

Камынин В.Д.¹

Уральский федеральный университет
им. первого Президента России Б. Н. Ельцина
г. Екатеринбург, Россия

Панькин И.Д.²

Уральский государственный университет физической культуры
г. Челябинск, Россия

НУЖНА ЛИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА?

DOES MODERN RUSSIA NEED THE INDUSTRIAL POLICY?

The article analyzes the discourse that takes place in modern Russian science devoted to the industrial policy in Russia today. The authors attempt to analyze the reasons for the discrepancies and to identify the arguments of the parties involved in the discussions.

В статье анализируется дискурс, который имеет место в современной российской науке по вопросу о проведении в современной России промышленной политики. Авторы пытаются проанализировать причины расхождений и выявить аргументы сторон, участвующих в дискуссии

Вопрос о том, нужна ли современной России промышленная политика? является вопросом политическим. Ответ на него и практические меры в том или ином направлении напрямую зависят от того, какие политические силы в данный конкретный момент оказывают влияние на политику российского правительства.

Но по этому вопросу не существует единства в современной российской науке. Главная полемика ведется между двумя крайними подходами - сторонниками либеральной и государственно-регулируемой (дирижистской) моделей развития экономики. Представители либеральной модели полностью отрицают необходимость наличия промышленной политики на современном этапе развития России. Они выступают за то, чтобы государственные органы сосредоточились на создании рыночных институтов и формировании т.н. «саморегулируемой рыночной экономики». Их оппоненты настаивают на необходимости подробной разработки промышленной политики и директивность ее отдельных элементов. Этот подход тяготеет к традициям огосударствления экономики, ведомственного администрирования, исключительно бюджетного дотационного механизма.

¹ *Камынин Владимир Дмитриевич* - заведующий кафедрой евразийских исследований ИСПН Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, доктор исторических наук, профессор.

² *Панькин Игорь Дмитриевич* - доцент кафедры социально-гуманитарных наук Уральского государственного университета физической культуры, кандидат исторических наук.

Попытаемся разобраться в причинах подобных расхождений. Их достаточно много. Первая из них кроется в том, что представители различных наук работают в своеобразном «кризисе разобщенности». Введшая в научный оборот этот термин, Л.В. Сапоговская содержание «кризиса разобщенности» видела во взаимной невостребованности исследований историков и экономистов и усматривала выход их данного «кризиса» на пути «экономизации» исторической науки и «историзации» экономической истории¹.

Наблюдая за имеющими место в последнее время усилиями экономистов и историков взаимообогащаться за счет друг друга, выскажем некоторые соображения по поводу существующих объективных причин действительно имеющего место «кризиса разобщенности» между современными историками и экономистами.

Немаловажным является то, что объект изучения при исследовании промышленной политики в России у историков и экономистов разный. Историков больше интересует исторический опыт реализации промышленной политики в России на разных стадиях ее развития и возможность применения этого опыта в реалиях современной России. По словам Л.С. Сапоговской, «обращение к проблеме промышленной политики историков связано с изучением целого ряда сюжетов, которые, как правило, остаются вне поля зрения экономистов (например, характеристика властных структур, перипетии выработки и корректировки конкретных курсов и их персонафикация и др.)².

Экономисты, в свою очередь, изучают современный этап развития промышленности. На их подходы к промышленной политике серьезное влияние оказывают изменившиеся экономические реалии в современной России. Место промышленной политики в условиях планового хозяйства и рыночной экономики принципиально различается. Кроме того, экономистов больше привлекают вопросы определения и характеристик различных направлений и инструментов промышленной политики, определения по значимости их иерархии.

В результате ученые не могут договориться между собой о содержании промышленной политики. Многие авторы понимают ее очень широко и отождествляют промышленную политику с экономической политикой государства в целом. Ж.А. Ермакова пишет: «В широком смысле промышленная политика является частью структурной политики, как подсистемы социально-экономической политики государства. Она строится на непосредственном участии и активной роли государства в формировании структуры и организации промышленности с целью стимулирования экономического роста³. А.Д. Некипелов подчеркивает, что промышленная политика состоит не только в прямом выделении средств тем или иным видам

Сапоговская Л.В. Промышленная политика как исследовательская проблема, в контексте «кризиса разобщенности» историков и экономистов // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII - XXI вв. Екатеринбург, 2006. С. 45 - 46

² Там же. С. 47

³ Ермакова Ж.А. Технологическая модернизация промышленности России: стратегия и организационно-экономические факторы (региональный аспект). Екатеринбург, 2007. С. 123

деятельности, сколько создания для них благоприятных (вплоть до тепличных) условий на определенный период времени». Технологическое проведение такой политики состоит в постепенном снятии преференций и усилении воздействия внешнего рынка на соответствующие народнохозяйственные сферы, что исключает возможность ее отрыва от современных мировых требований¹.

А.И. Татаркин считает, что на подобное расширительное толкование сущности промышленной политики авторов наталкивает то, что в разработанных в современной России документах «Основы промышленной политики РФ» (Российский союз промышленников и предпринимателей) и «Концепция основ государственной промышленной политики» (Комитет ТПП РФ по промышленному развитию и высоким технологиям) промышленная политика определяется в широком смысле как комплекс административных и финансово-экономических мер, направленных на обеспечение нового качества экономического роста страны за счет повышения инновационной активности, эффективности и конкурентоспособности производства с целью расширения доли отечественных компаний на внутреннем и мировом рынках в интересах повышения благосостояния населения». Автор считает, что «такая всеобъемлющая формулировка не вполне соответствует понятию промышленной политики. Она больше подходит к определению экономической политики государства в целом»².

В работах современных авторов можно встретить целый ряд определений промышленной политики в узком смысле. С.С. Сулакшин пишет, что если говорить серьезно о промышленной политике, то «мы должны иметь пакет взаимосвязанных документов, включающий концепцию промышленной политики (идейные ориентиры); программу промышленной политики (набор и порядок решений, мер и действий); пакет проектов нормативно-правовых актов по ее осуществлению (реализация государственно-управленческих решений)»³. А.И. Татаркин подчеркивает, что в общем смысле промышленная политика государства представляет собой систему отношений между государством и субъектами хозяйствования⁴.

Сторонников узкого понимания промышленной политики очень много среди представителей современной исторической науки. В.В. Алексеев определяет промышленную политику как систему «мер и действий по созданию, развитию и использованию промышленного потенциала страны или отдельного региона на определенном историческом этапе. Она предполагает создание условий для зарождения и прогресса промышленности, определение стратегических целей и тактических задач, приоритетов ее развития, учет и использование интересов различных факторов этого процесса, его последствий

¹ Некипелов А.Д. О стратегических установках и экономической политике федеральных властей // Российский экономический журнал. 2004. № 5-6. С. 4

² Татаркин А.И. Трансформация региональной промышленной политики в условиях глобализации экономики // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII – XXI вв. С. 60

³ См.: Сулакшин С.С. О задаче разработки промышленной политики в России // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII – XXI вв. С. 58

⁴ Татаркин А.И., Романова О.А., Чеченова Р.И., Филатов М.Г. Региональная промышленная политика: теоретические основы, практика формирования и механизм реализации. Екатеринбург, 2000. С. 9

для общества и окружающей среды»¹. Л.В. Сапоговская считает, что «промышленная политика представляет собой определенным образом мотивированную и организованную деятельность государства по созданию, развитию и использованию промышленного потенциала»². Е.Т. Артемов пишет, что при всех отличиях в интерпретациях историки под промышленной политикой, как правило, «понимают деятельность органов государственной власти и государственного управления по формированию структуры и организации промышленного производства»³.

Следующая причина расхождений во взглядах кроется в том, что экономисты и историки ищут аргументы для обоснования своих взглядов в различных областях.

Современные российские экономисты изучают роль государства в организации промышленности в западных странах с передовой рыночной экономикой. Ж.А. Ермакова считает, что «опыт, прежде всего, стран с развитой рыночной экономикой свидетельствует о том, что промышленная политика является необходимой частью экономической политики государства в целом. Отказываясь от разработки и принятия к действию стратегической промышленной политики в условиях глобализации мирового рынка Россия как государство обрекает себя на роль пассивного соучастника воплощения в жизнь промышленной политики других стран»⁴.

Анализируя зарубежный опыт участия государства в проведении промышленной политики, Ю.В. Кузнецов подчеркивает, что государство осуществляет промышленную политику в ходе выполнения пяти типов функций: поставщика факторов производства; потребителя произведенной продукции; получателя налоговых платежей; регулятора рынков и деятельности предприятия; политического субъекта в рамках международной политики⁵.

Можно подтвердить, что некоторые западные экономисты также связывают промышленную политику с деятельностью государства. По мнению Д. Роуни, диапазон интерпретаций западных исследователей роли государства в период индустриализации весьма широк⁶. Американские исследователи П. Кругман и М. Обстфельд считают, что «промышленная политика – это стремление государства направить ресурсы в ту или иную отрасль, которую оно считает перспективной в отношении экономического роста»⁷.

¹ Алексеев В.В. Промышленная политика как фактор российских модернизаций (XVIII – XX вв.) // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII – XXI вв. С. 6

² См.: Алексеев В.В., Сапоговская Л.В. Исторический опыт промышленной политики в России (краткий научно-практический очерк). Екатеринбург, 2000. С. 15

³ Артемов Е.Т. Проблема исторической преемственности в отечественной промышленной политике // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII – XXI вв. С. 15

⁴ Ермакова Ж.А. Технологическая модернизация промышленности России. С. 122

⁵ Кузнецов Ю.В. Промышленная политика и международные отношения // Промышленная политика и международные отношения. Сб. ст. в 2-х кн. / Под ред. Ю.В. Кузнецова. Челябинск: Социум, 2005. Кн. I. Международная торговля. С. 5

⁶ См.: Роуни Д. Отношения между государством и экономикой в России в период индустриализации: взаимодействие теории и количественных методов // История. Статистика. Информатика. Мат. науч. семинара «Статистическое программное обучение для историков». Барнаул, 29-31 мая 1994 г. Барнаул, 1995. С. 211-221

⁷ Кругман П., Обстфельд М. Международная экономика: теория и практика. М., 1997. С. 165

Историки апеллируют к историческому опыту России и опыту индустриального развития передовых стран мира и прямо указывают на то, что субъектом промышленной политики всегда выступает государство во взаимодействии с региональным уровнем власти¹. С.В. Воробьев отмечает: «Промышленная политика – это, прежде всего, государственная политика, именно государство является главным субъектом, актором такой политики»².

Е.Г. Анимца и Е.Б. Дворянкина пишут: «Исторический отечественный и зарубежный опыт показывает, что только государство (или под его патронажем) было под силу реализовать наиболее масштабные производственные (технично-технологические) проекты и программы»³. С.В. Воробьев подчеркивает: «Исторический опыт свидетельствует, что в любых экономических системах, в том числе и рыночных, именно участие государства позволяло наиболее успешно и эффективно проводить структурную перестройку промышленности». По его словам, сильная роль государства в проведении промышленной политики особенно была характерна для российской истории, «где государство всегда выступало инициатором и проводником экономических преобразований»⁴.

Тем не менее, историки выдвигают различные доводы, которые, по их мнению, обусловили особую роль российского государства в проведении промышленной политики.

Многие исследователи обращают внимание на патерналистскую роль государства в отношении экономики и социальных отношений в России вообще. С.В. Воробьев пишет: «Патернализм государства в экономике является имманентной чертой российской традиции. Наиболее яркие примеры индустриальной эпохи – это экономические преобразования Петра I в начале XVIII в., сталинская модернизация 30-х гг. XX в.»⁵. Следует обратить внимание на то, что историки указывают на принципиальное сходство между различными этапами проведения промышленной политики в России, в том числе, между дореволюционным и советским этапами. В.Г. Железкин прямо пишет о том, что не существовало принципиального отличия в организации промышленности дореволюционной России и СССР, т.к. «именно патерналистская политика господствовала в государственном хозяйстве страны в течение всего советского периода»⁶.

В.В. Алексеев особую роль государства в проведении промышленной политики объясняет догоняющей природой российской модернизации, ее мобилизационным характером. По его наблюдениям, все это лишь усиливало роль централизованного государственного аппарата, на долю которого

¹ Ермакова Ж.А. Технологическая модернизация промышленности России. С. 124

² Воробьев С.В. Промышленная политика России на пороге постиндустриального общества: какая модель экономики нам нужна? // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII – XXI вв. С. 315

³ Анимца Е.Г., Дворянкина Е.Б. Промышленная политика и модели регионального развития // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII – XXI вв. С. 299

⁴ Воробьев С.В. Промышленная политика России на пороге постиндустриального общества. С. 315

⁵ Там же

⁶ Железкин В.Г. Государственный социальный патернализм в уральской промышленности XIX в. // Модернизация в социокультурном аспекте: традиции и трансформации. Екатеринбург, 1998. С. 80

приходилось осуществление контроля за трудовыми отношениями, проведение политики таможенного протекционизма, создание корпораций и ряда монополий¹.

Немецкие экономисты А. Каргер и К. Либман писали, что в России еще до революции «государство выступало агентом и организатором экономических проектов: либо непосредственно, как при строительстве дорог; либо опосредованно, при помощи дотаций и долгосрочных заказов». По мнению авторов, то новое, что принесла советская практика в эту систему, заключалось лишь в более эффективных мобилизационных возможностях, в частности, в виде «принудительного отказа от потребления» с целью предельной концентрации капиталовложений на решающих направлениях, а также в принудительной мобилизации трудовых ресурсов общества².

Е.Т. Артемов пишет об особой роли советского государства в реализации промышленной политики. По его словам, это объяснялось характером советской экономической системы. Он отмечает: «Традиционное для российского общества доминирование государства в хозяйственной жизни приобрело в ней абсолютное выражение. Экономическая стратегия превратилась в функцию (зависимую переменную) политико-идеологических устремлений и властных интересов. Другими словами, экономический рост, комплексное (сбалансированное) развитие территорий, не говоря уже об уровне жизни населения, рассматривались не как самоцель, а как средство решения других задач, прежде всего, политических». Автор останавливается на особом характере советской правящей элиты. Он пишет, что идеологические представления советской правящей элиты «мотивировали ряд действий, которые трудно объяснить даже геополитическими факторами. Тем не менее, нельзя утверждать, что экономическая целесообразность вовсе не принималась в расчет. Та же установка на ускоренное освоение восточных районов аргументировалась эмпирически наблюдаемой положительной связью между ее последовательной реализацией и общеэкономическим ростом»³.

Сторонники «дирижистской» модели по разному понимают, что должно делать государство в промышленности. Ж.А. Ермакова считает, что промышленная политика России на этапе ее модернизации «должна быть направлена на существенные преобразования, глубокую структурную и технологическую модернизацию народного хозяйства»⁴. Ряд авторов указывают на то, что «важнейшим аспектом промышленной политики государства является структурная политика, которая предполагает выделение приоритетных направлений промышленной деятельности, секторов или отраслей, развитие которых необходимо в первую очередь в силу их влияния на экономическую ситуацию в целом»⁵. М.Г. Филатова пишет о необходимости

¹ Алексеев В.В. Промышленная политика как фактор российских модернизаций (XVIII – XX вв.). С. 7-8

² Karger A., Liebmann C.C. Sibirien, Strukturen und Funktionen ressourcenorientierter Industrieentwicklung. Köln, 1986. S. 13

³ См.: Артемов Е.Т. Восточное направление в российской экономической политике XX в.: преемственность приоритетов // Урало-Кузбасс: от замысла к реализации. Екатеринбург. 2010. С. 23

⁴ Ермакова Ж.А. Технологическая модернизация промышленности России. С. 124

⁵ Экономика отрасли. Ростов н/Д, 2004. С. 29

триединой структурной перестройки промышленности: технологической, отраслевой и институциональной¹.

О.С. Сухарев считает, что главным направлением промышленной политики должно явиться «решение проблем институциональной организации промышленных систем»². По его мнению, институционально-инфраструктурный блок объединяет правовые, организационно-экономические и иные элементы и меры, обеспечивающие реализацию приоритетных общепромышленных и межотраслевых программ и достижение общих стратегических целей технологической модернизации производства. В совокупности данный блок представляет собой механизм управления процессами технологической модернизации.

Содержание управления развитием промышленного комплекса время от времени модифицируется: происходит переход от отраслевого принципа управления к территориальному и др.

Г.Т. Вагин пишет, что институциональная система представляет собой «совокупность формальных и неформальных институтов», сопровождающих процессы модернизации экономики и ее важнейшей части – промышленности как на уровне страны, так и отдельных регионов³. Эта система подготавливает, в том числе, нормативно-правовую базу проведения промышленной политики. Автор включает в эту систему, прежде всего, государство, а также различные региональные комитеты содействия промышленной политике.

Современные историки уделяют изучению данного вопроса большое значение. По мнению В.В. Алексеева, раннее формирование сильного государства обусловило высокую степень централизации государственной администрации, в том числе институтов, отвечавших за разработку и проведение хозяйственной политики⁴. Л.В. Сапоговская пишет: «Основы промышленной политики определялись интересами господствующих социально-классовых групп и элит государства как некоего арбитра их гармонизации, а также автономными интересами государства». Она признает, что «самостоятельное значение имеет анализ развития системы органов государственного аппарата, ведавших промышленностью, с точки зрения различных источников и каналов инициирования, управления, контроля»⁵.

В.В. Алексеев и Л.В. Сапоговская делают вывод о том, что «именно в специфике институциональной среды следует искать объяснение многих проявлений социально-экономической динамики России». При этом они считают, что «понятие политики и управления при всем их различии во многом совпадают». Авторы сетуют на то, что в российской истории «особым

¹ См.: Филатова М.Г. Структурная перестройка промышленности: сущность, закономерность, механизм государственного регулирования. Екатеринбург, 1999. С. 55-60

² Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика: К новой теории передаточного механизма в макроэкономике. В 2-х кн. М., 2007. Кн. 2: Экономическая политика. Проблемы теоретического описания и практической реализации. С. 430

³ Вагин Г.Т. Институциональные аспекты формирования региональной промышленной политики // Промышленная политика в стратегии российских модернизаций XVIII – XXI вв. С. 305 – 306

⁴ Алексеев В.В. Промышленная политика как фактор российских модернизаций (XVIII – XX вв.) С. 7-8

⁵ Сапоговская Л.В. Промышленная политика в контексте российской модернизации XVIII – начала XX в. // Уральский исторический вестник. 2000. № 5-6. С. 237

самостоятельным ведомством, курирующим соответствующий сектор, промышленная политика была представлена во времени фрагментарно». Отсчет этим органам они ведут от Мануфактур-коллегии, созданной в 1723 г. С момента создания министерств и до 1917 г. промышленность сначала находилась в ведении МВД (с 1811 г.) и МФ (с 1819 г.). В его структуре действовал департамент мануфактур и внутренней торговли. Лишь в 1905 г. было создано специальное Министерство торговли и промышленности. В.В. Алексеев и Л.С. Сапоговская полагают, что «организация специального ведомства представляет собой не только начальное звено, но и необходимое условие обретения промышленной политикой интегративного качества. Локализация всех нитей промышленной политики в едином ведомстве была чрезвычайно важным, принципиальным моментом ее формирования. Таковым она и остается»¹.

В.В. Алексеев и Л.С. Сапоговская указывают на сугубо бюрократический характер министерской системы с момента ее создания. Они указывают: «При всей торжественности актов отречения от царского бюрократизма, советское государство его, по признанию целого ряда исследователей, "унаследовало"². Следует указать на то, что об этом пишут не только современные российские, но и многие западные ученые. Американский исследователь У. Розенберг говорит о непосредственной преемственности царских и советских министерств³. В.В. Алексеев и Л.С. Сапоговская выделяют основные черты советского типа управления. Они пишут: «Для такого типа управления характерны засилье бюрократии, тяга к внеэкономическим решениями, доминанта использования вертикальных отношений, многократное дублирование систем руководства и контроля, концентрация полномочий в вышестоящих звеньях системы»⁴.

Можно констатировать, что сторонников необходимости разработки в современной России промышленной политики в политическом и научном дискурсе больше, чем их оппонентов. Однако, пока не выработано единого понимания о содержании, методах, инструментах ее реализации и т.д. современной промышленной политики, ожидать быстрых результатов в этой области не приходится.

¹ Алексеев В.В., Сапоговская Л.В. Исторический опыт промышленной политики в России (краткий научно-практический очерк). Екатеринбург, 2000. С. 37, 38

² Там же. С. 39

³ См.: Розенберг У. Создание нового государства в 1917 г.: представления и действительность // Анатомия революции в России: массы, партии, власть. СПб., 1994. С. 76-97

⁴ Алексеев В.В., Сапоговская Л.В. Исторический опыт промышленной политики в России. С. 39