

УДК 338.22

К. В. Шестакова

Белорусский государственный университет

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ
ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОМЫШЛЕННОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

Статья посвящена рассмотрению теоретических аспектов разработки и реализации промышленной политики страны. На основе анализа сущностных характеристик определений промышленной политики предложен подход к их систематизации исходя из ее объекта, цели и применяемых инструментов. Выявлен эволюционный характер данной категории: содержание промышленной политики меняется в зависимости от этапа развития общества и экономики, а также стадии промышленного развития страны. В результате происходит трансформация объекта, цели и инструментов промышленной политики. Дано авторское определение промышленной политики, отражающее динамизм данной категории, сформулирована цель и задачи промышленной политики на современном этапе. Определены общеметодологические, методические и операционные принципы реализации промышленной политики. Произведено разграничение между объектами и сферой промышленной политики и экономической, структурной и инновационной политиками.

Ключевые слова: промышленность, промышленная политика, структурная политика, инновационная политика, промышленное развитие, экономическая политика, промышленная система, экономический рост.

K. V. Shestakova

Belarusian State University

**CONCEPTUAL APPROACH TO INDUSTRIAL POLICY STUDY
IN THE CONTEXT OF INDUSTRIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

The article is devoted to the consideration of theoretical aspects of country's industrial policy investigation and implementation. Analysis of the essential characteristics of industrial policy definitions has been done and a new approach to their systematization based on its object, purpose and applied tools is proposed. The evolutionary nature of this category is revealed: the content of industrial policy varies according to the society and the economy development level, the stage of country's industrial development. Its object, purpose and instruments of industrial policy are also transforming during the time. The author's definition of industrial policy is given, reflecting the dynamism of this category. The purpose and objectives of contemporary industrial policy are specified. Methodological and operational principles of implementing industrial policy have been determined. A distinction has been made between the objects and the sphere of industrial policy and the economic, structural and innovation policies.

Key words: industry, industrial policy, structural policy, innovation policy, industrial development, economic growth, industrial system.

Введение. В условиях современного этапа развития общества, в основу которого положена парадигма «экономики знаний», материальное производство, а именно промышленность, по-прежнему продолжает оставаться базисом, материальным основанием благосостояния общества. Как отмечается в документах ЮНИДО: «Всеохватывающий и устойчивый процесс индустриализации крайне важен для достижения устойчивого развития. Он высвобождает динамичные конкурентные экономические силы, которые создают рабочие места и приносят доход, облегчают международную торговлю и обеспечивают эффективное использование ресурсов» [1].

Вопросы промышленного развития актуальны и для Республики Беларусь, т. к. промышленность является ведущим сектором экономики страны. По итогам 2017 г. на долю промышленного сектора приходится 26,8% валового внутреннего продукта, 57,4% валового экспорта, в нем занято 23,5% экономически активного населения Республики Беларусь [2]. Однако следует отметить наличие ряда ограничений промышленного развития страны: неэффективной отраслевой и технологической структуры, высокой материало-, энерго- и импортоемкости промышленных производств, опережающего роста инвестиций в отрасли промышленности, ориентированные на внут-

ренный рынок, а не в экспортоориентированные производства и др. [3]. Ввиду чего становится очевидной важность изучения вопросов повышения эффективности государственного вмешательства в данную сферу, а именно вопросов формирования и реализации промышленной политики, определения ее целей, задач, принципов и инструментов.

Вопросы теоретического осмысления сущности, содержания и инструментов промышленной политики нашли отражение в работах как зарубежных, так и отечественных ученых: А. Татаркина, В. Завадникова, С. Толкачева, Е. Примакова, С. Глазьева, Г. Идрисова, Д. Родрика, Дж. Стиглица, Дж. Лина, К. Уорвика, Г. Пэка, К. Сагги, В. Байнева, И. Михайловой-Станюты, В. Гурского, О. Баровской и др. Однако остается ряд аспектов, требующих научного обоснования и решения: определение содержания промышленной политики и ее границ, вариантности и методологических основ ее разработки и реализации в зависимости от состояния промышленного развития страны.

Основная часть. В экономической литературе встречается множество трактовок понятия «промышленная политика». По мнению Б. Алиева, Е. Н. Старикова, Дж. Федерико, Д. Формена-Пека, К. Уорвика, С. Толкачева и других ученых попытки определить промышленную политику «отличаются недостаточной четкостью», что приводит к дискусионности данного понятия и невозможности строго очертить границы предметной области исследования, ввиду отсутствия однозначности понимания, что есть ее объект, какие действия относятся к ее содержанию и какие цели она преследует и др. Как отмечено в [4], «...промышленная политика означает разные вещи для разных людей». Среди определений данного термина можно привести следующие:

– промышленная политика – это совокупность мер государственно-правового регулирования деятельности хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, предпринимателей и т. д.), а также отдельных аспектов этой деятельности, относящихся к приобретению факторов производства, организации производства, распределению и реализации товаров и услуг во всех фазах жизненного цикла хозяйствующего субъекта и жизненного цикла его продукции [5];

– промышленная политика – любая форма государственного вмешательства, которая влияет на отрасль как отдельную часть экономики [6];

– промышленная политика – любые меры государства, разработанные в первую очередь для того, чтобы повлиять на распределение ре-

сурсов между видами экономической деятельности [7].

Многозначность существующих определений промышленной политики выступает как следствие принципиально разных подходов к пониманию ее содержания, каждому из которых присуща особая логика определения и раскрытия данного понятия, что актуализирует проблему их систематизации. Проведенный автором анализ определений понятия «промышленная политика» позволил осуществить выделение трех концептуальных подходов к пониманию сущности промышленной политики исходя из ее объекта, инструментов и целей применения.

Первый подход – действия, направленные на изменение структуры промышленности. В рамках данного подхода промышленная политика отождествляется со структурной политикой и выступает в качестве механизма перераспределения ресурсов в пользу приоритетных отраслей. В зависимости от этапа развития экономической системы промышленная политика обеспечивает либо поддержку сложившейся структуры, либо формирование отраслевой структуры нового типа. Такого подхода придерживаются О. Грэм [8], Х. Пак, К. Сагги [9], В. Прайс [10], Дж. Федерико [6] и др.

Второй подход – действия, направленные на повышение эффективности использования факторов производства в масштабах всей экономики и рост ее конкурентоспособности. В данном контексте сущность промышленной политики заключается в формировании способов наилучшего использования и развития системно-значимых конкурентных преимуществ экономики, обеспечивающих наибольшую эффективность использования ограниченных ресурсов. Вопрос изменения структуры промышленности уходит на второй план. Такая точка зрения на промышленную политику отражается в работах большинства ученых, исследовавших феномен реализации промышленной политики: П. Кругмана, М. Обсвельда [11], С. Сулакшина [12], В. О. Завадникова [5] и др.

Третий подход – действия, направленные на обеспечение экономического роста путем инновационного развития промышленности и сопряженных с промышленностью секторов экономики и инфраструктуры. В рамках данного подхода промышленная политика находит отождествление с инновационной политикой и охватывает цепочку «Образование – НИОКР – Производство – Сбыт». Такая точка зрения на понимание промышленной политики высказывается Д. Родриком и Р. Хаусманном [13], Дж. Лином, Х. Чангом [14], Дж. Стиглицем [15], А. И. Татаркиным, О. А. Романовой [16], отражается в

Программе развития промышленного комплекса Республики Беларусь до 2020 г. [3] и др.

Объединяющим различные подходы к пониманию промышленной политики признаком является то, что все они выделяют государство в качестве ее субъекта. Однако анализ определенных промышленной политики показал, что ее объект не является однозначно определенным. Объектом промышленной политики может являться «промышленный комплекс», «отдельные отрасли промышленности», «сопутствующие и вспомогательные отрасли», «экономика в целом», «отдельные хозяйствующие субъекты», «виды деятельности».

Приведенная систематизация понятий промышленной политики и их «субъектно-объектный» анализ показывают, что, исходя из неоднородности объекта, целей и инструментов промышленной политики, возникают противоречия в понимании между сферой промышленной политики и другими видами государственных политик: экономической, структурной, инновационной. Наличие размытости поля регулирования промышленной политики и наличие перекрестных связей с другими политиками приводит к сложности управления процессами промышленного развития.

В качестве характеристик отличия промышленной политики от других видов государственных политик следует рассматривать различия в целях, объектах и механизмах их реализации. Отличительной особенностью промышленной политики от экономической, структурной, инновационной является то, что объектом первой не выступает народное хозяйство (экономическая система) в целом, а только сектор промышленности. В отличие от инновационной политики промышленная политика

воздействует не на специфические характеристики объекта, а на его общую результативность и эффективность. Отсюда следует, что структурную и инновационную политики с набором механизмов их реализации следует рассматривать как части промышленной политики в контексте использования их инструментов для воздействия на объект промышленной политики. Использование инструментов структурной политики в промышленной политике содействует трансформации отраслевой структуры промышленности на принципиально новой технической, технологической и организационной основе. Инновационная составляющая промышленной политики призвана обеспечить воспроизводство производительных сил, необходимых для обновления научно-технической и технологической базы производства, а также для поддержания и развития кадрового потенциала науки и производства.

Исследование временных интервалов превалирования в экономической науке подходов к пониманию сущности промышленной политики позволило выделить их эволюционный характер. Так в период 1960–1990 гг. промышленная политика отождествлялась со структурной политикой в промышленности, в конце 20-го века понималась как инструмент достижения эффективности и конкурентоспособности не только промышленности, но и экономики в целом. С 2000-х гг. началось отождествление промышленной политики с инновационной. При этом следует отметить, что на современном этапе вопросы формирования структуры и достижения экономической эффективности и конкурентоспособности также остаются в поле зрения промышленной политики.

Таблица 1

Эволюция понимания сущности промышленной политики, ее целей и объекта

Временной период	Подход к пониманию	Цель	Объект
1960 г. – наше время.	Действия, направленные на изменение структуры промышленности	Оптимизация структуры промышленности исходя из сравнительных преимуществ, обусловленных обеспеченностью факторами производства	Отрасль, совокупность отраслей
1980 г. – наше время	Действия, направленные на повышение эффективности использования факторов производства в масштабах всей экономики и рост ее конкурентоспособности	Создание условий для экономического роста	Промышленный комплекс
2000 г. – наше время	Действия, направленные на обеспечение экономического роста путем инновационного развития промышленности и сопряженных с промышленностью секторов экономики и инфраструктуры	Повышение конкурентоспособности продукции и технического уровня промышленности, обеспечение выхода инновационной продукции и высоких технологий на внутренний и внешний рынки	Промышленная система

Примечание. Разработка автора.

Промышленная политика часто преследует множество целей. Однако выявленная множественность целей промышленной политики на практике может иметь негативные последствия, ввиду возможности возникновения противоречий и неопределенности. Проводимая промышленная политика должна ставить себе ограниченные и четко определенные цели, обеспеченные ресурсами, инструментами и стимулами для их достижения. Кроме того, различные цели могут оказаться несовместимыми друг с другом. Соответственно, выделение различных подходов к трактованию сущности промышленной политики и их эволюционный характер позволяет объяснить существующие различия в ее целях и мотивации проведения (табл. 1), а также трансформацию ее объекта.

Изучение практического опыта проведения промышленной политики в различных странах позволило выявить одновременное существование выделенных автором подходов к пониманию промышленной политики, что показано в табл. 1. Доминирование того либо иного подхода в определении содержания промышленной политики страны связано с конкретно-историческими условиями ее развития: этапами развития общества и экономики, а также стадиями промышленного развития страны [17] (ранняя индустриализация, зрелая индустриализация, поздняя индустриализация). Таким образом, понимание сущности промышленной политики определяется состоянием общественного, экономического и промышленного развития, а также сложившимися политико-экономическими (макроэкономическими) условиями хозяйствования национальных субъектов.

Обобщая результаты исследования различных подходов к пониманию термина «промышленная политика», а также ее целей, объектов и контекстуального поля, под промышленной политикой, в нашем понимании, следует рассматривать целенаправленное прямое и косвенное вмешательство в промышленную систему страны, направленное на обеспечение динамичного изменения структуры промышленности, ее эффективности и конкурентоспособности путем использования достижений экономики знаний и обеспечения необходимых макроэкономических условий ее (промышленной политики) проведения. В качестве стратегической цели промышленной политики следует выделять создание нового производственного потенциала для удовлетворения внутренних потребностей и новых сравнительных преимуществ для обеспечения международной конкурентоспособности, а с ними – высокой добавленной стоимости, благодаря чему страна способна переместиться

на более высокие ступени в международном разделении труда. Задачами промышленной политики страны, исходя из обозначенной цели, выступают: обеспечение оптимального баланса между высокоэффективными отраслями и менее эффективными сферами, без которых невозможно развитие передовых технологий; стимулирование технологического перевооружения промышленных предприятий, модернизация основных производственных активов; создание условий для реализации результатов интеллектуальной деятельности в промышленном производстве, расширение производства инновационной продукции; развитие производственно-инновационного потенциала промышленных предприятий, кластеров и интегрированных промышленных структур страны; увеличение доли выпуска продукции с высокой долей добавленной стоимости, поддержка экспорта такой продукции; совершенствование институтов и инфраструктуры рынка, формирование эффективной системы взаимодействия бизнеса и государства.

Исследование генезиса сущности промышленной политики и практического опыта позволило сформулировать принципы ее проведения, следование которым является определяющим условием ее результативности и эффективности (табл. 2).

Таблица 2

Принципы формирования и реализации промышленной политики страны

Наименование группы принципов	Принципы
Общеметодологические	<ul style="list-style-type: none"> • Ориентация на объективные потребности экономики • Соответствие характеру и уровню развития в стране общественного производства и стадии экономического развития • Комплексность • Последовательность и устойчивость • Эффективность
Методические	<ul style="list-style-type: none"> • Интегрированность • Оптимальность • Научность
Операционные	<ul style="list-style-type: none"> • Прозрачность критериев поддержки отраслей (проектов) и подотчетность • Субсидиарность • Мотивационность

Примечание. Разработка автора.

Исходя из обозначенных принципов реализации промышленной политики с целью обеспечения эффективного промышленного и экономического развития страны, промышленная политика должна выполнять ряд функций: *регулирующую, организационно-распределительную, контрольную, координационную, коммуникационную, мотивирующую, стратегическую, ресурсосберегающую.*

Выводы. Таким образом, исследование концептуальных аспектов формирования и реализации промышленной политики показывает существование многообразия понимания термина «промышленная политика», обусловленного трансформацией понимания ее содержания, целей и задач на различных стадиях развития промышленности и экономической системы. С учетом полученных результатов было предложено авторское определение промышленной политики, отражающее динамический характер данной категории. Промышленную политику следует рассматривать как целенаправленные действия правительства прямого и косвенного вмешательства, в рамках определенной модели ее реализации, направленные на достижение промышленного разви-

тия за счет динамичного изменения структуры промышленности, использования достижений экономики знаний и обеспечения необходимых макроэкономических условий для повышения эффективности функционирования промышленного сектора и конкурентоспособности его продукции. Определено, что в качестве ключевой цели промышленной политики на современном этапе следует рассматривать создание нового производственного потенциала для удовлетворения внутренних потребностей и новых сравнительных преимуществ для обеспечения международной конкурентоспособности, а с ними – высокой добавленной стоимости, благодаря чему страна способна переместиться на более высокие ступени в международном разделении труда. Конечный результат реализации промышленной политики определяется ее соответствием набору принципов ее осуществления: общеметодологических, методических и операционных, а также полноте выполнения ее функций: регулирующей, организационно-распределительной, контрольной, координационной, коммуникационной, мотивирующей, стратегической, ресурсосберегающей.

Литература

1. Industrial development report 2018: Demand for Manufacturing: Driving Inclusive and Sustainable Industrial Development. Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2018. P. 274.
2. Промышленность Республики Беларусь: стат. сб. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. Минск: РУП «Информационно-вычислительный центр Национального статистического комитета Республики Беларусь», 2018. 196 с.
3. Программа развития промышленного комплекса Республики Беларусь на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://research.bsu.by/wp-content/uploads/2014/10/postanovlenie-sm-622-5.07.2012-red-30.06.2014.pdf> (дата обращения 25.05.17).
4. Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF(2009) [Electronic resource]. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf> (date of access: 13.03.18).
5. Завадников В. О. О промышленной политике в Российской Федерации // Промышленная политика в Российской Федерации. 2007. № 5. С. 3–9.
6. Federico G., Foreman Peck J. European Industrial Policy: Introduction. N. Y.: Oxford University Press, 1999. P. 1–17.
7. El-Agraa A. M. UK Competitiveness Policy vs. Japanese Industrial Policy // Economic Journal. 1997. Vol. 107. No. 444. P. 1504–1517 [Electronic resource]. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.1997.tb00061.x> (date of access: 15.04.18).
8. Graham O. L., Jr. Losing Time: The Industrial Policy Debate. Cambridge: Harvard University Press, 1994. 370 p.
9. Pack H., Saggi K. The case for industrial policy: a crucial survey [Electronic Resource]. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Internal-Training/HowardPack_KamalSaggiPaper.pdf (date of access: 18.10.2017).
10. Price V. C. Industrial policies in the European Community // Macmillan for the Trade Policy Research Centre. 1981. Vol. 4. P. 29–45.
11. Krugman P. R., Obstfeld M. International economics: Trade and policy. N. Y.: Pearson Education, 2003. P. 783.

12. Сулакшин С. Как сформировать и реализовать государственную промышленную политику? // Российский экономический журнал. 2003. № 7. С. 3–8.
13. Hausmann R., Rodrick D. Economic development as self discovery // Journal of Development Economics. 2003. No. 72(2). P. 603–633.
14. Chang H. J., Lin J. Should Industrial Policy in Developing Countries conform Comparative Advantage or Defy it? A debate between Justin Lin and Ha Joon Chang // Development Policy Review. 2009. No. 27(5). P. 483–502.
15. Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. E. Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation. Oxford: Oxford University Press, 2009. 143 p.
16. Татаркин А. И., Романова О. А. Промышленная политика и механизм ее реализации: системный подход // Экономика региона. 2007. № 3. С. 19–31.
17. Шестакова К. В. Промышленное развитие страны: концептуальный подход // Актуальные вопросы современной науки: сборник статей по материалам XIII международной научно-практической конференции (19 июня 2018 г., г. Томск). В 3 ч. Ч. 3. Уфа: Дендра, 2018. С. 169–173.

References

1. Industrial development report 2018: Demand for Manufacturing: Driving Inclusive and Sustainable Industrial Development. Vienna, United Nations Industrial Development Organization, 2018. P. 274.
2. *Promyshlennost' Respubliki Belarus': stat. sb* [Industry in the Republic of Belarus: statistical compil.]. Minsk, National Statistical Committee of the Republic of Belarus, 2017. 196 p.
3. *Programma razvitiya promyshlenogo kompleksa Respubliki Belarus' na period do 2020 goda* [Program of industrial complex development in the Republic of Belarus for the period up to 2020]. Available at: <http://research.bsu.by/wp-content/uploads/2014/10/postanovlenie-sm-622-5.07.2012-red-30.06.2014.pdf> (accessed 25.05.17).
4. Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, DAF/COMP/GF (2009). Available at: <https://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf> (accessed 13.03.18).
5. Zavadnikov V. O. About industrial policy in the Russian Federation. *Promyshlennaya politika v Rossiiskoy Federatsii* [Industrial Policy in Russian Federation], 2007, no. 5, pp. 3–9 (In Russian).
6. Federico G., Foreman Peck J. European Industrial Policy: Introduction. N. Y., Oxford University Press, 1999. P. 1–17.
7. El-Agraa A. M. UK Competitiveness Policy vs. Japanese Industrial Policy. *Economic Journal*, 1997, vol. 107, no. 444, pp. 1504–1517. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.1997.tb00061.x> (accessed 15.04.18).
8. Graham, O. L., Jr. *Losing Time: The Industrial Policy Debate*. Cambridge, Harvard University Press, 1994. 370 p.
9. Pack H., Saggi K. The case for industrial policy: a crucial survey. Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Internal-Training/HowardPack_KamalSaggiPaper.pdf (accessed 18.10.2017).
10. Price V. C. Industrial policies in the European Community. *Macmillan for the Trade Policy Research Centre*, 1981. Vol. 4, pp. 29–45.
11. Krugman P. R., Obstfeld M. *International economics: Trade and policy*. N. Y., Pearson Education, 2003. 783 p.
12. Sulakshin S. How to formulate and implement state industrial policy? *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal* [Russian Economic Journal], 2003, no. 7, pp. 3–8 (In Russian).
13. Hausmann R., Rodrick D. Economic development as self discovery. *Journal of Development Economics*, 2003, no. 72(2), pp. 603–633.
14. Chang H. J., Lin J. Should Industrial Policy in Developing Countries conform Comparative Advantage or Defy it? A debate between Justin Lin and Ha Joon Chang. *Development Policy Review*, 2009, no. 27(5), pp. 483–502.
15. Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. E. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 143 p.
16. Tatarikin A. I., Romanova O. A. Industrial policy and mechanism for its implementation: a systematic approach. *Ekonomika regiona* [Regional Economy], 2007, no. 3, pp. 19–31 (In Russian).
17. Shestakova K. V. *Industrial development of a country: a conceptual approach. Aktual'nyye voprosy sovremennoy nauki: sbornik statey po materialam XIII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy*

konferentsii (19 iyunya 2018 g., g Tomsk). V 3 chastyakh. Chast' 3 [Actual problems of modern science: Materials of the 13th International Scientific and Practical Conference (June 19, 2018, Tomsk). In 3 parts. Part 3]. Ufa, Dendra, 2018, pp. 169–173.

Информация об авторе

Шестакова Кристина Владиславовна – старший преподаватель кафедры международного менеджмента. Белорусский государственный университет (220030, г. Минск, пр-т Независимости, 4, Республика Беларусь). E-mail: shestakovak@bsu.by

Information about the author

Shestakova Kristina Vladislavovna – Senior lecturer, the Department of International Management. Belarusian State University (4, Nezavisimosti Ave., 220030, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: shestakovak@bsu.by

Поступила 14.09.2018