

О ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ,
ЧЛЕН ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КОМИССИИ ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ
Валентин Георгиевич Завадников

1. Основные понятия

Промышленная политика – это совокупность действий государства как института, предпринимаемых для оказания влияния на деятельность хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, предпринимателей и т.д.), а также на отдельные аспекты этой деятельности, относящиеся к приобретению факторов производства, организации производства, распределению и реализации товаров и услуг во всех фазах жизненного цикла хозяйствующего субъекта и жизненного цикла его продукции.

В данной концепции промышленной политики ее *объектом* является *производитель товаров и услуг* (производственное предприятие, корпорация, отдельный предприниматель и т.д.). Этот подход отличается от традиционного понимания промышленной политики, в соответствии с которым ее объектом обычно считаются крупные производственно-технологические комплексы, гигантские корпорации или целые отрасли экономики. Однако произошедшие в последние десятилетия структурные перемены – развитие новых производственных технологий, финансовых инструментов, организационных структур, глобализация производства, торговли и финансов, повышение роли знаний, информации и технологии в производственных процессах и др. – все это делает традиционное представление об объекте промышленной политики ограниченным и неадекватным¹.

¹ Определенная путаница в понимании промышленной политики, вероятно, вызвана отсутствием адекватного перевода англоязычного термина industry в словосочетании

industrial policy («промышленная политика»). Термин industry по своему значению шире русских слов «промышленность» и «индустрия» и обозначает, по сути дела, любую область произ-

водственной деятельности. Например, в русском языке такие фразы, как «индустрия развлечений» или «индустрия услуг», воспринимаются как метафоры, в то время как англоязычные эк-

виваленты entertainment industry и service industry – вполне общепринятые экономические термины, обозначающие отрасли, которые могут быть объектом industrial policy.

Субъектом промышленной политики является государство, причем не любая политическая власть, а *государство современного типа* – абстрактная корпорация (общность людей), обладающая собственным юридическим лицом, отличным от личности правителей, включающая в себя правительственный аппарат и совокупность граждан (подданных), но не совпадающая ни с тем, ни с другим, имеющая четко определенные границы и существующая только на основании признания другими государствами. Промышленная политика – атрибут именно государства современного типа и как таковая не свойственна иным типам политической организации (таким, как племена, феодальные иерархии, доиндустриальные империи, «несостоявшиеся государства» (failed states) и т.д.).

Возможные инструменты промышленной политики определяются теми ролями, в которых государство может выступать в отношениях с конкретным производителем:

- собственник (или совладелец);
- поставщик (продавец) факторов производства;
- потребитель произведенной продукции;
- получатель налоговых платежей;
- регулятор рынков факторов производства и конечной продукции;
- регулятор деятельности производителя;
- арбитр в хозяйственных спорах;
- политический субъект в рамках международных отношений, влияющих на деятельность производителя или на рынки, в которых он участвует.

В качестве получателя налоговых платежей, регулятора и арбитра государство реализует властные полномочия, то есть может осуществлять принуждение или угрозу принуждения. В других ролях оно выступает равноправным субъектом по отношению к другим участникам рынка и/или иностранным государствам.

Все перечисленные роли государства в отношении производителя предоставляют в его руки разнообразные инструменты (средства), которые могут быть использованы для проведения промышленной политики.

Промышленная политика является *одним из направлений государственной политики* наряду с другими направлениями. С каждым из этих направлений она имеет точки соприкосновения и области пересечения. Возможны также синергические эффекты, возникающие за счет согласования промышленной политики с другими направлениями государственной политики. Тем не менее промышленная политика обладает своими целями и набором средств.

1. *От макроэкономической политики* промышленная политика отличается своим объектом, целями и методами. Объектом промышленной политики не является народное хозяйство в целом, описываемое совокупностью макроэкономических агрегатов. Целью промышленной политики не является достижение макроэкономической стабильности, борьба с инфляцией и т.п. В число методов промышленной политики не входят регулирование агрегированных показателей государственного бюджета, процентных ставок, резервных требований, валютного курса и тому подобные средства макроэкономической политики.
2. *От бюджетной и налоговой политики*, в рамках которой государство осуществляет перераспределение от налогоплательщиков к получателям бюджетных средств, промышленная политика отличается тем, что ее объектом является производственная деятельность хозяйствующих субъектов, а не перераспределительная деятельность государства.
3. *От социальной политики*, объектом воздействия которой является уровень и качество жизни (то есть в первую очередь потребление) отдельных групп населения (домохозяйств), промышленная политика отличается тем, что занимается производственной деятельностью предприятий.
4. *Внеэкономическая политика* (в широком смысле, то есть включая торговую, миграционную политику, валютное регулирование и т.д.) пересекается с промышленной политикой в той мере, в какой ее цели напрямую связаны с производственной деятельностью российских производителей. Не входят в промышленную политику валютное регулирование, регулирование нетрудовых видов миграции, получение и оказание гуманитарной помощи и т.д.



5. *Региональная политика* пересекается с промышленной политикой в той степени, в какой затрагивает вопросы размещения производительных сил, а также использования земли и природных ресурсов. В то же время региональная политика содержит многочисленные компоненты, напрямую не связанные с осуществлением производственной деятельности (например, распределение федеральной финансовой помощи между регионами, социальное развитие регионов, и др.).

6. От *оборонной политики и политики в сфере безопасности* промышленная политика отличается тем, что не занимается деятельностью государства в ходе вооруженных конфликтов и в ходе применения государственного принуждения. В сфере компетенции промышленной политики находятся те аспекты оборонной политики и политики в сфере безопасности, которые связаны с производством товаров и услуг соответствующего назначения (оборонный заказ, государственные резервы и т.д.), с использованием экономических ресурсов для нужд обороны и безопасности (земли, природных ресурсов, воздушного пространства, радиочастотного спектра и т.д.), с производственной деятельностью и управлением государственным имуществом в сфере оборонно-промышленного комплекса, а также с обременением предприятий и имущества обязательствами оборонного характера.

7. *Геополитика* направлена на усиление политического веса страны на международной арене как в мире в целом, так и в отдельных регионах. Она отличается от промышленной политики по предметам политического воздействия, а также зачастую по целям и по применяемым методам. Тем не менее для решения некоторых геополитических задач (таких, как усиление влияния России в тех или иных регионах мира) целесообразна координация геополитики и промышленной политики на уровне целей и используемых методов для достижения синергического эффекта.

Координация промышленной политики с другими направлениями политики государства должна осуществляться на уровне общегосударственного политического целеполагания. Вопрос о такой координации выходит за рамки данного доклада.

2. Условия, в которых государству предстоит разрабатывать и проводить промышленную политику

2.1. Условия долгосрочного характера.

Наиболее важной долгосрочной тенденцией, которая будет влиять на разработку и проведение промышленной политики, является изменение места и роли государства в жизни общества на всех уровнях, от местного сообщества до человечества в целом. *Государство современного типа постепенно теряет свой уникальный характер* и уступает свои функции негосударственным, надгосударственным и субгосударственным организациям. Эти организации могут иметь, а могут и не иметь характера абстрактных корпораций. К их числу относятся международные организации и объединения, местные сообщества, производственные и финансовые корпорации, общественные движения, религиозные объединения, нелегальные силовые структуры разного рода и т.д.

Главные причины изменения характера государства (и во многих случаях его упадка) состоят в следующем:

1) *Отмирание войны между государствами как общественного института.*

Государство современного типа возникло в Европе в первую очередь как инструмент ведения войн с другими государствами. Появление ядерного оружия сделало невозможной полномасштабную войну между государствами, обладающими ядерным оружием. Впоследствии, из-за опасения эскалации, этот процесс распространился и на большую часть остальных государств. В настоящее время война между государствами, которую ведут регулярные армии с использованием обычных видов вооружения, стала редким явлением и ограничена войнами, в которых с одной или с двух сторон участвуют слабые и относительно небольшие государства, имеющие мало влияния в мире.



Одновременно происходит процесс перехода социальной функции ведения войны к разного рода негосударственным структурам, которые с трудом можно отделить от гражданского населения. Такие войны ведутся не только на поле боя, но используют всю совокупность социально-психологических, политических, экономических и иных способов воздействия на противника. В войнах с участием таких структур традиционные государственные армии, вооруженные тяжелым оружием, становятся малоэффективными.

2) Кризис институтов социального государства.

Сложившийся в XX веке в развитых и во многих развивающихся странах институт социального государства в настоящее время вступил в длительную полосу кризиса, который состоит в том, что государство не может справиться с тем бременем обязательств (прежде всего социально-экономического характера), которые взяло на себя по отношению к своим гражданам. Это, в свою очередь, неизбежно ведет к хроническим бюджетным проблемам, росту налогов, инфляции и вытекающим из этого глубоким структурным проблемам в экономике.

О наступлении кризиса свидетельствуют данные исследований государственных финансов развитых стран методом «межпоколенческого учета» (generational accounting). Суть последнего состоит в оценке приведенной к настоящему времени (дисконтированной) оценки всей совокупности будущих обязательств государства (бюджета внебюджетных фондов), определяемых действующим законодательством, и сравнении ее с оценкой дисконтированной величины всех будущих поступлений в государственный бюджет и внебюджетные фонды. Исследования показывают наличие огромного финансового разрыва (превышения обязательств над поступлениями), который в долгосрочном плане неизбежно ведет к бюджетному кризису.

Этот кризис объясняется целым рядом причин, из которых следует выделить демографические причины («старение населения», ведущее к перегрузке пенсионных систем) и особенности политической системы социального государства, которая создает тенденцию к неумеренному раздуванию социальных программ.

3) Экономическая и финансовая глобализация.

В последней четверти XX века большинство развитых и особенно развивающихся стран, исходя из прагматических соображений стимулирования экономического роста и решения структурных проблем, стало постепенно отказываться от идеологии и практики централизованного планирования и активного вмешательства правительства в деятельность товарных и финансовых рынков. Непреднамеренным результатом такой политики стала глобализация рынков, начиная от потребительских товаров и заканчивая производственным оборудованием, услугами и финансовыми инструментами. Бурное развитие глобальных рынков резко снизило возможности каждого отдельного государства влиять на экономическое и финансовое положение в стране, так как это состояние оказывается в не меньшей степени зависимым от решений, принимаемых другими субъектами – как государственными, так и негосударственными структурами.

4) Развитие технологий.

Целый ряд важных и бурно развивающихся технологий – в сфере телекоммуникаций, транспорта, инфраструктуры и так далее – в силу своей природы могут быть наиболее эффективны только тогда, когда объединены в сети, никак не связанные ограничениями, накладываемыми государственными границами. Хотя такие технологии начали активно развиваться еще в XIX веке, последние десятилетия засвидетельствовали их взрывной рост и все большую зависимость от них национальных экономик.

5) Неспособность государства обеспечить безопасность.

Государство современного типа, особенно в больших и разнородных странах, все в меньшей степени способно обеспечить безопасность жителей соответствующих территорий. Созданное в условиях относительно низкого уровня урбанизации и мобильности населения и опиравшееся во многом на традиционную мораль, оно плохо приспособлено к выполнению этой функции в условиях урбанизации, глобализации, массовой миграции и растущей анонимности. Общая тенденция состоит в том, что функции обеспечения безопасности все в большей степени переходят к негосударственным структурам (охранным компаниям, ассоциациям и т.д.), причем становится все труднее провести грань между ними и традиционной государственной полицией и службами безопасности.



Одним из следствий действия этих факторов является постепенная потеря доверия государству со стороны населения, веры в особую роль государства как института в жизни человека. Иными словами, происходит постепенная делегитимизация государства современного типа.

Государство-корпорация там, где оно сохраняется, постепенно становится одной из многочисленных корпораций, причем часть традиционных государственных функций переходит к корпорациям других типов. *На смену «миру государств» приходит «мир корпораций».*

В этих условиях традиционные подходы к промышленной политике становятся не просто неэффективными, а бессмысленными и контрпродуктивными. Соответствующие меры, обычно ассоциируемые с промышленной политикой, – поддержка отдельных отраслей, предприятий и регионов с помощью бюджетных субсидий и кредитов; протекционизм; субсидирование экспорта; национализация и производство товаров и услуг на предприятиях государственного сектора; ценовое и тарифное регулирование; использование государственного заказа в целях поддержки тех или иных групп производителей и так далее – не только не могут дать ожидаемых от них долгосрочных структурных изменений, способствующих экономическому росту, но и зачастую не приносят даже краткосрочных выигрышей, так как их результат совершенно не соответствует ожиданиям.

Необходимо особо подчеркнуть, что эта неадекватность традиционных подходов к промышленной политике является не особой проблемой России, но общемировой характеристикой изменяющейся экономической, социальной и политической реальности. Неудачи, наблюдавшиеся в достижении декларируемых целей промышленной политики в России, являются сигналами грядущих перемен; их нельзя будет избежать в будущем без пересмотра всей парадигмы промышленной политики.

Адекватная концепция промышленной политики в России должна основываться на:

- признании и понимании нового места Российского государства в меняющемся мире;
- реалистичной постановке целей промышленной политики;
- ревизии старого и разработке нового набора инструментов и методов промышленной политики.

2.2. Условия краткосрочного характера.

1) Экономический и промышленный рост.

На протяжении последних нескольких лет российская экономика в целом и большинство конкретных отраслей производственной деятельности переживают период достаточно стабильного роста. В этих условиях промышленная политика уже не может быть антикризисным инструментом, направленным на спасение тех или иных отраслей в краткосрочной перспективе. Она должна быть сосредоточена на мерах долгосрочного, стратегического характера, направленных на создание условий для продолжения, ускорения роста и придания ему устойчивого характера.

2) Повышение нагрузки на хозяйственную инфраструктуру.

Экономический и промышленный рост неизбежно усиливает нагрузку на инфраструктуру экономики – транспорт, связь, электроэнергетику (генерация, передача и распределение), коммунальные сети, дорожное хозяйство и др. Поскольку эти отрасли являются чрезвычайно капиталоемкими, а система их регулирования зачастую – неэффективной и концептуально устаревшей, инфраструктура становится серьезным ограничением для экономического роста.

3) Благоприятная конъюнктура на мировых рынках сырья.

В силу ряда факторов, в первую очередь связанных с экономическим подъемом в развивающихся странах Азии и других регионов, в последние годы наблюдается существенный рост мировых цен на основные виды сырьевых товаров, крупным экспортером которых является Россия. Это создает как преимущества, так и риски. Основными преимуществами является рост в экспортных и связанных с ними отраслях и увеличение объема финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении государства. Риски связаны в первую очередь с относительным и абсолютным ослаблением отраслей, не связанных с экспортным сектором (в том числе за счет роста реального курса рубля), а также с возможной серьезной коррекцией на мировых рынках сырьевых товаров².

² Одной из вероятных причин такой коррекции может стать за-

медление экономического роста или спад экономики в США.



4) Появление существенных инвестиционных ресурсов в распоряжении правительства.

Экономический рост и благоприятная конъюнктура обеспечили значительный прирост бюджетных поступлений. Вместе с благоразумной правительственной политикой в сфере бюджетных расходов это привело к появлению существенных ресурсов для государственных инвестиций, что выразилось в создании Инвестиционного фонда. Это ставит задачу эффективного использования государственных инвестиционных средств с целью решения стратегических проблем российской экономики.

5) Включение России в систему международного разделения труда.

Углубление международного разделения труда и расширение обмена (экономическая глобализация) является долгосрочным фактором функционирования экономики всех стран. Основной причиной этих процессов стал отказ правительств большинства развивающихся, а также бывших социалистических стран от политики протекционизма и всеобъемлющего государственного регулирования, произошедший в конце 80-х – начале 90-х годов XX века. Россия уже включилась в систему международного разделения труда. Наряду с очевидными выгодами с этим связаны и определенные риски, в частности, зависимость от мировой конъюнктуры и появление у российских производителей серьезных конкурентов в лице прежде всего развивающихся стран. В этой связи встает задача оптимального позиционирования в рамках мирохозяйственной системы с точки зрения конкурентоспособности отечественных производителей и одновременно повышения эффективности отечественной экономики и уровня жизни населения.

6) Изменение относительного веса старых и появление мировых центров экономического могущества.

Наиболее важным для России является относительное снижение роли в мирохозяйственной системе традиционных партнеров – Европы и США – и появление новых бурно развивающихся и стремительно набирающих экономическую мощь стран и регионов. К числу последних относятся в первую очередь Восточная Азия (в которой лидером выступает Китай) и Азиатско-Тихоокеанский регион в целом, а также Южная Азия в лице Индии. Производители из этих регионов успешно конкурируют с традиционными производителями во многих отраслях производства, причем круг этих отраслей постоянно расширяется. Огромный демографический потенциал этих стран и регионов, с одной стороны, дает им в настоящее время преимущество в виде дешевого труда, а с другой стороны, в перспективе гарантирует гигантское расширение спроса, в том числе на импортные товары и услуги.

7) Отсутствие существенных конвенциональных внешних военных угроз кратко- и среднесрочного характера.

Наличие этого фактора дает возможность перейти к глубокой модернизации военно-промышленного сектора, с учетом реальных перспективных требований безопасности страны. В то же время этот фактор делает устаревшим наиболее разумный аргумент в пользу традиционного протекционизма, состоящий в необходимости поддержания определенного уровня гражданских производств внутри страны на случай продолжительных боевых действий и внешней блокады.

3. Цели промышленной политики

Представляется, что роль Российского государства в возникающем мире корпораций должна состоять в том, что это государство будет представлять права и интересы граждан и жителей Российской Федерации в качестве корпоративной общности в их отношениях с другими корпорациями (государствами и негосударственными образованиями) и частными лицами.

Эта роль характеризуется следующими составляющими:

- (1) Контроль над ядерным оружием на территории Российской Федерации и в сотрудничестве с другими государствами и международными организациями – в мире в целом.
- (2) Обеспечение безопасности населения Российской Федерации путем защиты его от угроз, не носящих локального характера (таких как крупномасштабная организованная преступность, негосударственные военные организации разного рода, масштабные стихийные бедствия и техногенные катастрофы и т.д.).
- (3) Обеспечение судебной функции (как в рамках судебной власти, так и квазисудебных функций исполнительной власти) на территории Российской Федерации в соответствии с собс-



твенными законами (приведенными к состоянию адекватности) и международным правом. (Обеспечение санкций может в перспективе осуществляться как государственными, так и негосударственными субъектами, действующими на основании судебных или квазисудебных государственных решений).

(4) Представление и защита интересов граждан и жителей Российской Федерации, а также их корпоративных объединений в отношениях с иными государствами и внешними по отношению к России корпоративными образованиями и общностями.

Данная формулировка роли Российского государства в меняющемся мире позволяет сформулировать цели его промышленной политики на долгосрочную перспективу.

Целью промышленной политики РФ является обеспечение динамичного развития страны, роста благосостояния ее граждан и конкурентоспособности отечественных производителей.

Эта цель достигается путем выполнения следующих задач (подцелей):

- стимулирование производственной деятельности в России при минимизации искажающего влияния государства как регулятора на рыночные сигналы;
- занятие российскими производителями существенных позиций на внешних рынках.

4. Принципы промышленной политики

Принцип 1-й. Свобода производственной деятельности.

Свобода производственной деятельности является главным условием достижения сформулированной цели и задач промышленной политики.

Данный принцип подразумевает поэтапную отмену правовых норм, направленных на ограничение свободы экономической деятельности по тем или иным основаниям (в частности, на основании технико-экономических особенностей производственных процессов, как в случае правового закрепления понятия «естественная монополия»). В частности, целью промышленной политики является полный отказ от лицензирования, прямо нарушающего принцип свободы экономической деятельности, и переход к альтернативным методам регулирования. В соответствии с данным принципом также недопустимо введение государственной монополии на ту или иную деятельность, выделение специально уполномоченных компаний и т.д.

Принцип 2-й. Равноправие форм собственности.

Промышленная политика не должна предоставлять льготы и преференции на основе формы собственности на производственные предприятия.

В частности, промышленная политика должна полностью исключать предоставление государственных льгот и преференций тем или иным хозяйствующим субъектам на основании их формы собственности или иных особенностей, в ущерб остальным участникам рынка (как это имеет место, например, в случае государственных и муниципальных унитарных предприятий, получающих дотации из бюджетов различных уровней).

Законодательство не должно устанавливать перечни объектов, используемых в целях производства товаров и услуг, не могущих находиться в частной или муниципальной собственности. Муниципалитеты, физические и юридические лица должны иметь право иметь в собственности недра и имущественные права на пользование ими, крупные водные объекты и иные виды природных ресурсов. Ограничения такого рода должны касаться только объектов, могущих быть использованными только для реализации властных полномочий государства.

Принцип 3-й. Снижение уровня обязательств государства, выходящих за пределы его роли в меняющемся мире, при сохранении исключительной ответственности государства за исполнение своих обязательств.

Промышленная политика не является частью социальной политики. Но она может внести свой вклад в преодоление кризиса социального государства. В частности, промышленная политика в целом должна вести к сокращению обязательств государства, выходящих за пределы его ро-



ли в целевом состоянии; она не должна вести к нарастанию нагрузки на государственный бюджет и бюджеты всех уровней, приводящему к выходу за пределы существующего объема обязательств.

В то же время социальная защита граждан, предусмотренная Конституцией в настоящее время, и те ее аспекты, которые могут сохраниться в будущем, являются обязанностью государства, а не частных лиц, акционерных компаний или иных негосударственных организаций. Целью промышленной политики является поэтапный отказ от обременения производителей товаров и услуг социальными обязательствами (в виде предоставления льгот или иным образом) и переход к адресной поддержке целевых групп населения за счет средств бюджетной системы. При этом в процессе перехода возможно временное обременение при приватизации объектов, выполняющих социальные функции.

Принцип 4-й. Защита интересов российских производителей на международной арене без ущемления интересов российских потребителей.

В долгосрочном плане государство современного типа, когда речь идет о его деятельности в сфере международных отношений, лучше всего приспособлено для взаимодействия (в том числе конфликтного взаимодействия) с корпоративными образованиями того же типа, то есть с другими государствами. В рамках промышленной политики Российское государство должно вступать в игру на международной арене в тех случаях, когда действия других государств ущемляют или дискриминируют российских производителей.

Из этого вытекает, что вступление (или невступление) в двух- и многосторонние внешнеэкономические договоры и соглашения, а также в международные организации должно рассматриваться как инструмент защиты интересов российских производителей товаров и услуг. Эта же цель должна играть существенную роль во внешней политике Российской Федерации в целом. Недопустимо проведение внешнеэкономической политики на основе исключительно идеологических мотивов, а также в ущерб интересам российских потребителей.

Принцип 5-й. Равноправие граждан России и иностранных государств.

Российское законодательство должно предоставлять своим гражданам в России и за рубежом не меньше прав, чем имеют граждане иных стран. Если кому-то в России или за рубежом разрешено осуществление каких-либо видов хозяйственной деятельности, российское законодательство не должно препятствовать в этом российским предпринимателям. Этот принцип является наилучшей защитой национальных интересов в международной конкуренции и тесно связан с принципом защиты российского производителя. Одним из его следствий является свобода для граждан России осуществлять любые операции, связанные с перетоком капиталов через границу: инвестиции за рубежом, открытие счетов в иностранных банках, страхование и перестрахование.

Принцип 6-й. Приоритет актов прямого действия.

При создании нового законодательства несомненный приоритет должен отдаваться актам прямого действия, не допускающим выпуска инструкций, разъяснений, методических материалов и иных ведомственных подзаконных актов. Законы и кодексы могут содержать подробные инструкции, учетные и отчетные формы, нормативы и пр. Такие объемные документы при любых условиях предпочтительнее отсылочных норм, дающих исполнительной власти право самостоятельно вмешиваться в хозяйственную деятельность без контроля законодателя.

Принцип 7. Приоритет косвенных методов воздействия перед прямыми.

Прямые методы промышленной политики связаны с распределением или перераспределением ресурсов для производственной деятельности, осуществляемым непосредственно государством с целью стимулирования или дестимулирования тех или иных направлений деятельности. К числу прямых методов относится субсидирование отраслей, предприятий или регионов, прямые государственные инвестиции и создание государственных предприятий, субсидирование процентных ставок и т.д.

Косвенные методы, минимизируя перераспределение ресурсов как таковое, изменяют ожидания производителей, и в первую очередь оценку ими рисков, связанных с теми или иными видами производственной деятельности.

Российский и международный опыт показывает, что в современной быстро меняющейся постиндустриальной экономической среде традиционные средства прямой финансовой



поддержки отдельных отраслей и/или производственных комплексов оказываются неэффективными и расточительными.

Основными средствами современной промышленной политики должны быть так называемые косвенные методы, такие как:

- принятие нормативных актов, регулирующих деятельность отраслей либо промышленности в целом, но не предусматривающих прямой поддержки конкретных отраслей (например, техническое регулирование, поддержка экспортеров, стимулирование инновационной деятельности и т.д.);
- принятие и реализация законодательных норм, изменяющих риски, связанные с тем или иным видом производственной деятельности (техническое регулирование, замена лицензирования альтернативным страхованием и т.д.);
- создание условий для развития финансовой инфраструктуры производственной и в особенности инновационной деятельности;
- снятие ограничений на производственную деятельность и снижение ее институциональных издержек;
- реализация совместных проектов с негосударственными хозяйствующими субъектами;
- введение в хозяйственный оборот ресурсов, ранее из него исключенных;
- политика закупок и т.д.

Принцип 8-й. Возможность одновременного действия разных режимов регулирования.

На протяжении переходного периода государство допускало существование альтернативных режимов регулирования с правом регулируемого хозяйствующего субъекта (субъектов) на выбор между различными режимами. Такой подход целесообразен в том случае, если дерегулирование или резкая смена режима регулирования какой-либо деятельности затруднены из-за предполагаемых социальных последствий, предположений о недостаточном уровне конкуренции или даже из-за противодействия отраслевого лобби. Налоговая система представляет пример успешного сосуществования двух режимов регулирования. Так, малый бизнес имеет возможность выбора между стандартной процедурой уплаты всех налогов и переходом к упрощенной системе налогообложения, когда большинство налогов заменяется одним налогом. Формирование конкурентных типов регулирования на практике позволяет выявить тот тип, который связан с наименьшими издержками для потребителей, предпринимателей и государства.

5. Направления промышленной политики, имеющие долгосрочный характер

5.1. Общие замечания.

Произошедшие в России в последние годы экономические и институциональные изменения затронули различные сферы российской экономики в разной степени. Результатом стала существенная неоднородность институциональных условий.

С одной стороны, возникли межотраслевые комплексы и группы отраслей, в которых достигнута довольно большая степень свободы экономической деятельности, а те проблемы, которые существуют в их регулировании, являются общими с другими отраслями и сферами деятельности. К числу таких отраслей и межотраслевых комплексов относятся торговля, производство многих товаров конечного потребления, сфера бытовых услуг, потребительское кредитование, ряд подотраслей машиностроения, производства информационных продуктов на различных видах носителей и др. Применительно к этим сферам в настоящее время нецелесообразно применять какие-либо особые меры промышленной политики и можно ограничиться реализацией мер и принципов, применимых по отношению к производственной деятельности как таковой.

С другой стороны, существуют группы отраслей и межотраслевые комплексы, унаследовавшие большое количество специфических норм регулирования, затрудняющих развитие про-



изводственной деятельности и приток инвестиций, создающих монопольные привилегии узким группам экономических агентов и зачастую препятствующих превращению этих сфер деятельности из общественного «центра затрат» в область нормального бизнеса. Одновременно в этих сферах оказываются недостаточно разграниченными государственные и экономические функции, власть и собственность, что создает почву для крупномасштабных управленческих просчетов, неэффективного растрачивания ресурсов и коррупции. К числу этих сфер деятельности относятся такие зарегулированные группы отраслей, как инфраструктурные (энергетика, транспорт, связь), городское и жилищно-коммунальное хозяйство, природопользование и добыча полезных ископаемых, наука, образование, здравоохранение и др. Применительно к этим сферам необходима разработка и реализация особых мер промышленной политики, общая направленность которых состоит в постепенном уравнивании институциональных условий деятельности в разных производственных отраслях, минимизации специфического отраслевого регулирования и превращении этих «особых» сфер деятельности в нормальный бизнес.

В соответствии с этим часть предлагаемых мер как долгосрочного, так и краткосрочного характера являются общими, применимыми в равной степени ко всем отраслям, сферам производственной деятельности и направленными на стимулирование последней. В то же время значительное число мер являются специфическими, причем наиболее серьезный комплекс действий необходимо предпринять в наиболее зарегулированных и наименее приспособленных для ведения бизнеса сферах.

5.2. Освобождение вновь создаваемых производственных предприятий от ценового и антимонопольного регулирования («все новое свободно»).

Созданные во время существования СССР производственные активы, несмотря на частичную приватизацию, остаются для многих граждан нашей страны «общенародной собственностью», что ведет к сохранению государственного вмешательства в их деятельность. Кроме того, многие предприятия и производственные активы, унаследованные от СССР, относятся к числу стратегически важных объектов, которые согласно сложившемуся общественному консенсусу должны оставаться в сфере особого государственного контроля (прежде всего общенациональные инфраструктурные сети и некоторые предприятия, осуществляющие добычу полезных ископаемых).

Однако государственное регулирование должно отличать такие активы от активов, созданных приватизированными и частными компаниями за время, прошедшее с начала приватизации. *Все созданные на частные средства активы должны быть свободны от ценового (тарифного) и антимонопольного регулирования, вне зависимости от того, в каких отраслях они работают.*

Данный подход, состоящий в наличии разных правовых и регулятивных режимов для «старых» и «новых» активов, с успехом применяется уже сегодня. О возможности и целесообразности его применения свидетельствует как отечественный, так и международный опыт (цены на коммунальные услуги во многих российских новостройках, строительство частных участков железных дорог в России, наличие двух правовых режимов для «старых» и вновь создаваемых активов в электроэнергетике Дании по закону о реформе 1999 года и др.).

5.3. Освобождение государства от производственных активов.

Государство представляет собой особую форму общественного потребления, а не производства. Осуществление государством производственной деятельности зачастую является экономически неэффективным. Поэтому государственная собственность на производственные предприятия и производственные активы допустима только в случаях, связанных с обеспечением внешней и внутренней безопасности государства и его граждан (некоторые инфраструктурные сети и часть военного производства).

Государственная политика в производственных отраслях должна проводиться с помощью технического регулирования, мобилизационного законодательства и других методов регулирования, не требующих непосредственного участия в управлении производством.

Продажа социально значимых активов, приватизация которых заставляет опасаться за исполнение тех или иных обязательств, обременяющих сегодня эти активы, должна проводиться вместе с приватизацией этих обязательств (пассивов). Например, приватизация градообразующего предприятия может быть произведена с одновременным наложением на владельца обязательств



социального обеспечения жителей города, а приватизация учреждений здравоохранения или образования – с наложением обязательства лечить или оказывать образовательные услуги по регулируемым ценам (на протяжении переходного периода, который может быть достаточно длительным).

Обязательства должны быть привязаны именно к активам, а не к покупателям приватизированного имущества. Это позволит не допустить потери обязательств через умышленное банкротство или перепродажу активов. Неисполнение наложенных обязательств должно приводить к национализации активов вне зависимости от того, кто будет на тот момент их владельцем. Естественно ожидать, что обремененные обязательствами активы будут проданы дешево.

В ряде случаев государство может выступать соинвестором определенных проектов, однако впоследствии государству следует выходить из бизнеса, продавая свою долю частным инвесторам.

5.4. Переход от регулирования в парадигме «естественных монополий» к регулированию в парадигме «ключевой инфраструктуры».

Мировая практика реформирования инфраструктурных отраслей все больше демонстрирует необходимость отказа от традиционной парадигмы «естественной монополии» (об этом свидетельствуют, например, попытки сформулировать новую парадигму «услуг общеэкономического значения» в ЕС). В реальности регулирование этих отраслей решает целый ряд социально значимых целей, формулируемых в результате политического процесса, в ряду которых купирование «естественно-монопольных» эффектов если и присутствует, то играет второстепенную роль.

В то же время развитие современной экономической теории показывает, что концепция «естественной монополии» при попытке применить ее к реальной экономике (а не к умозрительной теоретической конструкции) обнаруживает неразрешимые противоречия.

Поэтому в долгосрочном плане целесообразно перейти от парадигмы «регулирования естественных монополий» к парадигме «финансирования ключевой инфраструктуры».

Отрасли *ключевой инфраструктуры* – это сферы производственной деятельности, которые, кроме удовлетворения спроса потребителей на те или иные услуги, в результате обременяются достижением иных социально значимых целей, формулируемых в ходе политического процесса в современном демократическом государстве.

К числу наиболее распространенных социально значимых целей деятельности ключевой инфраструктуры в мировой практике являются:

- обеспечение общедоступности услуг (социальная политика);
- обеспечение повсеместности услуг (социальная и региональная политика);
- обеспечение связности территории с помощью инфраструктурной сети (геополитика и региональная политика);
- защита окружающей среды (природоохранная политика);
- стимулирование конкуренции (конкурентная политика);
- обеспечение необходимого уровня инфраструктурных услуг в случае войны, стихийного бедствия или иной чрезвычайной ситуации (политика в сфере безопасности).

Для достижения этих социально значимых целей ключевым является вопрос о *финансировании* производства услуг ключевой инфраструктуры для достижения социально значимых целей сверх того уровня, который производился бы на нерегулируемом рынке. Возможны три источника финансирования этого дополнительного производства:

- 1) пользовательская плата со стороны пользователей дополнительных услуг;
- 2) бюджетная система государства;
- 3) средства, получаемые предприятием – производителем услуг инфраструктуры за счет предоставленных им государством монопольных привилегий (в частности, различные формы перекрестного субсидирования).

Поскольку речь идет о дополнительных услугах, которые не были бы произведены в условиях нерегулируемого рынка, пользовательской платы всегда недостаточно. Поэтому в реальности всегда имеет место сочетание всех трех источников. Традиционная система регулирования естественных монополий фактически представляет собой способ замещения источника (2) источником (3) путем предоставления производителю монопольных прав, позволяющих осущест-



влять перекрестное субсидирование (взимание повышенной платы с пользователей, которые в любом случае купили бы эти услуги на нерегулируемом рынке).

Для эффективного достижения целей функционирования ключевой инфраструктуры государственная политика должна формулироваться в терминах финансирования производства ее дополнительных услуг (а не регулирования естественных монополий).

Регулятивная процедура при этом может выглядеть следующим образом:

- шаг 1-й:* определение в ходе политического процесса социально значимых политических целей функционирования той или иной отрасли ключевой инфраструктуры (то есть целей, которые не могут быть достигнуты путем рыночного оказания услуг;
- шаг 2-й:* определение оптимального сочетания трех источников финансирования производства услуг ключевой инфраструктуры, необходимых для достижения сформулированных целей сверх уровня производства на нерегулируемом рынке;
- шаг 3-й:* разработка конкретных механизмов финансирования производства дополнительных услуг ключевой инфраструктуры.

Учитывая огромные экономические издержки, связанные с монопольными привилегиями и перекрестным субсидированием, необходимо в долгосрочной перспективе минимизировать их роль (то есть роль источника (3) в финансировании ключевой инфраструктуры).

5.5. Отмена лицензирования и замена его системами технического регулирования и страхования.

Как показывает анализ практики лицензирования, во многих случаях альтернативой лицензированию может стать страхование, совмещающее механизмы предотвращения ущерба и механизмы получения компенсации в случае причинения ущерба. Так как страховщики отвечают за результат своей работы деньгами и получают оплату своего труда на рыночных условиях, оценка рисков и дальнейший надзор страхователя за застрахованным бизнесом порождают гораздо более адекватные системы стандартов и правил, чем государственное регулирование, направляемое усилиями лоббистов. Обязательное страхование может создать для предпринимателей те же стимулы к предотвращению ущерба, что и лицензирование.

На практике многие виды деятельности не только лицензируются, но и регулируются иными способами (государственный контроль, обязательная сертификация, установление обязательных правил безопасности и т.д.). Таким образом, все виды деятельности, регулируемые иными способами, должны быть освобождены от лицензирования.

При дальнейшем развитии рынка и внедрении страхования в повседневную жизнь предпринимателей и их клиентов добровольное страхование, предпринимаемое под одним только давлением потребителей, может стать необходимым условием вхождения в бизнес и заменить обязательное страхование.

Другим направлением замены традиционного лицензирования более адекватным и менее обременительным регулированием является внедрение технического регулирования. Этот вид регулирования, в отличие от лицензирования, задает требования к безопасности тех или иных видов продукции и производственных процессов, но не является предварительным барьером для входа на рынки, имеющим разрешительный характер. Кроме того, техническое регулирование задает лишь конечные требования к безопасности продукции, услуг и производственных процессов, не навязывая производителю те или иные технологические решения. Тем самым техническое регулирование в большей степени соответствует инновационному характеру современной экономики.

5.6. Переход от парадигмы налогообложения добычи полезных ископаемых к парадигме управления государственным имуществом.

В настоящее время природные ресурсы находятся в основном в государственной собственности и распределяются на основе сложных административных процедур. Это обстоятельство не позволяет установить эффективный оборот ресурсов.

Наиболее естественным и экономически целесообразным способом реализации национальных интересов в сфере добычи полезных ископаемых является переход от сложной и непрозрачной системы лицензионных сборов и налогообложения добычи полезных ископаемых к парадигме



эффективного управления государственным имуществом в сфере природных ресурсов. Государство должно получать доход через механизм аукционной продажи прав на разработку полезных ископаемых и других находящихся в его собственности природных ресурсов, а не через административные механизмы (лицензирование, налогообложение). При этом плата за купленные права может осуществляться как одноразово, так и, что более вероятно, быть распределенной во времени. Деятельность предприятий, осуществляющих разработку природных ресурсов, должна подлежать налогообложению на общих основаниях, как и деятельность любых других производителей. Такая парадигма позволит максимизировать доходы государственной бюджетной системы, улучшить инвестиционный климат и создать нормальные условия для производственной деятельности в сырьевых отраслях.

5.7. Изменения в налоговой системе.

Использование налоговых льгот и преференций к качеству прямого метода реализации промышленной политики должно быть постепенно исключено (в соответствии с принципом приоритета косвенных методов перед прямыми).

Очевидно, что в ближайшее время не представляется возможным серьезно уменьшить величину собираемых налогов (для этого необходим серьезный пересмотр расходных статей государственного бюджета и, следовательно, обязательств государства). Зато вполне возможно уменьшение скрытых издержек налогообложения, что является косвенным методом стимулирования производственной деятельности в целом.

Несмотря на принятие Налогового кодекса, существующая в Российской Федерации система налогообложения по-прежнему крайне запутанна. Для налогоплательщика это означает необходимость платить взятки (при разрешении споров с государственными органами), нанимать большой штат специалистов (юристов и бухгалтеров) и вводить дорогостоящие системы учета. С другой стороны, и само государство вынуждено нести неэффективные издержки, связанные с обеспечением процедур налогообложения.

Выходом из этой ситуации могло бы стать расширение сферы действия специальных налоговых режимов, предполагающих упрощенную систему налогообложения. Например, может быть введен единый налог с понятным и простым способом его исчисления и единый счет, на который надлежит перечислить средства.

При дальнейшем совершенствовании налоговой системы следует рассмотреть возможность отказа от НДС в пользу налога с продаж. В первую очередь это позволит резко снизить издержки налогового администрирования, которые несут как производители, так и государство. Кроме того, это позволит решить многие проблемы краткосрочного характера, связанные с возмещением НДС.

6. Меры краткосрочного характера

6.1. Совершенствование антимонопольного регулирования.

Современные исследования показывают, что традиционное антимонопольное законодательство, направленное против применяемых на свободном рынке деловых практик и их результатов, как правило, не столько защищает конкуренцию, сколько приводит к ее подавлению. Причина состоит в том, что антимонопольная политика не только наказывает эффективных производителей, работающих лучше, чем конкуренты, но и ограничивает применение как раз тех методов ведения бизнеса, которые наиболее выгодны для потребителей (концентрация с целью снижения издержек, дифференциация видов продукции, вертикальная интеграция, реклама и т.д.). Единственными выигравшими сторонами от такой политики являются неэффективные производители и олигархические бизнес-структуры.

Наблюдаемые в реальности монопольные эффекты в подавляющем большинстве случаев являются следствием искусственных ограничений на конкуренцию, возникающих в результате государственного вмешательства. При этом действующее российское законодательство, в отличие от ряда зарубежных аналогов, состоит из двух частей. Первая является имитацией западного антимонополь-



ного законодательства, о котором шла речь выше, а вторая направлена на предотвращение действий государственных и муниципальных органов, направленных на ограничение конкуренции.

Таким образом, целесообразно постепенное смягчение той части антимонопольного законодательства, которая направлена на «исправление» результатов деятельности компаний на рынках и основана на таких понятиях, как концентрация, доля предприятия на товарном рынке, доминирование, интеграция и т.п. Это смягчение должно происходить как на уровне пересмотра законодательства, так и на уровне текущего правоприменения. Одновременно следует ужесточить применение той части антимонопольного законодательства, которая направлена на пресечение монополистических действий органов власти и местного самоуправления.

Целесообразно также рассмотреть вопрос о разработке и принятии антимонопольного процессуального закона (кодекса), регламентирующего правоприменительную деятельность антимонопольных органов.

6.2. Реформа отраслей ключевой инфраструктуры.

В долгосрочной перспективе целью реформирования инфраструктурных отраслей должно стать максимальное расширение нерегулируемого сектора инфраструктуры («все новое свободно») и переход в регулируемом секторе от «регулирования естественных монополий» к «финансированию ключевой инфраструктуры». Меры краткосрочного характера должны постепенно создавать предпосылки для движения в этом направлении.

Ключевой в этой сфере промышленной политики является дилемма: будет ли в кратко- или среднесрочной перспективе сохранено тарифное регулирование на услуги «сетевой» компоненты существующих инфраструктурных монополий (магистральные сети электропередачи, магистральные газо- и нефтепроводы, железнодорожные пути, пользование аэродромной инфраструктурой и т.п.) или будет произведен переход к торговле пропускной способностью сетевых компонент и их участков.

В случае сохранения тарифного регулирования целесообразно принудительное отделение сетевой компоненты от остальной части инфраструктурного бизнеса и перевод остальных видов деятельности в данной отрасли в общеэкономический режим регулирования (отмена тарифного регулирования). В случае перехода к торговле пропускной способностью такое принудительное разделение нецелесообразно.

1) Электроэнергетика.

Усилия по созданию свободных рынков электроэнергии следует считать важнейшим шагом за несколько последних лет экономических реформ.

Однако законодательные акты, регулирующие реформу электроэнергетики, сохраняют избыточное государственное регулирование во многих секторах отрасли. К таким секторам относятся: сетевое хозяйство, диспетчерское управление, розничные рынки электроэнергии, локальные энергосистемы.

Не могут не вызывать тревоги и попытки исполнительной власти институционализировать перекрестное субсидирование, то есть дотирование одних групп потребителей отрасли за счет других. Социальная защита граждан должна оставаться заботой государственного бюджета и добровольных благотворителей, но никак не отдельных субъектов экономических отношений, «назначенных» на эту роль.

Наиболее продуктивной представляется работа по внесению в законодательство изменений, согласно которым любые новые объекты энергетики, построенные без государственного финансирования, в том числе сети электропередачи и их участки, освобождаются от тарифного и ценового регулирования. Кроме того, представляется оправданным существование вертикально интегрированных структур в отдельных случаях. Так, разделение компаний может препятствовать росту инвестиций в отрасль и повышению ее устойчивости в случае, если сбытовые компании лишены возможности владеть распределительными и магистральными сетями. Например, если возникает потребность провести распределительную сеть конечному пользователю, то условия подключения дополнительных пользователей и тарифы на транспортировку электроэнергии должны в каждом случае устанавливаться индивидуально, а данная сеть не может использоваться на условиях общего доступа, в отличие от магистральной сети.



2) Связь.

Необходимо установить более гибкий порядок распределения и оборота национальных ресурсов связи (радиочастоты, ресурс нумерации в сетях связи общего пользования, орбитальный ресурс). В настоящее время ресурсы связи не рассматриваются законодательством в качестве объектов собственности, однако права пользования ими вполне могут относиться к имущественным правам и, следовательно, участвовать в гражданском обороте.

Некоторые виды хозяйственных ресурсов недостаточно вовлечены в хозяйственный оборот, так как традиционно зарезервированы за Вооруженными Силами, которые, в свою очередь, используют лишь ничтожную часть этих ресурсов. Ярким примером является ресурс радиочастотного спектра. Тем самым наносится прямой ущерб экономическому развитию страны без какого-либо выигрыша для обороноспособности. Промышленная политика должна быть направлена на рационализацию использования хозяйственных ресурсов в целях обороны и безопасности, а именно на максимальное вовлечение неиспользуемых ресурсов в хозяйственный оборот без ущерба для национальной безопасности.

При развитии связи не следует вводить искусственные ограничения. Так, отказ от выдачи лицензий на мобильную связь третьего поколения тормозит развитие телекоммуникационной отрасли в крупных городах. Задача частных инвесторов состоит не столько в покрытии связью максимальной территории, сколько в предоставлении потребителю качественных услуг и получении достаточного дохода. Искусственные ограничения, вводимые государством, снижают привлекательность отрасли и негативно отражаются на предпринимательском климате в стране.

Для увеличения зоны покрытия в отдельных районах, где в условиях нерегулируемого рынка оказание услуг связи будет неэффективным, возможно целевое финансирование создания и эксплуатации соответствующей инфраструктуры за счет федерального бюджета или на условиях софинансирования с бюджетами субфедерального уровня. Следует отказаться от использования специфических оборотных и иных налогов на операторов связи (подобно тому, как это имеет место в концепции «резерва универсального обслуживания») для финансирования этой деятельности.

3) Газовая промышленность.

Решительные меры Правительства РФ по финансовому и организационному оздоровлению крупнейшей газовой компании должны сочетаться с реформой отношений во всей отрасли.

Необходимо продолжение либерализации рынка акций «Газпрома», окончательное снятие барьеров между российским и международным рынком.

В четко очерченных временных рамках, увязанных со сроками дерегулирования газотранспортной отрасли, должно происходить постепенное освобождение цен на газ на внутреннем рынке. При этом к развитию газовой сети на территории России должны быть без ограничений допущены российские и иностранные предприниматели. Ценовая политика и форма распределения пропускной способности для вновь построенных газопроводов не должны быть предметом государственного регулирования.

До появления достаточных мощностей альтернативных трубопроводных систем пропускная способность газотранспортной сети «Газпрома» должна предоставляться для использования на аукционной основе для всех поставщиков газа. При отказе от создания рынка пропускной способности и сохранении тарифного регулирования на услуги трубопроводного транспорта все сетевое хозяйство «Газпрома» должно быть выделено в независимое от него предприятие с пропорциональным распределением его акций между акционерами «Газпрома».

4) Железнодорожный транспорт.

Отдельные положения правовых актов, регулирующих реформу железнодорожного транспорта, нуждаются в доработке. Необходимо исключить допускаемые данными актами ограничения процессов демополизации отрасли.

Недостатком реформы следует также признать планы по введению избыточной системы государственного лицензирования и сертификации на железнодорожном транспорте. В большинстве случаев разрешительный порядок может быть эффективно заменен режимом государственного контроля, а в остальных случаях – механизмами обязательного страхования ответственности железнодорожных операторов.



Представляется необходимым создание реальных условий доступа независимым перевозчикам в пользование железнодорожными сетями (в частности, на основе торговли пропускной способностью) и другими инфраструктурными объектами (включая ремонт подвижного состава), а также собственными локомотивами для транспортировки грузов.

Следует рассмотреть возможность продажи отдельных железнодорожных участков в частную собственность, особенно в тех случаях, когда на соответствующей территории существует интенсивная конкуренция между разными видами транспорта. Необходимо также допустить строительство участков железнодорожной сети частными инвесторами в условиях отсутствия ценового (тарифного) регулирования.

5) Трубопроводный транспорт.

Развитие магистральной трубопроводной сети относится к стратегическим задачам российской экономики. В то же время государственная монополия на данный вид деятельности не позволяет привлечь достаточных средств для наращивания мощностей.

Выходом из этой ситуации было бы освобождение отрасли от специального (в том числе тарифного) регулирования для частных объектов трубопроводного транспорта. Необходимо законодательно зафиксировать право частных компаний свободно строить и эксплуатировать трубопроводные сети по любым направлениям (естественно, с учетом интересов собственников земель, по которым указанные сети будут проложены). Одновременно следует исключить новые трубопроводы из числа объектов «естественных монополий» в рамках существующего регулирования, что среди прочего выразится в отмене государственного регулирования цен на их услуги. При этом существующая сеть может оставаться в руках государства и регулироваться прежними методами либо путем перехода к аукционной торговле пропускной способностью.

6) Жилищно-коммунальный сектор.

ЖКХ как никакой другой сектор экономики влияет на реализацию конституционных прав граждан. Как показывает практика, введение в действие нового Жилищного кодекса вызывает недовольство во многих субъектах Федерации из-за отсутствия средств в местных бюджетах на капитальный ремонт жилья. Эта проблема может быть решена поэтапным введением полной окупаемости за коммунальные услуги, в то время как неимущим гражданам следует предоставлять адресные субсидии. Рост стоимости услуг, скорее всего, будет носить временный характер, поскольку предыдущая практика показала, что участие государства в хозяйственной деятельности по обеспечению граждан жилищно-коммунальными услугами неизбежно ведет к удорожанию этих услуг, снижению их качества, а в перспективе к полномасштабному кризису отрасли и общему социальному взрыву.

Если конкуренция на рынке коммунальных услуг затруднительна (такая ситуация возможна в малых городах), то представляется необходимым введение отдельного учета при предоставлении услуг ЖКХ. Это позволит достаточно четко определить издержки на содержание инфраструктуры, текущие затраты и т.д. Тарифы в любом случае должны покрывать текущие затраты, а также часть капитальных.

Государство (как федеральная власть, так и региональная) должно четко определиться с тем, какие категории граждан должны и могут быть защищены бюджетными субсидиями. Эти субсидии необходимо выделять гражданам непосредственно, поскольку никто, кроме них самих, не может выбрать оптимальное соотношение цена-качество применительно к услугам ЖКХ. В то же время государство должно позаботиться о том, чтобы на рынке существовал выбор между разными поставщиками данных услуг.

Требуют решения правовые проблемы, связанные с объединением граждан, проживающих в одном доме. Только на основе таких объединений возможно наличие равных и эффективных отношений между потребителем и поставщиком жилищно-коммунальных услуг. При этом необходимо выработать схему решения таких болезненных вопросов, как принудительная продажа жилья, собственник которого либо нарушает правила эксплуатации жилья, либо проявляет неспособность платить за его обслуживание, а также контроль за деятельностью управления и председателя ТСЖ.



6.3. Наука и высшее образование.

Содержание огромного числа научных учреждений за счет государственного бюджета представляется крайне неэффективным. В условиях фактического краха существовавшей в советский период системы профессиональной экспертизы простое увеличение финансирования не приведет ни к чему, кроме масштабной растраты ресурсов. Государству нужно определить собственные приоритеты в области научного поиска и организовать систему государственного научного заказа, который на конкурсной основе будет распределяться среди научных организаций любой формы собственности. Принципиально важным является широкое привлечение пользующихся международным признанием зарубежных ученых и научных организаций к проведению конкурсной экспертизы.

Подобно научной сфере, система высшего образования также характеризуется раздутыми штатами, низкой эффективностью использования бюджетных средств и отсутствием четких приоритетов деятельности.

Для промышленной политики имеет большое значение состояние рынка труда и обеспечение производства квалифицированными кадрами. Государство должно обеспечивать финансированием не организации высшего образования, а самих студентов, выделяя им средства для обучения. Понятно, что государственные средства получают не все студенты, а лишь наиболее талантливые (что, впрочем, реализуется и сегодня – в менее приемлемых формах). Помимо прочего, такая система позволит более тонко и целенаправленно проводить государственную политику в области подготовки кадров.

6.4. Оборонно-промышленный сектор.

Промышленная политика в сфере ОПК должна учитывать складывающиеся в мире тенденции развития производства вооружений и военной техники, а также материально-технического и транспортного обеспечения Вооруженных Сил. В этой связи можно сформулировать основные меры.

- 1) Сохранение под государственным контролем (при необходимости – выкуп из частного сектора в государственную собственность) предприятий, специализирующихся на производстве вооружений, военной техники и боеприпасов в качестве конечной продукции и не способных экономически эффективно производить иные виды продукции. Эта мера позволит сохранить мощности, необходимые для развертывания производства в военное время и исключит избыточное вмешательство государства в деятельность частного сектора.
- 2) Передача управления казенными военными заводами, о которых шла речь в предыдущем пункте, управляющим компаниям на конкурсной основе (отделение собственности от управления на казенных военных заводах).
- 3) Поэтапный перевод всех прочих видов оборонных производств (в том числе производства комплектующих, полуфабрикатов, изделий военного назначения и пр.) в общегосударственный режим функционирования в рамках рыночной экономики. С этой целью должно быть произведено сближение спецификаций продукции оборонного назначения с используемыми на рынках спецификациями аналогичной продукции гражданского назначения. Развитие аутсорсинга в производстве товаров и услуг для Вооруженных Сил.
- 4) Создание возможностей для участия российских производителей в международной интеграции, в особенности в сфере производства высокотехнологичных видов обычных вооружений и производства продукции военного назначения (с учетом ограничений, налагаемых международной политикой РФ в сфере безопасности). Данная мера направлена на ускорение трансфера передовых технологий в пользу российских производителей.
- 5) Разработка законодательства, регулирующего использование временно свободных мощностей военного транспорта и других производственных мощностей, подведомственных Министерству обороны, для выполнения гражданских заказов.
- 6) Повышение прозрачности оборонного бюджета для гражданского контроля.
- 7) Перевод в сферу гражданского использования части ограниченных экономических ресурсов, зарезервированных для нужд обороны и безопасности, в первую очередь радиочастотного спектра и воздушного пространства.



6.5. Развитие институтов государственно-частного партнерства.

Основным фактором, определяющим долгосрочные перспективы бюджетных систем современных государств, является все большая их неспособность справляться со всем объемом государственных обязательств. Можно ожидать особенного обострения этой проблемы к концу десятилетия, когда начнется массовый выход на пенсию первого послевоенного поколения.

В качестве решения проблемы в мировой практике все большее распространение получает идея «государственно-частного партнерства» или «партнерства государства с частным сектором» (public & private partnership). Это название объединяет широкий класс контрактов, направленных на реализацию одной или обеих следующих целей:

- снижение операционных расходов на функционирование учреждений и предприятий, занимающихся оказанием «государственных услуг» за счет бюджетных средств и традиционно относящихся к государственному сектору;
- снижение потребности в государственных капитальных вложениях в капиталоемкие инфраструктурные объекты.

ГЧП включает следующие типы контрактов:

- (1) *аутсорсинг* – выполнение государственных функций или оказание «бюджетных услуг» частными компаниями на основе госзаказа;
- (2) *концессия* – передача государственных объектов инфраструктуры на эксплуатацию частной компании, как правило, на условиях осуществления оператором капиталовложений; в случае вновь возводимых объектов концессия включает также осуществление части соответствующих инвестиций компанией-оператором;
- (3) *совместное предприятие* – создание приносящих прибыль объектов инфраструктуры на долевой основе с образованием юридического лица, доли в капитале которого принадлежат государству и частным партнерам;
- (4) смешанные типы контрактов.

ГЧП может применяться (а зачастую уже применяется в зарубежных странах) в таких сферах, как транспортная и коммунальная инфраструктура, эксплуатация жилья и иной недвижимости, образование, здравоохранение, культура, досуг, спорт, пожарная охрана, пенитенциарная система, фундаментальная наука. Для России наиболее перспективным в ближайшие годы будет применение ГЧП в транспорте, ЖКХ, здравоохранении, образовании, фундаментальной науке. Необходимо ускорить создание соответствующей нормативной базы и осуществлять мониторинг применения законов, регулирующих режимы ГЧП.

В настоящее время начинается реализация проектов в соответствии с концессионной схемой ГЧП, главным образом, в сфере автодорожной инфраструктуры. Целесообразно расширить применение этих форм на другие виды инфраструктуры, в первую очередь транспорт (внутренний водный транспорт, морские порты, аэропорты и т.д.) и коммунальные сети, обеспечив соответствующую законодательную и политическую поддержку.

6.6. Законодательство о банкротстве.

Банкротство является необходимым институтом современной экономической системы. Однако в том виде, как оно существует в России сейчас, законодательство о банкротстве содержит в себе серьезный конфликт интересов, ведущий к многочисленным злоупотреблениям.

Законодательство о банкротстве должно быть усовершенствовано в следующих аспектах:

- весь процесс банкротства на всех его этапах должен быть полностью гласным и открытым;
- государство не должно иметь привилегий по сравнению с другими кредиторами на всех шагах процедуры банкротства.

6.7. Поддержка отечественного производителя на международных рынках преимущественно через поддержку экспорта.

В экономической теории протекционизм (то есть защита внутреннего рынка) давно утратил былые позиции. Тем не менее в социально-политическом пространстве он по-прежнему пользуется популярностью. Это обстоятельство необходимо учитывать при присоединении страны к различным системам свободной торговли.



Важно, чтобы само по себе членство или отсутствие членства России в ВТО, СНГ, ЕС, ОПЕК или других союзах не стимулировало взлет отечественного протекционизма, следствием которого могут стать нанесение ущерба российским потребителям и замедление экономического роста. Так, например, вхождению России в ВТО не должно предшествовать повышение импортных пошлин.

Система ВТО предполагает фиксацию таможенных тарифов на уровне, соответствующем времени вступления страны в эту организацию. В то же время ВТО не запрещает снижать тарифы. Именно по такому пути и должна идти Россия – фиксировать существующие тарифы (а не завышать их в процессе переговоров) и планомерно снижать тарифные ставки по мере развития российской промышленности.

Конечной целью должен стать переход к системе и политике государственной поддержки отечественного производителя на международных рынках, исключающей ухудшение положения отечественных потребителей. При такой системе главная функция Российского государства состоит в противодействии попыткам других государств осуществлять дискриминацию российских производителей и наносить им ущерб.

Основным направлением государственной поддержки отечественных производителей должна стать поддержка экспорта мерами, которые не запрещены международными обязательствами России. Поддержка экспорта – одно из важнейших направлений современной экономической политики. К числу конкретных мер такой поддержки относятся следующие:

- помощь в преодолении административных и иных торговых барьеров;
- организация информационной, аналитической и прогнозной работы в сфере состояния международных рынков и возможных угроз российским производителям со стороны иностранных государств, а также органов и подразделений их правительств;
- организация банков данных внешнеторговой информации и ее распространение среди участников внешнеэкономической деятельности;
- оказание информационно-консультационных услуг экспортерам;
- содействие потенциальным экспортерам в поиске деловых партнеров, в особенности в сферах, где влияние зарубежных правительств велико;
- организационно-информационное содействие в организации выставок и ярмарок, торговых делегаций, коммерческих презентаций и иных промоционных мероприятий экспортеров за рубежом;
- помощь в ведении деловых переговоров, заключении контрактов и разрешении торговых споров;
- сертификация экспортных проектов;
- осуществление в определенных случаях государственной финансовой поддержки экспортеров в формах, допускаемых международными обязательствами России (в частности, в качестве мер противодействия аналогичным действиям правительств других государств);
- содействие в разрешении торговых конфликтов на внешних рынках;
- помощь в подготовке тендерной документации и лоббирование интересов российских участников в ходе проведения официальных тендеров за рубежом.

7. Действия, предпринимаемые для реализации краткосрочных и долгосрочных мер промышленной политики

С момента утверждения Комитетом по промышленной политике предыдущей версии доклада была проведена определенная законодательная работа, в рамках которой удалось реализовать некоторые его положения. В ходе работы над законопроектами, которые разрабатываются и рассматриваются в настоящее время, комитет намерен реализовывать положения настоящего доклада.

Лицензирование. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» в полном соответствии с Конституцией РФ устанавливает, что предпринимательская деятельность



подлежит лицензированию лишь в случаях, когда это необходимо для защиты законных интересов граждан, обороноспособности и безопасности страны, культурного наследия народов и когда данная деятельность не может регулироваться иными способами. С момента принятия закона в него были внесены поправки, исключающие некоторые виды деятельности из сферы действия лицензирования. Кроме того, в него была внесена поправка, предусматривающая возможность замены лицензирования страхованием для отдельных видов деятельности.

Техническое регулирование. Федеральный закон №184-ФЗ «О техническом регулировании» 2003 года заложил основу для разработки и применения обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, перевозке и т.д. Развитие системы технических регламентов позволит повысить безопасность при производстве и эксплуатации сложной технической продукции и является более эффективным инструментом, чем система лицензирования. В то же время следует ускорить принятие технических регламентов в различных отраслях отечественной экономики, поскольку в большинстве отраслей разработка регламентов не начиналась, в то время как переходный период действия Закона «О техническом регулировании» заканчивается в 2010 году, а экономика продолжает жить по системе обязательных требований, которых насчитывается больше 170 тысяч.

Использование природных ресурсов. В настоящее время интенсивно дорабатывается законодательство о природных ресурсах, в частности, приняты Водный кодекс и Лесной кодекс. Разрабатывается новая редакция Закона «О недрах». Концепция законопроекта заключается в создании условий для привлечения в сферу недропользования частных инвестиций, в том числе иностранных, на основе строгой регламентации осуществления деятельности в указанной сфере и соблюдения интересов государства и недропользователя.

Электроэнергетика. Принятые в последнее время федеральные законы регулируют вопросы совмещения деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению с деятельностью по производству и купле-продаже электроэнергии (что соответствует концепции данного доклада, так как тарифы на диспетчерское обслуживание регулируются), вопросы совершенствования процедур тарифообразования и установления особого правового режима использования земель, занятых объектами электросетевого хозяйства. Рассматривается законопроект, цель которого – исключить безакцептный порядок расчетов с потребителями.

Газовая промышленность. Комитет за период 2005–2006 годов рассмотрел и дал соответствующую оценку ряда законопроектов и принятых законов, в том числе законопроекта «О газоснабжении в Российской Федерации» в части предоставления органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по установлению тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям, а также дополнения перечня регулируемых тарифов в сфере газоснабжения.

Железнодорожный транспорт. К настоящему времени отраслевым законодательством в основном урегулированы отношения, возникающие между независимыми перевозчиками и владельцами инфраструктуры в условиях тарифного регулирования услуг инфраструктуры, закреплены нормы использования инфраструктуры общего пользования и принципы государственного регулирования в указанной сфере, установлены определенные гарантии равноправного доступа частных перевозчиков к соответствующим услугам, выделены операторские компании, обладающие вагонным парком, трудовыми и технологическими ресурсами. Комитетом рассмотрен ряд законопроектов, направленных на регулирование услуг по предоставлению локомотивной тяги и дальнейшее обеспечение процессов проведения реформы на железнодорожном транспорте.

Автомобильный транспорт и дорожное хозяйство. В апреле 2006 года была рассмотрена и поддержана концепция законопроекта «О платных автомобильных дорогах в Российской Федерации». Кроме того, рассматривается законопроект «Устав автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта Российской Федерации» (законопроект регламентирует отношения, возникающие между перевозчиками, пассажирами, грузоотправителями, грузополучателями, владельцами объектов транспортной инфраструктуры, а также другими физическими и юридическими лицами, пользующимися услугами автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта).



Жилищно-коммунальное хозяйство. Комитет по промышленной политике принимал активное участие в рассмотрении и доработке недавно принятых Жилищного и Градостроительного кодексов. Эти кодексы в некоторой степени реализуют подходы, сформулированные в предыдущем докладе.

Государственно-частное партнерство. В настоящее время создается нормативная база ГЧП. Принят Закон «О концессиях». В Комитете по промышленной политике разрабатывается комплекс мер, направленных на распространение режима ГЧП на гидротехнические сооружения на внутренних водных путях.

8. Заключение

Отправной точкой сформулированного в докладе нового подхода к промышленной политике является новый взгляд на изменяющуюся природу современного государства в обществе и экономике. В будущем следует ожидать уменьшения способности отдельного государства определять положение дел в экономике на вверенной ему территории и сужения набора доступных ему инструментов влияния. Попытки противодействовать этой тенденции путем возложения на государство дополнительных задач и полномочий, в том числе в рамках традиционной промышленной политики, неизбежно приводят к провалам и растрате общественных ресурсов, следствием чего может стать лишь ускорение процесса уменьшения роли государства и даже катастрофические сценарии государственной деградации.

Понимание этих новых реалий требует формулирования промышленной политики, реалистичной как по целям, так и по применяемым инструментам.

В данном докладе целью промышленной политики РФ признается обеспечение динамичного развития страны, роста благосостояния ее граждан и конкурентоспособности отечественных производителей. Из нее вытекают задачи стимулирования производственной деятельности в России при минимизации искажающего влияния государства как регулятора на рыночные сигналы, а также успешного занятия российскими производителями существенных позиций на внешних рынках.

Эта цель и задачи достигаются за счет применения всего набора имеющихся у государства инструментов воздействия на производителей и условий их функционирования при неизменном соблюдении следующих принципов:

- свобода производственной деятельности;
- равноправие форм собственности;
- снижение уровня обязательств государства при сохранении исключительной ответственности государства за исполнение своих обязательств;
- защита интересов российских производителей на международной арене без ущемления интересов российских потребителей;
- равноправие граждан России и иностранных государств;
- приоритет актов прямого действия;
- приоритет косвенных методов воздействия перед прямыми;
- возможность одновременного действия разных режимов регулирования.

На основе применения этих принципов разработан ряд мер как долгосрочного, так и краткосрочного характера.

Часть этих мер в равной степени применима для всех отраслей и сфер деятельности и направлена на стимулирование производственной активности в целом. Другая часть мер является специфической для отдельных групп отраслей или межотраслевых комплексов, в которых существующая институциональная среда производственной деятельности препятствует нормальному развитию производства. К числу этих отраслей относятся ключевая инфраструктура, наука и образование, недропользование и природопользование, оборонно-промышленный сектор и внешнеэкономические связи.



Сформулированные в настоящем докладе принципы промышленной политики, а также меры долгосрочного и краткосрочного характера являются основой законодательной работы Комитета Совета Федерации по промышленной политике в обозримой перспективе. Они:

- позволяют сформулировать общие направления промышленной политики, необходимые для занятия Россией достойного места в современном мире;
- могут служить концептуальной основой для разработки законопроектов в сфере промышленной политики;
- дают возможность оценивать результативность принимаемых законов и деятельность исполнительной власти с точки зрения достижения конечных целей промышленной политики – повышения благосостояния российских граждан и конкурентоспособности российских производителей.