упор Европейская Комиссия – высший орган исполнительной власти ЕС, которая предлагает меры по обес-

⁴ Некоторые авторы выделяют три типа промышленной политики: вертикальную (стратегическую торговую политику, способствующую получению ренты определёнными отраслями или предприятиями), горизонтальную (поддержку инноваций вне зависимости от вида отрасли) и структурных изменений (временную поддержку отраслей, переживающих упадок) [13, p.10]. В настоящей работе будем исходить из того, что политика структурных изменений – это элемент вертикальной промышленной политики, сохраняя тем самым традиционное дуалистическое деление.

печению конкурентоспособности европейской обрабатывающей промышленности ("manufacturing industry") на том основании, что большинство инноваций имеют место именно в этой отрасли [4; 14; 19]⁵.

В связи с тем, что как вертикальный, так и горизонтальный типы политики включают широкий спектр действий, которые могут влиять на самые разные сферы хозяйственной деятельности, встаёт вопрос об их ограничении с позиций объекта политики. Поэтому Ж. Пелкманс из всего комплекса действий, которые оказывают воздействие на промышленность ("industry") выделяет такие, которые, по его мнению, не следует относить к сфере промышленной политики: это политики *не* для промышленности специально (макроэкономическое регулирование, перераспределение доходов, политика в сфере оплаты труда и др.) и такие, которые непосредственно влияют на промышленность, но предназначены *не только* для промышленности (приватизация, региональное развитие, контроль за ценами и др.) [15, pp. 46-47]. Хотя очевидно, что такое деление нельзя признать строгим, поскольку действия, предназначенные не только для промышленности, трудно отделить от сферы собственно промышленной политики [8, p. 37].

Аналогичная неопределённость имеет место в отношении целей промышленной политики. Например, как отмечено в [16, p. 16]: "... в большинстве случаев промышленная политика преследует множество целей: повышения краткосрочной занятости, увеличения объёмов производства, улучшения распределения доходов и повышения технологической мощности. Она часто также включает, пра-

⁵ В [19, p. 3] отмечено, что: "Комиссия является приверженцем горизонтального типа промышленной политики и избегает возврата к селективной интервенционистской политике". Но, как подчёркнуто далее, "... набор инструментов политики не должен рассматриваться как включающий только широкие горизонтальные меры. Для того, чтобы промышленная политика была эффективной, следует учитывать специфический контекст отдельных отраслей. Требуется специально подобранный (tailor-made) комплекс действий на основе конкретных характеристик отраслей, а также конкретных возможностей и проблем, с которыми они сталкиваются" [19, pp. 3-4]. Такой подход к промышленной политике, который предусматривает определённое сочетание горизонтальных и вертикальных мер, получил название матричного ("matrix approach") [20].

вильно или неправильно, неэкономические цели национальной гордости и престижа, также как и ощущаемую потребность в продвижении 'стратегических' отечественных отраслей". Выше назывались ещё и такие цели, как структурная трансформация экономики, стимулирование создания фирм, содействие инновациям, обеспечение конкурентоспособности и др. Всё это в совокупности даёт основание утверждать, что "... в отличие от большинства других областей экономической политики, промышленная политика не имеет четко определенного и общепризнанного набора целей, которые нужно достичь" [13, pp. 9-10].

Подводя краткие итоги, можно заключить, что строго очертить границы предметной области исследования – определить промышленную политику – не получается. Поскольку нет чёткости в том:

(а) что есть объект этой политики (что следует понимать под промышленностью как объектом политики, почему и как её следует отделять от иных источников занятости);

(б) какие действия относятся к содержанию промышленной политики (относить ли сюда общесистемные действия в экономике, которые затрагивают, в том числе, и промышленность, или действия в отношении только промышленности, но которые могут иметь также и общесистемные эффекты);

(в) какие цели преследует промышленная политика, что должно быть конечным желаемым результатом её реализации.

Похоже на то, что приведенный вывод не является неожиданным или оригинальным. Как отмечено, например, в [25, p. 25]: "Выражение 'промышленная политика' означает разные вещи для разных людей"⁶, так что "... любые шесть случайно взятых экономистов, несомненно, продуцируют не менее дюжины различных мнений по этому вопросу" [18, p. 20]. И ещё: "...никакая таксономия не может полностью охватить диапазон представлений о промышленной политике, которые могут быть найдены в литературе" [15, p. 46], и "... промышленной политике, несмотря на то, что она обозначена как 'политика', не хватает самых характерных черт последней" [17, p. 12].

Но невозможность строго очертить предметную область и дать некое универсаль-

ное определение промышленной политики ещё не означает, что не имеет смысла поиск её частных (для специальных целей) определений. В принципе – это типичная задача отнесения разнородных элементов к определённому множеству, которая играет важную роль в человеческом понимании (например, в биологии, информатике и др. [21, p. 338]). Можно сказать так, что промышленная политика – это (в математической терминологии) некоторое нечёткое множество элементов, характеризующееся тем, что функция принадлежности может принимать любые значения в интервале [0,1], а не только значения 0 или 1 [21, p. 339].

Для того же, чтобы установить, какие именно элементы следует включать в нечёткое множество промышленной политики, а какие – нет, следует определиться с целью, для которой такое ограничение проводится. Если это исследование теории вопроса, то тогда важно принимать во внимание, что теоретические положения в сфере промышленной политики представляют собой не целостную и последовательную логическую систему, а концептуальный агрегат или "популяцию" концепций [26, 138], которые развиваются в соревновании за лучшее объяснение эмпирических феноменов и предсказание возможных сценариев развития событий. Эволюция такого концептуального агрегата, в свою очередь, имеет прямые и обратные связи с эволюцией "популяции" практик, в данном случае – практик промышленной политики.

Руководствуясь этими соображениями для решения поставленной задачи из множества элементов промышленной политики, состав которого изменялся во времени и пространстве, следует выделить "твёрдое дисциплинарное ядро", которое обеспечивает историческую преемственность предметной области исследования и к которому, возможно, апеллируют (или апеллировали) учёные. Проблема, однако, состоит в том, что сторонники отдельных экономических теорий не только используют несхожие способы объяснения и предсказания, но и могут обращаться к исследованию различных аспектов эмпирических феноменов, так что состав и структура нечёткого множества промышленной политики в представлении, например, приверженца неоклассики может существенно отличаться от его состава и структуры в представлении приверженца институционализма или эволюционизма.

Выявление специфики таких представлений важно с той точки зрения, что для одних

⁶ Только в [24, pp. 319-320] приведено 12 различных определений промышленной политики, причём отмечено, что это "... очень маленький пример имеющихся дефиниций" [24, p. 299].

стран в данные периоды их развития большее значение могут иметь одни аспекты промышленной политики, а для иных стран – другие. Но для того, чтобы подтвердить или опровергнуть эти гипотезы, следует обратиться к анализу экономической истории и эволюции экономических учений, а это уже составляет предмет отдельного исследования.

Литература

1. Steel Statistical Yearbook 2010. – Worldsteel Committee on Economic Studies, Brussels, 2010. – 120 p.
2. Банковские аналитики: Украина на грани дефолта. – <http://www.unian.net/rus/news/news-301123.html>.
3. Industrial policy. – <http://www.economist.com/debate/overview/177>.
4. Industrial policy in an enlarged Europe. – European Commission, 2002, COM(2002) 714 final.
5. Rodrik D. The Return of Industrial Policy. – <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>.
6. Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy // EIB Papers, 2006, Volume 11, № 1, pp. 85-106.
7. Pack H., Saggi, K. The case for industrial policy: a critical survey. – World Bank Research Working Paper, 2006, № 3839. – 51 p.
8. Foreman-Peck J. Industrial policy in Europe in the 20th century // EIB Papers, 2006, Volume 11, № 1, pp. 36-62.
9. Bianchi P., Labory S. From 'old' industrial policy to 'new' industrial development policies // International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006, pp. 3-27.
10. Rodrik D. Industrial policy for the twenty-first century. – Centre for Economic Policy Research, 2004, CEPR Discussion Papers № 4767. – 56 p.
11. International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006. – 464 p.
12. Rodrik D. Normalizing industrial policy. – The World Bank, Commission on Growth and Development, 2008, Working paper № 3. – 36 p.
13. Väililä T. No policy is an island – on the interaction between industrial and other policies // EIB Papers, 2006, Volume 11, № 2, pp. 8-33.
14. Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe. – European Commission, 2004, COM(2004) 274 final.
15. Pelkmans J. European industrial policy // International handbook on industrial policy. Ed. by P. Bianchi and S. Labory. – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2006, pp. 45-78.
16. Evenett S. Study on issues relating to a possible multilateral framework on competition policy // World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, 2003, WT/WGTCP/W/228. – 167 p.
17. Riess A., Väililä T. Industrial policy: a tale of innovators, champions, and B52s // EIB Papers, 2006, Volume 11, № 1, pp. 10-34.
18. Geroski P. European industrial policy and industrial policy in Europe // Oxford Review of Economic Policy, 1989, Volume 5, № 2, pp. 20-36.
19. Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy. – European Commission, 2005, COM(2005) 474 final.
20. Aiginger K., Siebera S. The Matrix Approach to Industrial Policy // International Review of Applied Economics, Volume 20, № 5, pp. 573-601.
21. Zadeh L. Fuzzy sets // Information and Control, 1965, № 8, pp. 338-353.
22. Soete L. From Industrial to Innovation Policy // Journal of Industry, Competition and Trade, 2007, № 7, pp. 273-284.
23. Singh A. Competition and competition policy in emerging markets: International and development dimensions. – United Nations, G-24 Discussion Paper Series, Paper № 18, 26 p.
24. Aiginger K. Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade, 2007, № 7, pp. 297-323.
25. Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009)9, 250 p.
26. Тулмин Ст. Человеческое понимание. Пер. с англ. З.В. Кагановой. – М.: Прогресс, 1984. – 327 с.

Статья поступила в редакцию 05.04.2011