



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией доктора экономических наук,
профессора **А. Н. Лякина**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по экономическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2014

УДК 338.2(075.8)
ББК 65.05я73
Э40

Ответственный редактор:

Лякин Александр Николаевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

Рецензенты:

Кузнецов Ю. В. — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой управления и планирования социально-экономических процессов экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета;

Максимов С. Н. — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и менеджмента недвижимости факультета региональной экономики и управления Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Экономическая политика : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Н. Лякина. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 432 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-4045-9

Учебник содержит материал по основным разделам курса экономической политики. Отдельные разделы посвящены направлениям экономической политики: стратегический блок экономической политики (институциональной, инвестиционной, инновационной, социальной), функциональный блок, корректирующий рыночную информацию для хозяйственных субъектов (денежно-кредитная, налогово-бюджетная, внешнеэкономическая, отраслевые разновидности экономической политики). Отличительной особенностью книги является широкое использование статистических данных и фактических примеров из российской хозяйственной практики. Каждая глава содержит практикум.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего образования четвертого поколения.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Экономика» при изучении курса «Экономическая политика». Также может быть использован в качестве дополнительной литературы при изучении курсов «Государственное регулирование экономики», «Национальная экономика».

УДК 338.2(075.8)

ББК 65.05я73

Оглавление

Авторский коллектив.....	7
Введение.....	9

Раздел I. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРЕДМЕТ ИЗУЧЕНИЯ

Глава 1. Предмет и метод теории экономической политики.....	20
1.1. Политическая экономия как основа экономической политики.....	20
1.2. Формирование теоретических основ экономической политики.....	30
1.3. Типология экономической политики.....	36
<i>Краткие выводы</i>	41
<i>Практикум</i>	41

Раздел II. ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И УСЛОВИЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Глава 2. Институциональная политика	44
2.1. Определение целей долгосрочного социально-экономического развития. Планирование и прогнозирование	45
2.2. Трансформационные процессы в российской экономике: от директивного планирования к капиталистической организации хозяйства. Конструирование и трансплантация институтов.....	54
2.3. Трансформация отношений собственности. Поиск оптимальной структуры: приватизация и национализация	61
2.4. Формирование конкурентной среды. Реформирование естественных монополий.....	72
<i>Краткие выводы</i>	77
<i>Практикум</i>	78
Глава 3. Инновационная политика России: сущность, структурная характеристика и этапы развития	81
3.1. Понятие, сущность и структурная характеристика инновационной политики.....	81
3.2. Методы реализации инновационной политики.....	91
3.3. Эволюция инновационной политики в России и ее особенности.....	102
<i>Краткие выводы</i>	105
<i>Практикум</i>	106

Глава 4. Инвестиционная политика	110
4.1. Государственное воздействие на структуру и масштабы инвестиций в основной капитал	110
4.2. Источники инвестиций. Воздействие на процентную ставку и цену капитала	118
4.3. Создание благоприятного инвестиционного климата.....	125
<i>Краткие выводы</i>	128
<i>Практикум</i>	129
Глава 5. Социальная политика государства.....	130
5.1. Социальная политика государства: основные понятия и структурные элементы	130
5.2. Социальная политика государства в области здравоохранения.....	135
5.3. Социальная политика государства в области образования.....	141
5.4. Социальная политика государства в социально-культурной сфере	151
<i>Краткие выводы</i>	156
<i>Практикум</i>	156
 Раздел III. ФОРМИРОВАНИЕ РАМОЧНЫХ УСЛОВИЙ И КОРРЕКТИРОВКА РЫНОЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ 	
Глава 6. Денежно-кредитная политика	162
6.1. Денежно-кредитная политика и ее трансмиссионный механизм.....	162
6.2. Цели денежно-кредитной политики	165
6.3. Инструменты денежно-кредитной политики	183
6.4. Современная денежно-кредитная политика	189
<i>Краткие выводы</i>	191
<i>Практикум</i>	193
Глава 7. Налогово-бюджетная политика.....	194
7.1. Налогово-бюджетная политика: сущность, виды и теоретические концепции	194
7.2. Бюджетная система и межбюджетные отношения в Российской Федерации.....	200
7.3. Структура государственных доходов. Структура и уровень бюджетных доходов от внешней торговли	207
7.4. Российская налоговая система: структура, противоречия и перспективы трансформации. Налоговая нагрузка на экономику.....	213
7.5. Государственные расходы: структура и динамика. Воздействие расходов на экономику	220
<i>Краткие выводы</i>	227
<i>Практикум</i>	228
Глава 8. Внешнеэкономическая политика.....	230
8.1. Место Российской Федерации в мировом хозяйстве.....	231
8.2. Таможенно-тарифное и нетарифное регулирование внешнеэкономических связей.....	239
8.3. Международная конкурентоспособность и поддержка экспорта.....	249

8.4. Участие в международных организациях и контактных группах: влияние на государственную политику.....	258
<i>Краткие выводы</i>	274
<i>Практикум</i>	275
Глава 9. Региональная политика России: понятие, цели, принципы, инструменты	279
9.1. Понятие «региональная политика».....	279
9.2. Цели региональной политики	282
9.3. Принципы региональной политики.....	294
9.4. Инструменты реализации региональной политики.....	296
<i>Краткие выводы</i>	306
<i>Практикум</i>	307
 Раздел IV. ОТРАСЛЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ	
Глава 10. Промышленная политика	312
10.1. Промышленность в современном обществе.....	312
10.2. Содержание промышленной политики и инструменты ее проведения...	320
10.3. Промышленная политика на региональном уровне	325
<i>Краткие выводы</i>	330
<i>Практикум</i>	330
Глава 11. Аграрная политика	331
11.1. Особенности производства в сельском хозяйстве и фиаско рынка сельхозпродукции.....	331
11.2. Ограничения со стороны факторов производства в Российской Федерации	335
11.3. Институциональные преобразования в сельском хозяйстве Российской Федерации	341
11.4. Виды и инструменты аграрной политики.....	350
<i>Краткие выводы</i>	360
<i>Практикум</i>	361
Глава 12. Транспортная политика	366
12.1. Транспортная система Российской Федерации	366
12.2. Развитие транспортной инфраструктуры. Перспективы государственно-частного партнерства.....	378
12.3. Влияние транспортной системы на размещение производства, уровень издержек и конкурентную среду	385
<i>Краткие выводы</i>	390
<i>Практикум</i>	391
Глава 13. Энергетическая политика.....	395
13.1. Сущность, роль и место энергетики в развитии мировой и российской экономики	395
13.2. Геополитика нефти и газа. Отношения собственности в нефтегазовой отрасли. Специфика ценообразования углеводородных ресурсов	404

13.3. Экономическая политика российского государства в электроэнергетике	411
13.4. Основные задачи, направления и корректировки современной энергетической политики России в контексте возникновения новых угроз ее экономической безопасности	416
<i>Краткие выводы</i>	423
<i>Практикум</i>	424
Заключение	427

Авторский коллектив

Лякин Александр Николаевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (введение; гл. 2, 12; заключение; общее редактирование);

Рыбаков Феликс Федорович — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграфы 1.1, 1.3; гл. 10);

Кирилловская Алла Александровна — ассистент кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 1.2);

Коростышевская Елена Михайловна — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 3, 9);

Алтунян Армен Грантович — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 4, 6);

Пашкус Вадим Юрьевич — доктор экономических наук, доцент кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 5);

Грачев Михаил Станиславович — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 7);

Шавшуков Вячеслав Михайлович — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 8.1);

Назарова Мария Васильевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 8.2);

Ерасова Елена Анатольевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 8.3);

Ломагин Никита Андреевич — доктор исторических наук, профессор кафедры мировой экономики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 8.4, совместно с В. И. Капусткиным);

Капусткин Вадим Игоревич — кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (параграф 8.4, совместно с Н. А. Ломагиным);

Алпатов Геннадий Евгеньевич — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 11);

Уразгалиев Владимир Шайхатович — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и экономической политики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (гл. 13).

Введение

Экономическая политика как совокупность мер государственного воздействия на поведение хозяйствующих субъектов для достижения желаемых параметров состояния или динамики народного хозяйства страны возникла задолго до ее теоретического обоснования. Налоги, войны за обеспечение торговых преимуществ, организация общественных работ — все эти составляющие экономической политики появились вместе с государством и задолго до зарождения элементов экономического знания. Меркантилизм, первая научная экономическая школа, при всей ее эклектичности и наивном упрощении реальных взаимодействий, возникает в связи с необходимостью выявления последствий мер государственной политики в сфере хозяйственной деятельности и разработки предложений по оптимальным в данный момент мерам таможенной политики, регулированию денежного обращения и т.д.

Экономическую теорию принято делить на позитивную и нормативную. Применительно к точным наукам подобное деление выглядит как деление на прикладную и фундаментальную науку. Любая наука первоначально возникает как прикладная или нормативная, поскольку научное знание порождается практической потребностью и экономическая теория не является исключением из общего ряда. Именно потребность обобщения существующей практики проведения мер государственного воздействия на хозяйство страны и оценки их последствий породили политическую экономию как науку об общих принципах организации хозяйственной жизни. В отличие от трактатов по домоведению, рекомендующих лучшие способы ведения хозяйства, учета и т.д., политическая экономия пыталась дать ответ на вопрос о том, как и почему богатеет *нация* и, соответственно, какие меры должны быть предприняты правительством, для того чтобы богаче стало *государство*.

Экономическая политика стала тем импульсом, который вызвал появление экономической науки в ее нормативной версии. Для того чтобы предлагать рекомендации по регулированию денежного обращения, налоговых платежей, таможенной защиты национальной экономики, собственного опыта хозяйственной деятельности, наблюдений и обобщений оказалось недостаточно. Возникла необходимость понять сущность хозяйственных процессов. Если первые трактаты издавались как советы государю, то уже в XVII в. в центре внимания экономического сообщества находятся проблемы теоретического свойства: природы денег и цен, процента, земельной ренты, заработной платы и издержек. Нормативная теория привела к появлению теории позитивной.

Начиная с Адама Смита в экономической науке утверждается новая традиция — ее задачей становится изучение объективных экономических законов, складывающихся вследствие столкновения интересов и взаимодействия множества хозяйствующих субъектов, а не обусловленных отдельной волей. Государство рассматривается как внешняя сила, которая в лучшем случае может не мешать работе рыночного механизма, а в худшем — нарушать нормальный ход рыночных процессов. «Прожектеры нарушают естественный ход человеческих дел, надо же предоставить природу самой себе и дать ей полную свободу в преследовании ее целей и осуществлении ее собственных проектов... Для того чтобы поднять государство с самой низкой ступени варварства до высшей ступени благосостояния, нужны лишь мир, легкие налоги и терпимость в управлении; все остальное сделает естественный ход вещей. Все правительства, которые насильственно направляют события иным путем или пытаются приостановить развитие общества, противоестественны. Чтобы удержаться у власти, они вынуждены осуществлять угнетение и тиранию»¹.

Государственной экономической политике отводится ограниченная сфера деятельности, связанная с финансовым обеспечением работы государственных органов и созданием общих условий функционирования рынка — внешняя оборона, суд, содержание инфраструктуры. Между тем реальное воздействие экономической теории на процессы формирования проводимой государством политики усиливаются. Политическая экономия становится элементом общей культуры, освоение которого необходимо любому образованному человеку. Соответственно, воздействие теории на разработку проводимой государством политики осуществлялось через чиновников, имеющих определенное понимание закономерностей деятельности экономической системы. Будущая элита российской бюрократии, обучавшаяся в Царскосельском лицее, получала обстоятельный курс политической экономии и статистики. Отголоски этого обучения можно встретить в произведениях А. С. Пушкина и М. Е. Салтыкова-Щедрина. В Германии и Австрии XVII—XVIII вв. камералистика, или наука государственного управления и государственной политики, читалась будущим государственным чиновникам. В этой связи хотелось бы привести ироническое замечание Дж. М. Кейнса: «Безумцы, стоящие у власти, которые слышат голоса с неба, извлекают свои сумасбродные идеи из творений какого-нибудь академического писателя, сочинявшего несколько лет назад. Я уверен, что сила корыстных интересов значительно преувеличивается по сравнению с постепенным усилением влияния идей»².

При всех особенностях национальной истории развитие капитализма в странах «первого эшелона» вело к формированию экономической политики «по Смиуту» — минимум препятствий частной инициативе, максимум усилий по созданию инфраструктуры эффективного рынка, будь это мосты

¹ *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. Т. 2. М.: ОГИЗ; Соцэкгиз, 1935. С. 337.

² *Кейнс Дж. М.* Избранные произведения. М., 1993. С. 518.

и дороги или суды и спецификация прав собственности. Ключевыми проблемами деятельности государства в экономической сфере, требовавшими теоретического осмысления, оставались государственные финансы, прежде всего управление государственным долгом, и организация денежного обращения. Решение вопросов о предпочтительности разменного или неразменного бумажно-денежного оборота, би- или монометаллического денежного обращения оставалось прерогативой государства и требовало понимания потенциальной цены принятого решения, его воздействия на промышленность и торговлю. Дискуссии о природе денег, влиянии предложения денег на реальный объем выпуска трансформировались в меры денежной политики. Результатом дискуссии между денежной и банковской школами в первой половине XIX в. в Великобритании становится принятие Акта о банковской хартии (Акта Роберта Пиля, 1844), предусматривающего жесткое ограничение размеров эмиссии не обеспеченных золотом банкнот Банка Англии. По этому же пути пошел целый ряд европейских стран. Механизм воздействия позитивной экономической теории на формирование нормативных представлений и их трансформацию в экономическую политику оставался прежним — образование государственной политической элиты включало в себя изучение политической экономии в качестве неперемennого элемента, а проводимые публичные дискуссии воздействовали на принимаемый политиками выбор.

В странах, позже вступивших на путь капиталистической трансформации, свободное развитие рыночных сил, не сдерживаемое силой национального государства, создавало серьезную угрозу для их независимого существования. «Творцы классической политической экономии, если не всецело, то преимущественно, в своих логических построениях имели в виду не нацию, а человечество. Они создали науку, которую было бы правильнее назвать не политической (общественной), а космополитической экономией... Вследствие этого явилось, с одной стороны, сомнение в праве на существование политической экономии как науки, а с другой — тупое доктринерское отрицание всех тех национальных потребностей, которые не согласуются с принципами творцов политической экономии»¹.

Протекционизм и его крайняя форма в виде торговых войн противоречил выводам тогдашнего «мейнстрима» в лице классической школы, но находил свое отражение в экономических системах, возникающих в странах догоняющего развития, прежде всего в Германии. О. Бисмарк в Германии, С. Ю. Витте и Александр III в России активно использовали идеи протекционизма для защиты национального производства и стимулирования национального капитала. «Судя же по печатным отзывам, “Национальная экономия” Листа состоит в числе настольных книг князя [О. Бисмарка]. По нашему мнению, в настоящее время основательное знакомство с “Национальной системой политической экономии” *составляет необходимость для всякого влиятельного государственного и общественного деятеля* (курсив мой. — Авт.). Чтение национальной экономии в наших

¹ *Граф С. Ю. Витте*. По поводу национализма. Национальная экономия и Фридрих Лист. 2-е изд. СПб., 1912. С. 4.

высших учебных заведениях как прикладной части политической экономии могло бы принести громадную пользу»¹.

Вплоть до XX в. воздействие экономической теории на формирование экономической политики остается опосредованным. Наука выступает мировоззренческим феноменом, а ее использование в практике формирования системы государственного воздействия на экономическую жизнь осуществляется через головы политиков. При этом практическое воплощение экономических идей может представлять собой самое причудливое и эклектичное сочетание рекомендаций различных школ и направлений, что не препятствует эффективному и гибкому воздействию на решения экономических субъектов.

Процесс формирования экономической политики как прямая функция ученых-экономистов впервые возникает после 1917 г. в России. Первый широкомасштабный эксперимент прямого воплощения теоретических представлений о законах развития экономической системы в практике экономической политики государства был реализован в 1918 г. Политика военного коммунизма, при всех особенностях текущего исторического момента и состояния государственных финансов, была попыткой построения коммунистического общества, основанного на общих постулатах марксизма — замещении денежного обмена прямым продуктообменом, регулировании норм труда и норм потребления, переходе к производству на заранее известного потребителя. Иначе говоря, попытка отказаться от денежного обмена была осознанной **государственной политикой**, обусловленной действующими теоретическими представлениями и идеологическими установками правящей партии. «Что же такое свобода оборота. Свобода оборота — это есть свобода торговли, а свобода торговли, значит назад к капитализму. Свобода оборота и свобода торговли, это значит товарный обмен между отдельными мелкими хозяевами. Мы все, кто учился хотя бы азбуке марксизма, знаем, что из этого оборота и свободы торговли неизбежно вытекает деление товаропроизводителя на владельца капитала и на владельца рабочих рук, разделение на капиталиста и на наемного рабочего, т.е. воссоздание снова капиталистического наемного рабства, которое не с неба сваливается, а вырастает во всем мире именно из товарного земледельческого хозяйства»².

Последующие эксперименты были более или менее удачны. План ГОЭЛРО, обеспечивший масштабную ускоренную индустриализацию страны, и до настоящего времени остается образцом общенационального планирования, сочетающего четко поставленные стратегические цели со сбалансированными, просчитанными вариантами их реализации. Ускоренная коллективизация как результат провала «большого скачка» и нарастающих дисбалансов в народно-хозяйственном развитии отбросила сельское хозяйство страны почти на тридцать лет назад. Здесь важно другое. Опыт советского этапа развития страны интересен с точки зрения принци-

¹ *Граф С. Ю. Витте*. По поводу национализма. Национальная экономия и Фридрих Лист. С. 7.

² *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. Т. 43. С. 61—62.

пиально нового механизма формирования экономической политики. Переход к централизованному управлению экономикой первоначально породил иллюзию отсутствия объективных экономических законов и их замещение волей пролетарского государства.

Проведенная в 1925 г. в Коммунистической академии дискуссия о существовании экономических законов социализма и политической экономии социализма показала, что большинство ее участников, пользовавшихся авторитетом в партии и государстве (Н. И. Бухарин, Е. А. Преображенский, Л. Н. Крицман, Н. Осинский и др.), отрицали существование политической экономии социализма. «В самом деле, только возьмем организованное общественное хозяйство — исчезают все основные проблемы политической экономии: проблемы ценностей, цены, прибыли. Здесь отношения между людьми не выражаются в отношениях между вещами, а общественное хозяйство регулируется не слепыми законами рынка и конкуренции, а сознательно проводимым планом»¹. Экономическая наука отождествлялась с экономической политикой. «Изучение советского хозяйства ни на каком этапе исследования немислимо вне изучения экономической политики, поскольку именно через экономическую политику и осуществляется построение социализма»².

Разработка экономической политики превращается в специальную сферу экономической деятельности. Наряду с центральными экономическими ведомствами, прежде всего Госпланом, создается сеть академических и прикладных научно-исследовательских институтов экономического профиля. Вместе с тем результаты их деятельности оказываются заметно менее значимыми, чем в области точных наук. Речь в равной мере идет и о развитии науки (единственная Нобелевская премия по экономике была присуждена советскому математику Л. В. Канторовичу в 1975 г.), и об эффективности разрабатываемой политики.

Отождествление экономической политики с продукцией деятельности экономистов-теоретиков, прямолинейное представление об экономической теории как основе разработки и проведения экономической политики сужало возможности выбора для политиков и снижало устойчивость системы.

Попытки реализовать последовательную, целостную экономическую доктрину в реальной хозяйственной практике приводили к печальным последствиям, вне зависимости от того, какова была эта доктрина. Политика военного коммунизма как буквальная реализация коммунистической доктрины нетоварного производства, конечно, была связана с гражданской войной. Но эта связь была как прямой, так и обратной. Реставрация прежнего строя грозила оставить крестьянина без земли, но новая власть, дав землю, отнимала хлеб, ничего не давая взамен. Тем самым и та и другая общественные силы поддерживали накал борьбы. Последовательное сжатие денежной массы, стремительная применительно к масштабам эко-

¹ *Бухарин Н. И.* Экономика переходного периода. М., 1920. С. 7—8.

² *Гатовский Л. М.* Вопросы развития политической экономии социализма. М.: Наука, 1979. С. 47.

номики и госсектора в ней приватизация, освобождение цен и открытие внутреннего рынка — вся эта совокупность мер либеральной революции в российской экономике 90-х гг. XX в. внутренне не противоречива и решительно проводилась тогдашней властью. Ценой за последовательность и внутреннюю логику череды реформ стала потеря половины ВВП Российской Федерации, более половины промышленного производства, сжатие реальных доходов населения.

Процессы формирования экономической политики на основе теоретических положений экономической науки кристаллизуются в первой половине XX в. С одной стороны, этому способствовали изменения в экономической теории и организации экономической науки. Появление таких организаций, как Национальное бюро экономических исследований (NBER), организация регулярной статистической информации по системе национального счетоводства, выделение правительственных структур, профессионально отвечающих за разработку экономических стратегий и мер тактического управления экономикой, создали институциональные условия для трансляции достижений теории в практику государственной деятельности. С другой стороны, изменение экономических условий привело к появлению сфер активного государственного вмешательства в экономику, осуществление которых невозможно вне теоретического обоснования (денежная эмиссия, государственный долг и т.д.). Однако несмотря на активное привлечение профессиональных экономистов к формированию направлений государственной политики, отбор приоритетов и комплекса мер, применяемых на том или ином этапе, остается правом политиков, не связанных в своем мышлении с определенным направлением, набором аксиом и следствий. Экономическая политика как практическая деятельность бюрократов по воздействию на хозяйствующих субъектов с целью обеспечения желаемого поведения остается в большей мере искусством, опирающимся на интуицию и опыт, нежели наукой. Формирование экономической политики представляет собой крайне чувствительный к интересам различных групп процесс. Достаточно вспомнить постыдную практику внешнего управления российской экономикой 1990-х гг., когда меры внутренней экономической политики принимались или отбраковывались миссиями Международного валютного фонда (МВФ). Кстати здесь упомянуть утверждение Ш. Броделя, что в экономической игре карты всегда крапленые.

И в то же время сегодня экономическая наука больше может предложить экономической политике, чем это было даже в середине прошедшего века. Именно в области обоснования мер государственного воздействия, понимания их потенциальных следствий, возможности прогнозирования результатов осуществляемых воздействий и цепочки последствий экономическая наука продвинулась достаточно заметно. Спрогнозировать время начала последнего кризиса, оценить предстоящий масштаб событий не удалось. Но провести согласованную систему мер множеством правительств, купировав потенциально возможные разрушительные последствия, получилось. Так же как и стимулировать экономическую активность, не допу-

стив чрезмерного падения производства, жизненного уровня и скачка безработицы.

Целые разделы позитивной экономической теории, управившись с вопросом, «как протекают экономические процессы», завершаются разработкой мер, «как обеспечить оптимальное функционирование этих процессов». Теория экономической политики становится прикладной частью макроэкономики, финансовой науки, институциональной экономики, теории отраслевых рынков и т.д.

Настоящий учебник подготовлен коллективом авторов, работающих на экономическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета. Каждого из них отличает свое видение проблемы, представление о приоритетности и пользе реализуемых мер экономической политики, перспективности возможных векторов развития. Но в целом это позволяет представить весь спектр мер государственного воздействия на экономическую жизнь страны, показать возможности и ограничения в проводимой государственной политике.

Структура излагаемого материала выстраивается на предложенной профессором Ф. Ф. Рыбаковым классификации экономической политики государства. Первый раздел учебника посвящен рассмотрению соотношения экономической теории и экономической политики, формированию теории экономической политики.

Во втором разделе рассматриваются меры правительства по формированию целей национального развития, влиянию на мотивацию хозяйственных субъектов. К числу форм государственного воздействия, позволяющего решать эти задачи, относится институциональная политика, направленная на формирование исходных условий в распределении ресурсов и поддержание механизмов общественной координации. Инновационная и институциональная политика позволяет обеспечивать согласование долгосрочных целей национальной экономики и отдельных хозяйствующих субъектов. Через инновационную политику решается проблема формирования национальной исследовательской системы, стимулирование инновационного поведения фирм, создание благоприятных условий для предпринимателей, готовых брать на себя риски, связанные с созданием или освоением новых технологий. В рамках инвестиционной политики задачей государства является создание максимально благоприятных условий для вложения капитала и развития на этой основе. Второй раздел завершается рассмотрением социальной политики, через которую компенсируется фиаско рынка и корректируется потребление в сторону благ повышенных достоинств.

Третий раздел посвящен тем видам экономической политики, через которые государство корректирует рыночную информацию для всех экономических субъектов, побуждая их к определенной экономической активности. Через денежно-кредитную и налогово-бюджетную политику регулятор получает возможность менять ценность денег, воздействуя на процентную ставку и меняя денежную массу, через налоги и бюджетные расходы — влиять на спрос и доходность. Внешнеэкономическая политика углубляет конкуренцию или создает защитные барьеры, меняет условия ценовой конку-

ренции через ввозные или вывозные таможенные пошлины. В результате та информация, которую несут в себе цены и объемы спроса, корректируется государством. Перераспределение ресурсов внутри государства позволяет менять стимулы и условия в развитии различных территорий.

Четвертый, завершающий, раздел посвящен рассмотрению различных видов отраслевой экономической политики. Регулирование крупных народно-хозяйственных секторов имеет свою специфику и по особенностям объектов регулирования, и по используемым инструментам, и по целям осуществления регулирования.

Каждая глава содержит практикум, включающий контрольные вопросы и задания, а в некоторых главах — и кейсы.

В целом учебник призван дать единую картину целей, методов, результатов проводимой экономической политики, особенностей ее реализации в России. Показать те формы, в которых государство взаимодействует с экономическими субъектами, дополняя рынок и компенсируя порождаемые рыночными формами взаимодействия проблемы. Однако действия государства также порождают проблемы, подчас оказывается, что лекарство становится опаснее болезни. Процесс разработки, реализации и корректировки экономической политики является таким же вечным, как и сама экономическая жизнь.

Учебник предназначен для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Экономика» при изучении курса «Экономическая политика». Учебник также может быть использован в качестве дополнительной литературы при изучении курсов «Государственное регулирование экономики», «Национальная экономика».

Изучив материал данного курса, студент должен:

знать

- теоретические основы экономической политики;
- основные направления экономической политики, их взаимосвязь и взаимозависимость;
- цели и приоритеты стратегии социально-экономического развития РФ, иерархию документов стратегического планирования;
- содержание и основные методы реализации различных видов государственной политики, через которые происходит формирование стратегических направлений развития (институциональная, инновационная, инвестиционная);
- специфику государственной политики в сфере образования, здравоохранения и культуры и проблемы, возникающие в ходе проведения социальной политики;
- характер воздействия экономической политики на экономическую, предпринимательскую активность и инвестиционные решения, возможности корректировки исходной рыночной информации через инструменты денежно-кредитной, налогово-бюджетной и внешнеэкономической политики;
- современные проблемы денежно-кредитной политики России и основные направления ее реформирования;

- сильные и слабые позиции российской экономики в мировом хозяйстве и базовые концепции конкурентоспособности производителей и национальных экономик;

- особенности различных видов отраслевой политики, возможностей ее применения и потенциальных результатов в связи с уровнем развития и проблемами соответствующих отраслей национальной экономики;

уметь

- анализировать текущее состояние экономики и определять те формы воздействия государства на поведение рыночных субъектов, которые будут адекватны проблемам в экономическом развитии;

- прогнозировать возможные последствия реализуемых мер экономической политики в кратко- и долгосрочном периоде, потенциальные негативные побочные эффекты государственного воздействия, соотносить выгоды и издержки, связанные с активной государственной экономической политикой;

- проводить содержательный анализ мер различных видов экономической политики;

- анализировать официальные документы по экономической политике и проводить межстрановые сопоставления;

- использовать инструментарий микро- и макроэкономического анализа для оценки эффективности экономической политики;

владеть

- основными теоретическими концепциями, применяемыми для разработки мер экономической политики, и категориальным аппаратом, используемым в научной литературе при описании и анализе различных форм проводимой экономической политики;

- навыками самостоятельного анализа экономической политики России в различных сферах, пониманием взаимосвязи различных видов экономической политики и потенциальных возможностей используемого инструментария;

- методами оценки влияния экономической политики на хозяйственную жизнь.

Раздел I
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА
КАК СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И ПРЕДМЕТ ИЗУЧЕНИЯ



Глава 1

ПРЕДМЕТ И МЕТОД ТЕОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Изучив материал данной главы, студент должен:

знать

- теоретические основы экономической политики;
- эволюцию взглядов на содержание экономической политики;
- типологию экономической политики;

уметь

- анализировать особенности различных научных школ по подходам к содержанию экономической политики;
- оценивать предложения по осуществлению экономической политики;
- пользоваться первоисточниками, отражающими предмет и метод экономической политики;

владеть

- понятийным аппаратом экономической политики;
- навыками критического анализа научных направлений по содержанию экономической политики.

Основные понятия: экономическая политика; экономика; политика; государство; типология.

1.1. Политическая экономия как основа экономической политики

Начало XXI в. можно назвать ренессансом политической экономии. После повсеместной критики всего и вся и замены вывесок, характерных для 90-х гг. XX в., наступил период тщательного осмысления и переоценки сделанного в «лихие девяностые». Весной 2012 г. состоялся первый политэкономический конгресс стран СНГ и Балтии, положивший добротное начало возрождению политической экономии как науки. Параллельно с этим в обществе идет широкое обсуждение вопросов, связанных с экономической политикой. Объясняется это прежде всего принципиальными разногласиями между либеральными экономистами и сторонниками активной роли государства.

Экономическая политика, проводимая российским правительством, все чаще подвергается критике как со стороны научной общественности, так и комментаторами различных политических пристрастий. Россия «сидит на нефтяной игле», а вектор ее социально-экономического развития определяется ценой за баррель нефти. Либеральная модель экономического развития не ложится на российскую почву. Между тем еще в начале XX в.

российские экономисты высказывали оригинальные идеи в области теоретических основ экономической политики. Знакомство с ними дает основание считать, что и почти через 100 лет положения о теоретических основах экономической политики актуальны.

Экономическая политика — предмет, интересующий политиков, бизнесменов и ученых. Широко известны имена нобелевских лауреатов, внесших весомый вклад в изучение теоретических основ экономической политики и разработавших практические рекомендации. В популярных учебниках соответствующие главы посвящены вопросам экономической политики.

Российские ученые также не обошли вниманием указанную проблему. Пик теоретических работ по экономической политике приходится на первую треть XX в., когда идеологизация еще не охватила все стороны жизни общества. Одним из первых обратил внимание на объяснения природы экономической политики знаменитый русский ученый М. И. Туган-Барановский, который в начале XX в. указал на то, что теоретической политической экономии противостоит практическая политическая экономия, иначе говоря — экономическая политика.

Тем самым, по Туган-Барановскому, экономическая политика есть ничто иное, как практическая политическая экономия. Следует иметь в виду, что в начале XX в. еще окончательно не сформировались отраслевые и функциональные экономические науки. Их многообразие укладывалось в одно интегральное понятие — политическая экономия. Однако необходимость научной основы для экономической политики сомнению не подвергалась с самого начала. Развивая эти мысли, В. М. Штейн в 1922 г. четко разграничил теорию и практику. Он писал: «Теория изучает сущее, то, что есть, вторая говорит о должном, о том, что должно быть»¹.

Российская научная школа, разрабатывающая теоретические основы экономической политики, последовательно стояла на позициях научного обоснования экономической политики.

Профессор В. М. Штейн согласился с определением экономической политики, данным профессором Е. Филипповичем в учебнике «Основания политической экономии». Это определение лежит в основе всех дальнейших дефиниций как российских, так и европейских ученых. «Вмешательство организованных единств в особенности государства, в развитие народного хозяйства», — так писал Е. Филиппович².

В 1926 г. профессор Я. С. Розенфельд, по сути, присоединился к данной трактовке экономической политики, понимая ее как «сознательное воздействие государственной власти на экономические отношения и на направления стихийных экономических процессов»³. В более поздних монографиях известных западных ученых содержание экономической политики трактуется довольно близко к упомянутым выше позициям.

П. Вельфенс, например, определил экономическую политику как «целенаправленное создание рамочных условий в рыночной экономике с целью

¹ Штейн В. М. Экономическая политика. Петроград, 1922. С. 3.

² Там же. С. 10.

³ Розенфельд Я. С. Промышленная политика СССР (1917—1925 гг.). М., 1926. С. 9.

оказания влияния на экономические процессы и развитие экономики»¹. Таким образом, под экономической политикой и на Западе, и в России понимают одно и то же.

Российская школа теоретических основ экономической политики формировалась и развивалась на базе богатейшего мирового научного наследия. Никакой научной автаркии быть не может, ибо теоретические положения не имеют национальных границ. Наука, точнее ее достижения, — достояние всего человечества. Однако свою национальную окраску, свой национальный мундир имеют различные научные школы. Проявляется это в деталях, иллюстрациях, статистической базе. Объективные экономические законы действуют вне зависимости от национальных особенностей, но люди по-разному используют эти законы. Большую роль играют уровень развития факторов производства, степень зрелости гражданского общества и другие обстоятельства. В России, например, вопросы экономической политики актуализировались в 20-е гг. XX в. И связано это, прежде всего, с политикой построения экономики, в основе которой должна лежать исключительно общественная собственность на средства производства. Более семидесяти лет экономическая политика строилась с учетом специфических условий, в которых находилась Россия. Поэтому экономическая политика рассматривалась как деятельность правящей партии по управлению экономическими процессами. Если отбросить идеологическую оболочку, то ученые советского периода развития России исходили из позиции Е. Филипповича, также считая экономическую политику вмешательством организованных структур в хозяйственную деятельность.

Профессор В. А. Пешехонов, например, в конце 90-х гг. XX в. понимал под экономической политикой «совокупность форм и методов воздействия государства на процессы, происходящие в различных сторонах экономической жизни общества»². Экономическая политика в советский период строилась с учетом требований повышения благосостояния всех членов общества, однако перекосы в структуре экономики, чрезмерный рост оборонно-промышленного (ОПК) и топливно-энергетического (ТЭК) комплексов сдерживали решение указанных задач. В те годы ни у кого сомнений не вызывало положение о том, что теоретической основой экономической политики выступает политическая экономия. Однако сама политическая экономия рассматривалась исключительно с марксистских позиций. Любые иные взгляды считались инакомыслием. Маркс, безусловно, велик, но сводить все многообразие экономических доктрин к одной ошибочно. И жизнь подтвердила это положение.

Марксизм как одно из направлений политической экономии — стройная система взглядов, блестяще изложенная в «Капитале». Полтора века данная доктрина будоражила умы, привлекая своей целостностью и логикой. И сегодня методология анализа общественной жизни, используемая К. Марксом, дает много полезных примеров, учет которых весьма целесообразен. Большинство упреков и критических высказываний относилось

¹ Вельфенс Поль. Основы экономической политики. СПб., 2002. С. 1.

² Пешехонов В. А. Государство и экономика. СПб., 1997. С. 8.

к политической экономии социализма. Академик Н. П. Федоренко даже назвал представителей этой ветви политической экономии «платными аллилуйщиками»¹. Действительно, курс политической экономии социализма не имел той четкой логики, которая была присуща политической экономии капитализма. Более того, в дооктябрьский период многие теоретики отождествляли товарное производство с капиталистическим. Поэтому и судьбу политической экономии ограничивали историческими рамками капитализма.

Ключевой вопрос разногласий в советский период — возможность или отрицание использования товарно-денежных отношений при социализме. Политэкономы разделились на «товарников» и «антитоварников». Отсюда расхождения по ряду принципиальных вопросов, что неизбежно отражалось в разработке и реализации экономической политики. Однако вектор преобразований в экономике в конечном итоге привел к тому, что монолит общественной собственности на средства производства, являющейся экономической основой, был разрушен. Отсутствие теоретической основы, таким образом, повлияло на проводимую экономическую политику, что в наши дни стало очевидно.

Экономическая политика как деятельность государства по созданию «правил игры» для хозяйствующих субъектов зиждется на определенных принципах. И здесь убедительную и лаконичную позицию занял профессор В. М. Штейн. По его мнению, здоровая экономическая политика должна быть построена на комбинации двух основных принципов: активно-производственного и пассивно-гедонистического. Суть первого в содействии развитию производительных сил. Второй требует справедливого распределения национального дохода. Таким образом, экономическая политика эффективна и действенна в том случае, если она способствует развитию производительных сил и обеспечивает справедливое и равномерное распределение созданного продукта. Европейские ученые в более поздних работах также обращали внимание на социально справедливое распределение. Об этом писал, например, П. Вельфенс. Принципы экономической политики, по В. М. Штейну, — это компас, по которому следует сверять курс развития хозяйства.

Динамика производительных сил в конечном итоге определяют все остальные стороны общественной жизни. Смена технологических укладов и цивилизаций в основе имеет развитие производительных сил. И если экономическая политика сдерживает их рост, то такая политика требует замены. Россия в настоящее время сидит на нефтяной игле, развивая и поддерживая в первую очередь добывающую промышленность, что весьма уязвимо в перспективе. Поэтому современная экономическая политика России требует существенных корректиров.

Что касается справедливого распределения, то здесь сложились огромные перекосы. Децильные коэффициенты свидетельствуют о 16-кратной разнице крайних групп, тогда как в Европе эта разница — от 4 до 6. В современной России есть очень богатые и очень бедные. И различия между ними

¹ Федоренко Н. П. Россия: уроки прошлого и лики будущего. М., 2001. С. 241.

не сокращаются. Следовательно, проводимая экономическая политика требует принципиальной корректировки.

В советское время особое внимание обращали на принцип научности экономической политики. Еще В. М. Штейн писал, что «лучшие современные работы по экономической политике написаны теоретиками»¹. Известный специалист в области экономической политики, академик Л. И. Абалкин, утверждал, что научная обоснованность принимаемых решений — важнейший принцип экономической политики². Аналогичные мысли встречаем у П. Вельфенса: «Без теоретической базы последовательная экономическая политика не может организовать эффективный экономический порядок»³. Таким образом, российская школа и по этому вопросу разделяла взгляды западных коллег.

В научной литературе встречаются утверждения о различных составляющих экономической политики. Дж. М. Кейнс, Дж. С. Милль и другие известные авторы писали о кредитной, процентной, налоговой и других видах экономической политики.

Дифференциация экономической науки лежит в основе отпочкования от экономической теории отдельных ее составляющих. В предисловии к монографии Я. С. Розенфельда, написанном А. М. Гинзбургом, отмечается, что тщательное изучение вопросов экономической политики заставляет дифференцировать экономические мероприятия по отдельным отраслям народного хозяйства, различая промышленную, сельскохозяйственную, торговую, кредитную, финансовую политику и т.д.⁴ Сам же Розенфельд сделал интересные выводы, суть которых в том, что дифференциация политической экономии на экономику (у Розенфельда — экономию. — *Авт.*) отдельных отраслей народного хозяйства приводит и к дифференциации экономической политики на несколько составляющих: промышленную, сельскохозяйственную, торговую и кредитную политику. Однако базовая установка, выдвинутая еще М. И. Туган-Барановским, остается незыблемой. Политическая экономия, или наука о народном хозяйстве, подразделяется на ряд самостоятельных областей: собственно политическую экономию, экономическую географию, экономическую историю и экономическую политику. Следовательно, парные категории выглядят следующим образом: политическая экономия и экономическая политика, экономика промышленности и промышленная политика, экономика сельского хозяйства и аграрная политика.

Разделение труда, по Розенфельду, лежит в основе дифференциации экономической политики.

Российские ученые, таким образом, и в 20-е, и в 80-е гг. XX в. последовательно занимали позицию, согласно которой теоретической основой экономической политики выступала политическая экономия (М. И. Туган-

¹ Штейн В. М. Экономическая политика. С. 5.

² Экономическая политика КПСС / под ред. Л. И. Абалкина. М., 1981. С. 28.

³ Вельфенс Поль. Основы экономической политики. С. 40.

⁴ Розенфельд Я. С. Промышленная политика СССР (1917—1925 гг.). С. 3.

Барановский, В. М. Штейн, Я. С. Розенфельд, Л. И. Абалкин, В. А. Пешехонов и другие).

Политическая экономия — теоретическая основа не только экономической политики как деятельности государства. Она же — фундамент всех отраслевых и специальных (функциональных) экономических научных дисциплин. В свое время академик К. В. Островитянов предложил данную классификацию, которая и в наши дни отражает систему экономических наук. Однако интеграция и дифференциация знаний приводит к появлению новых научных направлений. В экономике это экономическая социология, экономическая кибернетика, экономика природопользования и др. Но это не исключает общую типологию экономических наук, где политическая экономия занимает ведущее место, являясь методологической основой всех остальных.

В настоящее время довольно много пишут об экономической политике и ее составляющих. Разрабатываются соответствующие нормативно-правовые документы как на федеральном, так и на региональном уровнях. К примеру, в Санкт-Петербурге приняли закон от 8 июня 2009 г. № 221—47 «Об основах промышленной политики Санкт-Петербурга». Все это, безусловно, следует приветствовать. В вузах России есть кафедры, в названиях которых присутствует «экономическая политика» (СПбГУ, ЮФУ и др.). Однако теоретическому наследию отечественных исследователей, заложивших основы научного анализа экономической политики, внимания явно недостаточно. Пробел этот необходимо ликвидировать, поскольку на многие волнующие нас сегодня вопросы были даны ответы в те, уже далекие, годы. Например, еще в начале 20-х гг. XX в. В. М. Штейн писал, что время от времени человечество переживает периоды прилива реформаторской энергии, зажигается идеей полного общественного переустройства, создаются планы грандиозных преобразований общественной жизни, ведется упорная борьба против традиционализма.

Далее В. М. Штейн замечает, что живучая социальная стихия рано или поздно разрушает замысловатые узоры социального регулирования. «Широкий размах идеологического маятника приводит к торжеству идеи полного невмешательства государства в общественные отношения. Из Левиафана государственная власть превращается в ночного сторожа»¹. Таким образом, амплитуда от социального регулирования до политики невмешательства в общественные отношения присуща, по В. М. Штейну, развитию человечества. История подтверждает эту маятниковую позицию по отношению к роли государства в экономике. Кризис 2009 г. вновь подтвердил эту гениальную мысль. И в наши дни сторонники и противники государственного вмешательства в экономику часто скрещивают шпаги. Очевидно, это будет продолжаться очень долго, и с переменным успехом побеждать будут и те, и другие. В современной России либеральная идеология, составной частью которой является полное устранение государства из экономики, ложится на неподготовленную почву. Российский либера-

¹ Штейн В. М. Экономическая политика. С. 5.

лизм, вестернизация противоречат вековым традициям народа, поэтому сторонников умеренного консерватизма больше.

Эффективное ведение хозяйства — индикатор проводимой государством экономической политики. Еще М. И. Туган-Барановский писал о хозяйственном принципе, суть которого в максимизации результатов при минимизации затрат. Речь шла, таким образом, о соотношении затрат и результатов. Хозяйственная деятельность, потребление разнообразных ресурсов (материальных, трудовых, денежных) эффективна тогда, когда ее результаты возмещают затраты и дают определенное приращение. Разумеется, бывают случаи, когда затраты осуществляются с такими целями, количественная оценка которых невозможна или очень затруднительна. Однако общий принцип соизмерения затрат и результатов в конечном итоге определяет эффективность хозяйственной деятельности. В. М. Штейн обращал внимание на рационализацию народного хозяйства. Рассуждая о процветании одних и упадке других государств, В. М. Штейн приходит к выводу, что необходимо «наметить такую линию экономической политики, которая избавила бы народное хозяйство от застоя и обеспечивала постоянное поддержание национальной предприимчивости на известном уровне»¹. Рационализация хозяйства, или эффективное его ведение, означает использование передовой техники, дешевых кредитов, оптимальную систему снабжения сырьем, новые формы организации народного хозяйства. Таким образом, и М. И. Туган-Барановский, и В. М. Штейн обращали внимание на то, что экономическая политика должна быть направлена на повышение эффективности народного хозяйства, достижения максимальных результатов при минимальных затратах.

Огромный вклад в решение проблемы соизмерения затрат и результатов внес профессор В. В. Новожилов, считавший методы их измерения узловой проблемой экономической науки и практики. В 50—80-е гг. XX в. разрабатывались типовые методы определения экономической эффективности капитальных вложений, основных фондов и новой техники. Большой вклад в решение проблемы измерения эффективности производства внесли Т. С. Хачатуров, В. С. Немчинов, В. А. Воротилов и другие известные ученые.

Таким образом, теоретическая основа экономической политики, разрабатываемая представителями российской школы, еще раз подтверждает диалектическую связь теории и практики.

Теоретическое наследие российских ученых, стоявших у истоков отечественной школы экономической политики, еще послужит благородному делу реформирования. Опыт великих реформаторов России — П. А. Столыпин, С. Ю. Витте и других — подтверждает истину, что нет ничего более практичного, чем хорошая теория.

Суммируя фундаментальные положения, высказанные представителями российской школы, можно констатировать **пять положений**.

Во-первых, политическая экономия была и остается основным теоретическим фундаментом экономической политики. Прошедший в апреле 2012 г. в Москве международный политэкономический конгресс подтвер-

¹ Штейн В. М. Экономическая политика. С. 7.

дил, что интерес к политической экономии не угас. Попытки предать забвению четырехвековую историю (с 1615 г., когда Антуан де Монретьен впервые ввел в научный оборот данный экономический термин) потерпели неудачу. Однако ошибки недавнего прошлого, когда в России признавали только марксистскую политическую экономию, не должны повторяться.

Во-вторых, дифференциация экономической политики объективна. Развивается мир экономических наук, усугубляется дальнейшая дифференциация экономического знания, особенно в отраслевом плане. Экономика промышленности включает экономику многообразных ее подсистем: экономику машиностроительной промышленности, экономику пищевой промышленности, экономику топливно-энергетического комплекса и т.д. Это определяет и становление различных составляющих экономической политики, поскольку в каждом новом образовании (отрасли, кластере, комплексе) есть свои особенности. Последнее необходимо учитывать при разработке экономической политики. Здесь можно выделить горизонтальный и вертикальный подходы. При первом разрабатываются общие для всей промышленности условия хозяйствования («правила игры»). При втором внимание уделяется отдельным отраслям, кластерам, комплексам в силу разнообразных причин.

Типология экономической политики окончательно еще не разработана, но в первом приближении можно говорить о трех направлениях: отраслевом, функциональном и стратегическом. Промышленная, аграрная, торговая и т.д. политика представляют отраслевой блок; финансовая, денежно-кредитная, налоговая и т.д. — функциональный, а инновационная, инвестиционная, структурная — стратегический. Однако, подчеркнем еще раз, окончательная типология экономической политики — задача, от решения которой зависят различные стороны формализации экономической политики.

В-третьих, основные принципы экономической политики, предложенные в 1922 г. профессором В. М. Штейном, могут служить индикатором ее действенности и обоснованности. В современной России практически утрачены некоторые производства. Так, например, металлорежущие станки, производство которых сократили с 18 тыс. в 1995 г. до 1,9 тыс. в 2009 г. В то же время производство папирос и сигарет возросло со 141 млрд шт. в 1995 г. до 416 млрд шт. в 2009 г.; пиво соответственно с 213 млн дкл до 1091 млн дкл¹. Деграция и примитивизация промышленности — это упадок отечественного гражданского самолетостроения, станкостроения, радиоэлектроники и других наукоемких и высокотехнологичных отраслей. В то же время активно развивается автосборочное производство. Многие мировые автогиганты имеют свои предприятия в России. Только в Санкт-Петербурге их пять. Однако в целом развитие экономики, особенно промышленности, осуществляется крайне нерационально. Низка степень переработки сырья, особенно нефти и древесины. В XXI в. нужна иная структура экономики, где господствующее положение будут занимать отрасли, производящие товар с высокой долей добавленной стоимости. Если обратиться в личному фактору, то и здесь положение далеко от оптимального. В России явное перепроизводство юристов, экономистов

¹ Промышленность России 2010 : ст. сб. М., 2010. С. 185, 254.

и менеджеров при острой нехватке инженеров-технологов, механиков, электриков. Диспропорции сложились и в различных звеньях профессионального образования: начального, среднего и высшего. Промышленности остро не хватает токарей, сварщиков, судосборщиков. Развитие негосударственного высшего образования привело к появлению многочисленных вузов, количество профессионально-технических училищ, готовящих квалифицированных рабочих, резко сократилось. В Санкт-Петербурге, например, количество учреждений начального профессионального образования с 1990 по 2010 г. сократилось со 143 до 40, а количество обучающихся — с 76,4 тыс. человек до 23,4 тыс. Количество же негосударственных вузов с 1995 по 2012 г. увеличилось с 14 до 43, а общее число студентов (включая государственные и негосударственные вузы) — с 247,5 тыс. человек в 1990 г. до 429,9 тыс. человек в 2010 г.¹

В современной России растет дифференциация по доходам. Социальное расслоение приобретает гигантские масштабы. Это, пожалуй, самая тревожная тенденция, требующая решительных мер для устранения. «Плоская» шкала налогообложения, неэффективная система налогов на роскошь, о которой только начинают говорить и принимать решения, отсутствие социальных амортизаторов заметно тормозят общественный прогресс.

В-четвертых, целевая функция развития экономики — человек. Еще Альфред Маршалл писал, что человек — фактор и цель производства. М. И. Туган-Барановский воспроизвел эту мысль. И долгие годы это трактовалось как целевая функция экономики, причем в различных по общественному устройству условиях. Так, например, в работе И. В. Сталина «Экономические проблемы социализма в СССР» был сформирован основной экономический закон — «обеспечение максимального удовлетворения постоянно растущих материальных и культурных потребностей всего общества путем непрерывного роста социалистического производства на базе высшей техники»². В планово-программных документах уже постсоветского периода концепция «цель — средства» также широко используется. К примеру, в «Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года» главная цель определяется как стабильное улучшение качества жизни населения города с ориентацией на обеспечение европейского качества на основе формирования города как интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального **города**, укрепления его роли как главного российского контактного центра региона «Балтийского моря и Северо-Запада России»³.

Возникают вопросы: «Можно ли в диаметрально противоположных социально-экономических системах провозглашать одинаковые цели? Можно ли при столь существенной разнице в доходах говорить о благосостоянии всех?» Очевидно, для современной России есть серьезные ограничения при декларировании цели роста благосостояния для всех. Прежде

¹ Санкт-Петербург в 2010 г. СПб., 2011. С. 78, 87.

² Сталин И. В. Экономические проблемы социализма в СССР. М., 1952. С. 40.

³ Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. СПб., 2007. С. 12.

всего необходимо создать средний класс, социальные амортизаторы, прогрессивное налогообложение и многое другое. Без этого рассуждение о всеобщем благосостоянии похоже на фантастику.

В-пятых, вопросы измерения затрат и результатов, рационального хозяйствования чрезвычайно актуальны в настоящее время. Сокращение энергопотребления, снижение металлоемкости отечественных изделий, рационализация организации труда и многое другое требуют постоянного внимания и действенных мер. Россия проигрывает в конкурентной борьбе из-за низкого качества выпускаемой продукции. В условиях членства России во Всемирной торговой организации (ВТО) ряд отраслей экономики могут просто быть безвозвратно потеряны. Низкая эффективность — результат утраты чувства хозяина. В конечном итоге национализация, проводимая методом кавалерийской атаки после октябрьской революции 1917 г., обернулась существенным отставанием в области производительности труда, снижением материалоемкости и других составляющих эффективности.

Таким образом, направления совершенствования экономической политики России необходимо корректировать с учетом теоретического наследия российской экономической школы.

Изложенное выше позволяет сделать два вывода.

1. Российская экономическая школа в 20-е гг. XX в. обосновала ключевые теоретические положения, актуальность которых сохранилась и в наши дни. Двадцатые годы XX в. — время творческих поисков, острых дискуссий и плюрализма мнений. Идеологический пресс еще не давил столь мощно, как это было в 1930—1950-е гг. К сожалению, идеи 1920-х гг. оказались невостребованными и забытыми. Современная Россия ищет ответы на волнующие вопросы в других местах. Отдавая должное теоретическому наследию мировой экономической мысли, не следует забывать собственные.

2. Экономическая политика, проводимая в последние два десятилетия, требует принципиальных корректировок. Сырьевая ориентация привела к гипертрофированной структуре экономики, утрате ряда отраслей, без которых экономическая безопасность России ставится под угрозу. Масштабы территорий, геополитическое положение, низкая конкурентоспособность производимой продукции требуют возрождения наукоемких и высокотехнологичных отраслей, производящих продукцию с высокой долей добавленной стоимости.

Примитивизация и деградация, характерные для 1990-х гг., постепенно уходят в прошлое. Цена за разрушение административно-командной системы заплачена баснословная. Однако вектор социально-экономических преобразований нацелен на модернизацию как экономики в целом, так и ее важнейшей составляющей — промышленности. С учетом вступления России в ВТО произойдут определенные изменения в структуре промышленности. В этих условиях повышение конкурентоспособности промышленной продукции, развитие инновационной сферы — залог сохранения и совершенствования прогрессивной структуры промышленности России.

В свое время крылатый афоризм «нет ничего более практичного, чем хорошая теория» широко использовался представителями естественных и общественных наук. Жизнь подтверждала, что эффективная практиче-