

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ СТРУКТУРНО-ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Важнейшей стратегической задачей, стоящей перед российской экономикой, является воссоздание целостного производственно-хозяйственного комплекса страны, который бы обладал качественно новым уровнем эффективности и на этой основе – потенциалом сбалансированного и устойчивого развития.

Общими исчерпывающими аргументами в пользу актуальности, а следовательно, назревшей необходимости решения данной задачи являются:

– с одной стороны, теоретическое обоснование и признание многими исследователями системного характера кризисных процессов, происходящих в переходной экономике России, преодоление которых, по их мнению, не должно ограничиваться трансформацией планово-централизованной системы экономики в рыночную с сопутствующей ей совокупностью рыночных реформ, а требует одновременного проведения модернизации индустриальной системы, т. е. многоаспектных глубоких преобразований, затрагивающих ее основные элементы: цели и приоритеты развития, структуры и механизмы управления, производственные, ресурсные и технологические системы и др. (1, 2);

– с другой стороны, реальный практический опыт реформационных преобразований в экономике страны в последнее десятилетие, в ходе которых преобладающие усилия государства были направлены на проведение рыночных реформ, а не на модернизацию и преобразование индустриальной системы. Вследствие этого основными результатами этих преобразований в экономике явились: еще более деформированная по сравнению с предреформенным периодом отраслевая структура хозяйства; технологическое отставание производства; износ и старение производственного аппарата, ведущие к увеличению техногенной опасности; нарушение воспроизводственной целостности страны; возникновение множественных угроз экономической безопасности страны.

Первым шагом в решении проблемы воссоздания производственно-хозяйственного комплекса страны является построение новой концепции структурно-инвестиционной политики государства, которая позволила бы установить и реально обозначить целевые ориентиры развития хозяйственного комплекса страны, его

основные задачи, направления, инструменты и механизмы их реализации.

В качестве методологической предпосылки формирования структуры и содержания новой концепции структурно-инвестиционной политики нами исследованы и систематизированно раскрыты неотъемлемые (обязательные) условия функционирования, или принципы, которым должна соответствовать данная концепция. К ним относятся принципы *комплексности и целостности, селективности или приоритетности, конкретности целей и ориентиров, дифференциации объектов управляющих воздействий, обеспеченности законодательной базой.*

Принцип *комплексности и целостности* структурно-инвестиционной политики предусматривает:

во-первых, комплексный подход как основу проведения структурно-инвестиционной политики, определения системы ее приоритетов и будущего структурного образа народного хозяйства России, означающий отказ от искусственного разделения социальной и экономической сфер при проведении экономических реформ, подход к социально-экономической сфере как сложной системе, все элементы которой взаимосвязаны. Он предусматривает включение в систему структурно-инвестиционной политики и ее приоритетов наряду с производственно-технологическими и социальными аспектами, предусматривающих оптимальное развитие творческих ресурсов экономики (3, 4, 5, 6). Применительно к промышленности это будет означать обеспечение четкой согласованности приоритетов и тактики структурных преобразований с мероприятиями социальной направленности, своевременный учет социальных последствий любых мер структурно-промышленного характера. При этом в состав элементов структурно-инвестиционной политики должны включаться не только научно-технические и инвестиционные программы, но и программы подготовки и переподготовки кадров, охватывающие как системы высшего и среднего

образования, профессиональной подготовки, так и внутрифирменное обучение и повышение квалификации; программы социального обеспечения тех категорий работников, которые не могут быть переобучены для новых сфер деятельности;

во-вторых, согласованность и взаимодействие между двумя составляющими структурно-инвестиционной политики – структурной и инвестиционной. Этим подчеркивается значимость не только отбора или декларирования тех или иных приоритетов структурной перестройки, но и четкой увязки с ними всех возможных направлений и механизмов государственной инвестиционной политики (7);

в-третьих, рыночное взаимодействие инвестиционной сферы и отраслей производственного комплекса, осуществляемое через развитие рыночных отношений и создание соответствующей информационной базы, которое включает взаимосвязи рынков финансовых ресурсов, рабочей силы и товаров и услуг на основе рыночных категорий – спроса, предложения, цены, конкуренции и др. (8). Данное взаимодействие объективно выходит за рамки государственной структурно-инвестиционной политики, однако в комплексе с регулирующим воздействием государства оно создает возможности для осуществления воспроизводственных процессов на уровне народного хозяйства, отраслей, предприятий, а потому отражает наиболее важный внешний уровень комплексности структурно-инвестиционной политики;

в-четвертых, преодоление разобщенности структурно-инвестиционных мер и стимулируемых институциональных изменений, также отражающее внешний уровень комплексности структурно-инвестиционной политики. Несопряженность институциональных реформ и мер по развитию экономики, приводящая к неадекватности институциональной среды характеру экономики, проявляется, например, в отсутствии полноценного рынка капиталов и рыночного регулирования инвестиций при постоянных значительных потребностях сырьевых отраслей в упреждающих капитальных вложениях; в избыточной автономизации государственных предприятий при отсутствии системы управления ими со стороны государства; в несопряженности структурной политики и мер в области приватизации (9).

Следует отметить, что проявление принципа комплексности и целостности структурно-инвестиционной политики, характеризующее ее

внешнее взаимодействие с системой общей экономической политики, применительно к структурно-инвестиционной политике отражает важнейший принцип государственной экономической политики – ее целостность. При этом, признавая право на взаимосвязь структурно-инвестиционной политики со всеми другими многочисленными видами политик, рассматриваемыми в рамках экономической политики, нами целенаправленно выделена и обозначена ее взаимосвязь именно с институциональной политикой и институциональными преобразованиями, наиболее важными в условиях проведения трансформационных изменений в экономике.

В современных условиях ограниченности инвестиционных ресурсов и прогнозируемого на будущее сохранения их дефицита для накоплений, государство в своей структурно-инвестиционной политике должно придерживаться принципа *приоритетности или селективности*. Это означает, что обновление производственного аппарата экономики и вывод ее на новый технико-технологический уровень будут осуществляться не фронтально (по широкому кругу отраслей и производств), а «селективно», «точечно», стимулируя вложения в приоритетные проекты, отвечающие задачам структурной перестройки (9, 10, 11, 12).

Сущность принципа селективности непосредственно отражает одно из наиболее точных определений промышленной политики, характеризующих ее как «селективное государственное вмешательство с целью реализации приоритетов национальной структурной политики, базирующихся на ясно сформулированных стратегических целях, а также на четком представлении о национальных конкурентных преимуществах» (11). Главная задача заключается в конкретном определении этих «точек» – возможных очагов высокой деловой и инвестиционной активности, фундаментом, основной базой для выявления которых будут служить зоны отдельных сравнительно конкурентоспособных предприятий и производств, ориентированных как на внешний рынок, так и на обеспеченный внутренний платежеспособный спрос. Этапы реализации структурной программы должны устанавливать последовательность возникновения этих эффективных зон проведения селективных мер, отмечая также то пространство, где такая политика пока не приносит успеха.

Вместе с тем экономические реалии таковы, что, имея десятилетиями деградировавшие

«больные» отрасли, сквозные устаревшие технологии, не располагая целыми группами надежного, достаточно современного оборудования, проводить структурную политику приходится в крайне неблагоприятной экономической среде, где одна лишь селективная политика не может дать достаточно эффективные результаты. Поэтому, на наш взгляд, селективная политика выделения ресурсов в современной ситуации должна применяться лишь в сочетании с крупномасштабными мерами, ликвидирующими наиболее острые ресурсные и технологические пробелы.

Следующим методологическим принципом структурно-инвестиционной политики является принцип *конкретности целей и ориентиров* при определении структурной политики. Он предусматривает, что выдвигаемые цели и задачи структурной перестройки, намечаемые для решения в рассматриваемой перспективе, как качественные, так и количественные, должны иметь четко определенный, предметный характер и демонстрировать состояние ключевых для данного периода социально-экономических и структурных параметров (6).

Цели и задачи структурной политики являются составной частью экономической политики, они формируются в рамках программ и прогнозов социально-экономического развития государства, как правило, на среднесрочную перспективу и поэтому могут рассматриваться в их рамках. Современная экономическая ситуация предъявляет специфические требования к методологии и методике формирования целей и ориентиров социально-экономического развития. Если в условиях устойчивого, поступательного развития социально-экономических процессов цели и ориентиры формулируются обычно в виде последовательного возрастания количественных и качественных характеристик состояния хозяйства, то в настоящее время, когда страна проходит стадию радикальной трансформации качественных основ функционирования хозяйства и экономика находится в состоянии глубокого структурного кризиса, состав и содержание среднесрочных целей и ориентиров должны радикально меняться.

В соответствии с предлагаемым принципом конкретности целей и ориентиров состав возможных среднесрочных целей должен охватывать лишь наиболее принципиальные ключевые проблемы, к которым В.С. Сулягин, например, относит сохранение технологического ядра производственно-технологической структуры экономики; противодействие набирающей силу

бесперспективной тенденции сырьевой специализации страны; модернизацию производственного аппарата страны, восстановление его структурно-технологической сбалансированности; снижение уровня зависимости от импорта, которые имеют, на наш взгляд, в значительной мере структурную направленность.

Формулировка и реализация целей и ориентиров в данной постановке является наиболее содержательной и адекватной ситуации, так как, по существу, настоящий период – это период выживания и возрождения основ отечественной экономики на новой технологической и институциональной основе.

В то же время специфика современного состояния экономики не позволяет считать продуктивным использование для среднесрочного прогноза в качестве самостоятельных следующих целей и ориентиров (6):

- традиционных для среднесрочного прогноза целей и ориентиров (например, динамика макропоказателей, динамика и структура потребления населения и др.) – из-за нестационарности развития большинства социально-экономических процессов;

- масштабов и тем более количественных ориентиров институциональных преобразований, которые не могут рассматриваться в качестве целей, особенно на среднесрочную перспективу, так как являются по своему предназначению и сути средством реструктуризации и повышения эффективности хозяйства, а практикуемое использование институциональных параметров в качестве целей развития является ошибочной подменой целей развития средствами для их достижения, результатом которой выступает преимущественно деструктивный эффект;

- денежно-финансовых параметров – ввиду того, что до сих пор еще не сформированы устойчивые взаимосвязи как внутри финансовой системы, так и между финансовым и реальным секторами, в то время как соотношения, свойственные рыночному хозяйству, в российской экономике пока не действуют;

- критериев изменений отраслевой и воспроизводственной структуры хозяйственного комплекса, так как традиционный показатель оценки структурного эффекта не отражает современные соотношения между индексом изменения структуры и темпами роста производства, которые оказались деформированными в условиях экономического кризиса (13).

Отражением процессов рыночной трансформации экономики, приведших ее к много-

укладности и усложнению структур хозяйственной деятельности, а также переосмысления роли государства в рыночной экономике переходного периода является необходимостью использования в концепции структурно-инвестиционной политики государства принципа *дифференциации объектов управляющих воздействий*.

Суть его заключается в том, что, несмотря на кажущуюся привлекательность использования единых, унифицированных для всего народного хозяйства механизмов регулирования по каждому из направлений экономической политики, включая структурно-инвестиционную, в переходный и восстановительный периоды признается неизбежность их довольно значительной дифференциации по отношению к отдельным хозяйственным субъектам, определяемой различиями их текущего социально-экономического положения и значимостью в реализации стратегических задач перспективного развития.

В соответствии с данным принципом концепция структурно-инвестиционной политики в промышленности должна строиться дифференцированно для разных субъектов в соответствии с их отнесением к различным группам, классифицируемым в рамках следующих хозяйственных структур:

- социально-экономической, предусматривающей группировку предприятий по формам собственности;
- организационно-экономической, которая проводит классификацию предприятий исходя из организационно-экономической формы хозяйствования.

В соответствии с современной социально-экономической структурой хозяйства концепция государственной структурно-инвестиционной политики должна строиться дифференцированно для предприятий четырех разных субъектов собственности: сектора унитарных государственных предприятий, сектора промышленности со смешанной российской собственностью, предприятий смешанной формы собственности с совместным российским и иностранным участием, промышленных предприятий с частной российской собственностью (14, 15).

Вместе с тем, несмотря на дифференциацию структурно-инвестиционной политики в отношении субъектов различных форм собственности, необходимо исходить из того, что основные параметры рыночной среды – цены на ресурсы, тарифы, плата за кредит, налоги, процедура приватизации и банкротства и т. д. – должны оста-

ваться абсолютно равными для всех предприятий, независимо от форм собственности.

Для субъектов организационно-экономической структуры хозяйства новым в экономической политике, включая структурно-инвестиционную, в настоящее время является то, что объектом управляющих воздействий становятся преимущественно не традиционные отрасли, предприятия, организации, а регионы (имеющие собственную законодательную базу) и также вновь образовавшиеся организационно-хозяйственные структуры, включающие сектор малых предприятий, финансово-промышленные группы, концерны, консорциумы, корпорации и т. п. (6, 7).

При выборе структурных приоритетов, рассматриваемых в рамках структурно-инвестиционной политики, принцип дифференциации объектов будет предусматривать переход от монопольного применения традиционной системы отраслевых приоритетов, реализация которых в настоящее время существенно затруднена, к использованию широкого спектра приоритетов более узких перспективных секторов промышленности, отдельных производств, конкурентоспособных видов продукции (16). Весьма перспективным, исходя из опыта развитых стран, можно считать использование в качестве объектов управляющих воздействий структурно-инвестиционной политики вертикально интегрированных кластеров, включающих предприятия базовых отраслей, отраслей-поставщиков и отраслей-потребителей, а также тех отраслей сферы услуг, которые связаны с данным кластером (17). Прообразом таких кластеров в российской экономике с некоторой долей условности можно считать отдельные холдинги, консорциумы, финансово-промышленные группы.

Ключевым принципом концепции государственной структурно-инвестиционной политики выступает принцип *обеспеченности законодательной базой* всех участников структурно-инвестиционной деятельности.

В настоящее время работа по формированию правовой базы структурно-инвестиционной деятельности еще далека от завершения. По мнению Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, развитие законодательства в данной области является одним из первоочередных важнейших направлений, на которых необходимо сконцентрировать внимание для активизации структурных преобразований в экономике и улучшения инвестиционного климата (18).

Основные трудности и проблемы полноценного обеспечения структурно-инвестиционной деятельности законодательно-нормативной базой определяются следующими обстоятельствами.

Во-первых, как ключевая проблема экономики структурно-инвестиционная деятельность регулируется весьма широкой совокупностью нормативно-законодательных актов как общего, так и специального действия, полнота разработки которых, комплексность их увязки и непротиворечивость являются наиболее слабым звеном в реализации экономической политики.

Во-вторых, из-за специфики структурно-инвестиционной деятельности как сложного многоаспектного явления в России отсутствует специальное законодательство в области структурно-инвестиционной политики, тогда как в ряде развитых стран оно имеется. Например, в Японии для реализации структурно-инвестиционной политики были приняты отдельные законы: «О специальных мерах по стабилизации некоторых депрессирующих отраслей промышленности», «О специальных мерах по совершенствованию структуры некоторых отраслей промышленности».

Инвестиционная и структурная составляющие структурно-инвестиционной деятельности в России регулируются различными специальными законами, которые на данный период представляются неравнозначными с позиции современного отражения в них экономических требований.

Инвестиционная составляющая регулируется достаточно современным Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (который заменил соответствующий устаревший закон 1995 г.), а также изменениями и дополнениями к нему, которые вступили в силу в 1 полугодии 2000 г. Соответственно, в данных документах структурные аспекты инвестиционной деятельности не рассматриваются.

Структурная составляющая структурно-инвестиционной деятельности определяется в соответствии с федеральным законом от 20.07.95 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», многие положения которого устарели и требуют новой редакции, которая соответствовала бы современным задачам экономической политики. В соответствии с данным законом разраба-

тываются среднесрочные программы развития России и ее отдельных регионов, предусматривающие основные направления инвестиционной и промышленной политики.

Между тем существует довольно распространенная точка зрения ученых, в соответствии с которой императивы стратегического развития и инновационно-технологической структурной перестройки производства должны предусматривать переход к практике макроуправления через систему средне- и долгосрочного планирования и прогнозирования на основе методов индикативного планирования развития национальной экономики (19, 20, 21, 22).

На это также ориентирован разработанный по инициативе отдела исследований циклов и прогнозирования РАЕН проект новой редакции федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Проект предполагает: расширить горизонт прогнозирования до 20 лет; рассматривать и утверждать в палатах Федерального Собрания концепцию и программу социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды соответственно, а также перечень федеральных целевых программ; заменить годовой прогноз годовым индикативным планом, определяющим основные ориентиры и показатели реализации выбранной стратегии и т. д. (23).

Дифференциация управляющих воздействий в структурно-инвестиционной политике по группам объектов, классифицируемым по формам собственности и организационно-экономическим формам предприятий, требует построения законодательно-нормативной базы, учитывающей специфику каждой из этих групп (10, 15).

Государственная структурно-инвестиционная политика в государственном секторе промышленности может основываться на прямом управлении унитарными предприятиями со стороны Министерства экономического развития, бюджетном финансировании целевых федеральных и межгосударственных программ и т. д. Для данной группы предприятий требуется разработать и нормативно утвердить критерии отнесения предприятий к государственному сектору промышленности и механизмы их функционирования в рыночной среде.

Наименее проработанной в законодательном отношении является государственная структурно-инвестиционная политика для сектора промышленности со смешанной российской собственностью, который является преобладающим в промышленности. В нем реально сосуществу-

ют интересы государства и бизнеса, однако нет четко прописанных процедур их взаимодействия ни в структурной, ни в экономической политике (по другим ее направлениям), так как это достаточно новое явление для промышленности России. Разработка законодательной и нормативной базы для этой группы предприятий должна решить основную задачу государственной инвестиционной политики – найти согласование государственных интересов и наилучших условий для развития бизнеса, используя четкую регламентацию в формах представления ресурсов для развития и процедурах раздела результатов функционирования и обязательств.

Еще более сложную специфику должна иметь государственная инвестиционная политика в отношении предприятий смешанной формы собственности с совместным российским и иностранным участием. К тем проблемам, которые были перечислены выше, в этом случае прибавляется необходимость разработки реальных механизмов учета, которыми регламентируется участие иностранного капитала в процессе производства продукции и распределения прибыли.

В отношении промышленных предприятий с частной российской собственностью ключевой принцип государственной политики заключает-

ся в том, чтобы, не вмешиваясь в их деятельность, максимально содействовать формированию необходимой законодательной базы с целью повышения их инвестиционной активности и обеспечения надежной защиты вкладываемых средств.

Следовательно, вместо применяемой в настоящее время системы «указного» регулирования на узко отраслевой и региональной основе нормативно-законодательская деятельность должна быть направлена на разработку комплексного свода непротиворечивых законов и нормативно-юридических актов как по государственной экономической политике в целом, так и по соответствующим ее видам, дифференцированная по отношению к различным группам объектов или субъектов собственности.

Рассмотренные в данной статье принципы, которым должна соответствовать новая концепция структурно-инвестиционной политики государства, отражают существенные параметры ее функционирования, адекватные специфике как объекта, так и субъекта государственного регулирования. Их соблюдение позволит обеспечить действенность и жизнеспособность концепции в решении стратегической задачи модернизации индустриальной системы страны.

Список использованной литературы:

1. Белоусов А.Р. Системный кризис как вызов российскому обществу.//Проблемы прогнозирования, 1998, № 2.
2. Бузгалин А., Колганов А. Либерализация versus модернизация.//Вопросы экономики, 1997, № 8.
3. Иванов Н. Активизация нематериального ресурса в стратегии возрождения России// Мировая экономика и международные отношения, 1997, № 4.
4. Иванченко В. База возрождения производства// Экономист, 2000, № 8.
5. Сажин Д. Государственная поддержка промышленности и технологии в США// Мировая экономика и международные отношения, 1999, № 12.
6. Сутягин В.С. О соотношении научных прогнозов и государственных программ социально-экономического развития / Проблемы прогнозирования, 1998, № 1.
7. Винслав Ю. Российские ФПГ: пройденный путь и императивы роста// Российский экономический журнал, 1996, № 5-6.
8. Каменецкий М.И. Инвестиционная сфера и строительный комплекс: ситуация, государственное регулирование и рыночное взаимодействие// Проблемы прогнозирования, 1997, № 6.
9. Яременко Ю.В. Экономическая политика и управление отечественным хозяйством// Проблемы прогнозирования, 1997, № 6.
10. Комаров И. Инвестиционный комплекс России. Проблемы и перспективы// Инвестиции в России, 1998, № 11.
11. Батчиков С., Петров Ю. Промышленная политика в реформационном выборе России // Российский экономический журнал, 1997, № 10.
12. Водянов А. Дилемма инвестиционной стратегии государства// Российский экономический журнал, 1997, № 10.
13. Экономика. Учебник. Под ред. А.С. Булатова. М., Из-во БЕК, 1995.
14. Горбунов Э. Инвестиционные ресурсы структурной перестройки в 1995-1997 гг.// Экономист, 1995, № 3.
15. Рекитар Я., Куренков Ю., Попов В. Государственное регулирование инвестиционной деятельности// Инвестиции в России, 1998, № 7.
16. Вольский А. Будущее создается эффективной промышленной политикой// Экономика и жизнь, 2000, № 39.
17. Конкурентные преимущества российской экономики. Специальный доклад 1.// Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 2000 г. Ш: Пер. с англ. - М., 2000.
18. Марковская В., Шкуренко А. Инвестиционный рынок: конъюнктура 1 полугодия 2000 года// Инвестиции в России, 2000, № 10.
19. Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование - механизм координации деятельности государственных и негосударственных органов управления экономикой.// Российский экономический журнал, 1998, № 6-7-8.
20. Глазьев С. Состоится ли в 1999-м переход к политике роста?// Российский экономический журнал, 1999, № 2.
21. Шакум М. Механизм реализации индикативных планов // Экономист, 1999, № 7.
22. Шакум М. К формированию системы индикативного планирования и ее инвестиционно - бюджетного инструментария// Российский экономический журнал, 1999, № 7.
23. Яковец Ю. Стратегия стабилизации и развития производства // Экономист, 1999, № 10.