Тема 1. Характеристика промышленной политики как

стадии процесса управления и отрасли знаний

1. Промышленность страны как объект политики
2. Теоретические аспекты промышленной политики.
3. Стадии (этапы) процесса управления
4. Антикоррупционная направленность развития управления

1.

В Советском энциклопедическом словаре *«промышленность*» или «индустрия» называется важнейшей *отраслью* хозяйства, оказывающей решающее воздействие на уровень развития производительных сил общества. Напомним: составными частями производительных сил являются работники (труд), предметы труда – то, что в процессе труда превращается в готовый продукт, и средства труда или орудия труда – то, с помощью чего работники преобразуют предмет труда в изделие.

Еще менее удачно ее определение в Законе Тамбовской области[[1]](#footnote-1). В нем «промышленность» - отрасль экономики, основанная на предпринимательской деятельности в сфере материального производства.

Приведенные определения вполне подходит и к сельскому хозяйству. Критерий их отличия поможет найти семантика (состав единиц) и этимология (происхождение) самого слова. «Мышленность» происходит от «мышление». Приставка «про» означает, что это происходит до и в течение всего процесса данной деятельности: пролистаю, просматриваю, прохожу, проведу, произвожу и т.д. Первыми видами деятельности первобытных людей было собирательство плодов, грибов, яиц, меда, зерна дикорастущих растений. Они не требовали большого ума. Для занятия ткачеством, изготовлением одежды и обуви, гончарным делом потребовалось больше смекалки, (ума) мышления. Таким образом, слово «промышленность» отделило более сложные виды деятельности от традиционных, простых.

В качестве второго критерия (признака), по которому ту или иную экономическую деятельность можно отнести к промышленной, может выступать непрерывность, одновременность, технологического и трудового процессов. Например, слесари собирают автомобиль на конвейере. Если они прекратили работать, то прекратилось производство. Иное дело в сельском хозяйстве, в производстве зерна. Рабочие высеяли семена в землю, и трудовой процесс прекратился. А технологический процесс продолжается: семена прорастают, появляются всходы, которые вырастают, кустятся, растения цветут, наливается колосья, зерно в них подсыхает без проведения каких-либо работ. Убирается урожай зерна трудом работников. Разрыв в трудовом процессе при выращивании леса длится многие годы.

Третьим признаком (критерием) промышленной деятельности является объем, масштаб, производства. В документах правительства, например, содержатся такие выражения: «Предоставление квоты на промышленный вылов рыбы по результатам аукциона», «Развивать производство мяса (молока, овощей) на промышленной основе». Это дает некоторые основания сегодня называть «промышленностью» и высокомеханизированное (индустриальное) крупномасштабное производство продукции сельского хозяйства.

В то же время органы статистики в состав промышленности сегодня включают:

- добычу полезных ископаемых и называют ее «добывающей промышленностью»;

- обработку и переработку всех добытых природных ресурсов и продукции сельского хозяйства и называют «обрабатывающей промышленностью»;

- производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

Первая проблема курса и темы заключается в том, насколько сегодня правомерно использовать слова «промышленность», «отрасль» и «народное хозяйство». Они употреблялись в Общесоюзном (СССР) классификаторе отраслей народного хозяйства (ОКОНХ), утвержденном Госкомстатом и Госпланом СССР 29.10.1976 г., когда предприятия были государственными либо колхозно-кооперативными, т.е. «народными». Видимо, осознав произошедшую за это время перемену их владельцев и учитывая западноевропейские стандарты, Госстандарт РФ 06.11.01 г. отменил действие ОКОНХ с 01.01.03 года и ввел Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), в котором понятия «промышленность», «отрасль» и «народное хозяйство» отсутствуют.

Согласно законодательству РФ по вопросам стандартизации («О техническом регулировании» от 27.12.02 г. № 184-ФЗ, ст. 46) государственные стандарты служат также «*целям предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей»* и подлежат обязательному исполнению. Но учебники по экономическим дисциплинам продолжают называть современную экономику России «народным хозяйством», хотя 4/5 предприятий являются частными. Продолжаются защиты диссертаций и присвоения кандидатских и докторских ученых степеней по специальности «Экономика народного хозяйства».

Согласно постановлению Правительства РФ от 17.02.03 г. № 108, до 01.01.05 г. ОКОНХ действовал с учетом постепенного перехода на ОКВЭД. Но и по настоящее время в статистических сведениях присутствуют и «отрасли», и «промышленность». Более того, в учебной и научной экономической литературе употребляется понятие «добывающие отрасли», которых не было в ОКОНХ и нет в ОКВЭД. Поэтому в курсе лекций делается попытка как-то соединить и использовать понятия из обоих классификаторов.

По функциональному назначению эти 3 класса и 14 подклассов (подразделов экономической деятельности) в научных и познавательных целях можно разделить на два *семейства:* производство предметов для личного потребления, куда войдут производства бывших пищевой и легкой промышленности, и производство средств производства, куда войдут добывающие и остальная часть обрабатывающих производств.

В особый род экономической деятельности целесообразно выделить производства сырья и материалов для производства, т.е. предметов труда, А во второй род – производство средств (орудий) труда.

Для облегчения изложения и понимания материала далее классы и подклассы экономической деятельности будут называться соответствующими отраслями промышленности.

Многие учебники не дают никакого определения «промышленности» и состава ее отраслей и рассматривают единую «политику» в отношении всех ее классов, подклассов, групп и видов, иначе говоря, отраслей и подотраслей. Это некорректно. Есть, например, производство кондитерское, парфюмерное и табачное. В отношении первых двух можно проводить политику развития, а в отношении второй – необходима политика сокращения и ликвидации.

В учебном пособии «Промышленная политика» (Н.Н.Цикорев, В.В.Кононов. С. 9 – 15) понятие «промышленность» рассматривается с нескольких сторон, и ей дается несколько определений:

1. Промышленность как подсистема воспроизводства ресурсов других отраслей;
2. Промышленность как самостоятельная отрасль и основа воспроизводства экономики в целом;
3. Промышленное производство как система эффективного использования капиталовложений.

Далее они дают свое определение промышленности. «Промышленность – это *отрасль* общественного воспроизводства, составляющая материальную основу поступательного движения общественного прогресса, обеспечивающая средства и инструменты такого движения в долгосрочном периоде. В краткосрочном периоде это совокупность технологически связанных средств и инструментов, обеспечивающих эффективное использование инвестиций» (С. 15).

Это определение в полной мере можно отнести и к сельскому хозяйству, и к строительству, и к транспорту. Более того, в этом учебном пособии, как и во многих других, нет определения «отрасли». Оно есть в учебнике Экономика организации (предприятия). (Под ред. д.э.н., профессора Н.А.Сафронова. – М.: ЭКОНОМИСТЪ. – 2004. – 618 с. С. 26). «*Отрасль* – группа качественно однородных хозяйственных единиц (предприятий, организаций, учреждений), характеризующихся особыми условиями производства в системе общественного разделения труда, однородной продукцией и выполняющих общую (специфическую) функцию в национальном хозяйстве». Это определение не выдерживает критики.

Во-первых, предприятия, организации и учреждения никак нельзя назвать «однородными хозяйственными единицами». У них отличаются цели, функции (предназначение), задачи, правовой и экономический статус, разная «продукция». Например, в отрасль «железнодорожный транспорт» входят вагоностроительные, вагоноремонтные предприятия, локомотивные депо, предприятия строительства и эксплуатации дорог и т.д. Во-вторых, «особые условия производства», т.е. неповторимые, имеет каждая хозяйственная единица.

*Проще отрасль можно определить* как деятельность системы (совокупности) технологически и/или организационно взаимосвязанных предприятий, организаций и учреждений, участвующих в создании определенной номенклатуры товаров (услуг).

Раскрыть сущности понятия «отрасль» можно с точки зрения его семантики (составных единиц), т.е. прибегнуть к помощи «бестолкового» словаря, семантики слова. «От» означает отделение: отрезал, отрубил, отдал и т.д. «Расти» означается увеличиваться. Поэтому «отрасль» означает отросток от основного, материнского ствола. Количество «отростков» промышленности увеличивается по мере развития разделения труда и специализации производств.

Сегодня экономика России представляет сложный хозяйственный механизм, сформировавшийся исторически в результате социально-экономического развития, зонального территориального и функционального разделения труда и интеграционных процессов. Богатая сырьевая база, наличие большого экономического, научного, трудового потенциала служат основой для ее динамичного развития.

Хозяйственный комплекс страны представлен *функциональной (ОКВЭД) и территориальной структурами. Функциональная (отраслевая) структура* (по ОКВЭД) — это совокупность (состав) классов, подклассов, групп, подгрупп и видов производств в некой пропорции и их взаимосвязи.

Кроме того, в нем выделяют две сферы: *производство товаров и производство услуг.* Основу хозяйственного комплекса составляет сфера производства товаров, в которой производится 55,6% ВВП и занято 43,8% от среднегодовой численности занятых.

Сфера производства товаров включает:

1) промышленность;

2) сельское и лесное хозяйство;

3) строительство.

Сфера производства услуг включает:

1) транспорт и связь;

2) торговлю и заготовки;

3) общественное питание;

4) прочие услуги — рыночные, нерыночные, в том числе науку, здравоохранение, образование, оборону, управление.

Ныне промышленность России имеет сложную многоотраслевую структуру, которая складывалась под влиянием технического прогресса, исторически сложившихся условий, производственных навыков населения, природных ресурсов.

Наиболее существенным причинами выступали основные направления научно-технического прогресса — механизация, электрификация, автоматизация производства, совершенствование технологий, специализация и кооперирование производства, химизация и биотехнологии, компьютеризация, роботизация. Изменение и совершенствование отраслевой структуры промышленности под воздействием научно-технического прогресса происходят непрерывно. В настоящее время промышленность России насчитывает сотни отраслей и подотраслей. В действующем классификаторе выделено 30 крупных подклассов (подотраслей), из них 11 групп наиболее важных. Это: добывающая, пищевая, легкая, химическая, металлургическая, машиностроительная, приборостроительная, производство электрического оборудования, радиотехническая, автотранспортных средств, электроэнергетическая (производство и распределение электроэнергии).

Научно-технический прогресс оказал особенно большое влияние на структуру машиностроения, где получили развитие такие отрасли, как электроэнергетическая, приборостроительная с подотраслями: производство средств вычислительной техники, компьютеров, роботов, приборов контроля и регулирования сложных технологических процессов. Созданы новые подотрасли в металлургической и химической промышленности. Возникли новые отрасли промышленности — микробиологическая, космическая. Трудно сказать какая из них важная, а какая менее важна.

За период экономических реформ происходят существенные изменения в структуре добывающих и обрабатывающих производств (отраслей). Ориентация на развитие добывающих привела к росту их доли с 17% в 1992 г. до 21,6% в 1997 г. и снижению доли производств, связанных с получением готового продукта, до 78,4%.

За годы экономических реформ в России произошли изменения в соотношении между сферой производства товаров и сферой производства услуг. Доля занятых в отраслях товарного производства сократилась с 55,4 до 43,7%, а в отраслях сферы услуг возросла с 44,6 до 5б,3"%.

Отраслевая структура производства ВВП за 1990-1999 г.г. изменялась. Доля производства товаров сократилась с 65,4 % до 55,6%, а производства услуг увеличилась (табл.1)

Таблица 1.

Изменение отраслевой структуры производства ВВП, %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Отрасли | 1991 г. | 1999 г. |
| Производство товаров | 65,4 | 55,6 |
| *в т.ч:. Промышленность* | 39,3 | 32,9 |
| *Сельское и лесное хозяйство* | 16,7 | 17,6 |
| *Строительство* | 9,4 | 5,1 |
| Производство услуг | 34,6 | 44,4 |
| в т.ч.: Транспорт и связь | 10,0 | 8,5 |
| Торговля и заготовки | 6,0 | 9,4 |
| Прочие услуги | 18,6 | 26,5 |
| из них: Рыночные (банковские, страховые) | 5,6 | 8,5 |
| Нерыночные | 13,0 | 18,0 |
| в т.ч.: Наука | 2,2 | 1,5 |
| Здравоохранение | 2,4 | 4,3 |
| Образование | 5,1 | 7,9 |
| Оборона | 1,0 | 1,0 |
| Управление | 1,5 | 2,9 |

За 2002- 2005 годы промышленное производство увеличилось на 22,4 %, сельскохозяйственное на 7,0%, производство услуг для населения – на 21,4%, оборот розничной торговли – на 47,9 %, потребительские цены повысились на 59,7 %, цены на товары производственного назначения – на 92,7 %. С учетом первого полугодия 2006 года промышленное производство увеличилось на 27,8 %, производство услуг – на 30,6 %, оборот розничной торговли – на 68,7 %, цены на потребительские товары поднялись на 69,6 %, а на товары производственного назначения – на 110,8 %, т.е. увеличились в 2,1 раза. На основе этих данных можно сделать вывод, что бизнес душит сам себя инфляцией в большей мере, чем население. Поэтому остается большой доля убыточных предприятий. К концу октября 2006 г. арбитражными судами рассмотрены дела о банкротстве более 70 тыс. предприятий.

По опубликованным данным, за 2005 год и первую половину 2006 года промышленность добывающих отраслей увеличилась на 3,6 %, обрабатывающих – на 10,5 %, электроэнергетических – на 7,0 %.

Таким образом, промышленность России является 3-х «ствольным» экономическим образованием с 30 отростками-отраслями первого порядка и сотнями отростков второго и последующих порядков.

2.

Теперь выясним значение понятия «промышленная политика». Ее ошибочно представлять «одноствольной», т.е. в отношении сразу всех сотен больших и малых ветвей-отраслей и производств, в том числе находящихся в фазе зарождения, формирования, расцвета, увядания и исчезновения. Поэтому при рассмотрении этого вопроса обратимся к аналитическому методу – выясним все компоненты по частям и деталям.

Начнем с того, что «политика» является частью (компонентом) управленческой деятельности.

Знания по управлению – интернациональный продукт человечества. Они получены в результате теоретических исследований и жизненного опыта отдельных ученых и практических работников в каком-то одном вопросе, в том числе ошибками. А в совокупности стали системой знаний – огромным достоянием всего человечества.

Но чтобы развивать науку, накапливать достоверные знания общими усилиями, необходимо определить, однозначно понимать и пользоваться ее «опорными точками» — терминами (словами, категориями, понятиями). Они есть результат отвлечения от действительности, ее обобщения и абстрагирования. Например, в реальной действительности есть конкретные работники предприятия со своими именами и характеристиками. Но человеческое сознание объединило их и назвало «персоналом». В природе нет «белого» или «синего». Есть белая стена, белый лист бумаги и т.д.

Для накопления дополнительных знаний в нашей дисциплине, необходимо определиться со значением и иерархией понятий «развитие», «политика», «цель», «задачи», «стратегия», «функции», «проблемы», «вопросы», «принципы», «факторы», «решение», объект, субъект и предмет политики и дисциплины. Некоторые из них употребляются в разных учебниках в различных значениях, и определения им не даются.

В отдельных учебниках российских авторов «цель» и «задача» отождествляются. Слово «стратегия» многие авторы употребляют только в одном им известном смысле. Во многих случаях это связано с нынешней словесной вседозволенностью «демократией» и даже «анархизмом». Все это обусловило необходимость защиты русского языка и методологии в сфере изучаемой дисциплины.

Начнем с «развития». Под *развитием* принято понимать необратимое, прогрессивное, закономерное изменение соответствующего материального или идеального объекта (явления) в желаемом направлении. В результате развития возникает новое его качественное состояние: по величине, составу, структуре, свойствам, качеству. В нашем случае речь идет о пополнении имеющихся знаний в изучаемой дисциплине, о повышении их достоверности и практической применимости.

В учебниках по экономическим дисциплинам нет одинакового понимания значения и слова «цель». В переводных с английского языка книгах по маркетингу под ней понимается желаемый промежуточный результат на пути к выполнению *конечной задачи.* Целей на нем может быть много, достижение одной дает возможность двигаться к другой до поры, когда будет выполнена задача. В российских учебниках по менеджменту тоже есть понятие «дерево целей». Но ее основой является главная цель, а не задача.

В учебнике Менеджмент организации под ред. А.Г.Поршнева и др. понятия «цель» и «задача» для подразделений предприятия отождествляется.

В книге Стратегический менеджмент А.Т.Зуб пишет: «Разграничение между целями и задачами проходит по уровню, на котором они действуют в организации»**.** Задачи для подразделений предприятия у него «являются иной формулировкой общих целей в той части их достижения, которая отводится отдельным подразделениям (например, цель компании получить определенный процент прироста объема продаж может быть переформулирована как конкретные задачи производственного подразделения, отдела маркетинга, транспортного цеха, финансовой службы и т.д.)».

Нет нужды доказывать, что в русском толковом словаре под *целью понимается мнимый, желаемый результат, а под задачами – предстоящие действия.* Решение задачи означает выполнение этих действий. Авторы упомянутых учебников, вероятно, читали дипломные и курсовые работы студентов. В них цель очень хорошо отделена от задач.

В документах правительства и федеральных органов исполнительной власти часто используется слово «меры». На первый взгляд, их легко причислить к «задачам». Но в строго научном плане «задачи» и «меры» - различные понятия. По нашему мнению, «меры» - это возможные действия в будущем, а «задачи» - это будущие действия, включенные в план. Иначе говоря, возможных теоретически или практически «мер» больше числа ставящихся задач в конкретном случае.

«Проблема» означает несоответствие сущего должному, т.е. существующего положения (состояния) желаемому или необходимому *во многом.* Составными частями «проблемы» являются многие «вопросы». Преодолевается проблема – решаются вопросы – тоже посредством выполнения соответствующих задач – будущих действий.

В учебниках по менеджменту, в т.ч. стратегическому, употребляется слово «стратегия»: стратегия управления, стратегическое управление, стратегический менеджмент, стратегические цели или задачи и т.д. При этом само понятие не раскрывается, т.е. ему не дано четкого определения.

Р.А Фатхутдинов в предисловии учебника Стратегический менеджмент пишет*: «Стратегия — программа, план, генеральный курс субъекта управления* по достижению им стратегических целей в любой области деятельности».

В упомянутом учебнике А.Г.Поршнев и др. приводят несколько вариантов понимания «стратегии» разными авторами:

* набор правил при принятии управленческих решений;
* комплексный план, обеспечивающий осуществление миссии и достижение целей организации.

Далее они дают свое определение: «Стратегия организации – это *генеральный план* действий, определяющий приоритеты стратегических задач, ресурсы и последовательность шагов по достижению стратегических целей». Главное в этом определении, на мой взгляд, – *выделение в планах ресурсного обеспечения приоритетных целей и задач* (действий).

Обобщая многие случаи употребления слова «стратегия» разными авторами, можно отметить, что они не сходятся с даваемыми ими определениями. Часто под стратегией имеется в виду «генеральное или главное направление», а также «долговременная политика» в какой-то деятельности, без указания срока. Это дает основание полагать, что деятельность в этом направлении является для организации и главной, и бессрочной, т.е. постоянной.

Но ни цели, ни задачи, ни проблемы не могут быть бессрочными. В конце концов, они осуществляются, достигаются, решаются. Постоянными, бессрочными могут быть принципы (*основополагающие правила)*, методы, способы деятельности. Поэтому под стратегией правомерно понимать *принцип (правило) выделения в планах и действиях приоритетных долговременных целей и задач.*

А.Т. Зуб в учебнике Стратегический менеджмент пишет: «*Стратегическая установка, или миссия организации*, в сущности, означает попытку ответить на вопрос, в чем состоит *конечный смысл деятельности* (цель – мое примеч.) *организации.* Она обычно довольно широка по масштабу и зачастую выглядит как описание долгосрочных перспектив организации.…Какого-либо определенного и универсального набора правил для формулирования стратегической установки, подходящего для любой конкретной организации, не существует. В разных организациях ее содержание, объем, форма и уровень детализации будет отличаться. Однако для *решения этой задачи* существуют все-таки некоторые общие идеи и рекомендации». Далее приводятся предложенная Ф. Дэвидом (1991) структура стратегической установки, которая содержит описание:

1. Покупатели. Указывается, кто является покупателями организации.

2. Продукция или услуги. Описание основных видов продукции и услуг организации.

3. Рынки. Формулируется сфера конкуренции фирмы.

4. Технология. Сообщается о том, является ли технология предметом внимания организации.

5. Формулирование широких экономических задач фирмы.

6. Философия. Подтверждение основных убеждений, этических ценностей и философских приоритетов организации.

7. Самооценка. Формулирование недостатков организации и ее конкурентных преимуществ.

8. Забота об имидже. Формулирование того, как организация хотела бы выглядеть в глазах общественности.

9. Отношение к персоналу. Заявление об отношении компании к ее персоналу.

Подобные описания стратегии организации являются *перечислением ее задач (будущих действий) и их направлений*.

Известно, что у каждой организации, наряду с обычными задачами, есть очень трудные и вовсе не решаемые, например, конкурентная борьба. Они не могут быть решены раз и навсегда, не являются достижимой целью, но не могут быть упущены из вида ни на один день. Пагубное их влияние может быть лишь ослаблено, но не устранено раз и навсегда. Поэтому их можно назвать приоритетами – *предметом стратегии организации.*

При раскрытии вопроса цели и задач надо иметь в виду, что они четко сформулированы в учредительных документах каждой организации: в уставе организаций до уровня субъекта РФ, в конституциях РФ и республик в ее составе и являются уставными. Указанные в уставах *виды деятельности* составляют содержание их *функций* (лат. –деятельность, обязанность, работа) *и миссии, общественного предназначения* (лат. – посылка, поручение). Выдумывать в учебниках иные «функции», «миссии», «цели» и «задачи» означает уходить от реальной жизни в сферу схоластики.

Например, в учебнике по муниципальному управлению Н.В.Шумянковой *под функциями* местного само*управления* понимаются *основные направления* муниципальной *деятельности*. Здесь управление отождествляется с деятельностью управляемого объекта. В другом месте читаем: «Функция управления *определяет* содержание муниципального управления, *задачи органов управления»*. Тоже с точностью до наоборот. В действительности же «функция» является частью, компонентом содержания управления. Если же «функцию» понимать как «предназначение», то такая формулировка вполне корректна. Но вместо «функции» следовало бы употребить термин «миссия». Однако далее пишется: «К конкретным функциям муниципального управления относятся:

• обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;

• управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами муниципального образования;

• обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;

• удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;

• охрана общественного порядка;

• защита интересов и прав местного самоуправления и др.»

Нет нужды доказывать, что осуществление каждой из этих функций требует выполнения некой *совокупности действий (задач)*. Уставные виды деятельности организаций тоже включают совокупность действий – выполнения задач. Поэтому «функции» и уставные виды деятельности являются равнозначными понятиями. Их осуществление требует выполнения комплекса работ – задач, будущих действий. Функции органов управления и отдельных должностных лиц содержатся в *их полномочиях в виде обязанностей.*

В учебниках по менеджменту слово «фактор» употребляется иногда в значении ресурса, элемента, части целого. В толковых и энциклопедических словарях «фактор» — причина, движущая сила.

Учебники по менеджменту намеренно уходят от дачи определения слову «решение». А все объяснения сводятся к описанию процесса выработки и принятия решения. Фактически же *решение есть административный правовой акт,* директивно закрепляющий избранный вариант будущих действий.

Ныне в теории управления не все ясно и с понятием «политика». Под «политикой», политической жизнью общества, в узком смысле слова в русском языке понимается борьба за власть общественных классов, социальных слоев и групп, в том числе путем создания для этого партий, общественных движений, фракций, иных общественных организаций. Под «властью» понимается «решающее влияние» обладающих ею людей на соответствующие явления.

В обыденной жизни к слову «политика» добавляются многие слова. В результате образуются внешняя политика и многие внутренние: экономическая, промышленная, техническая, аграрная, культурная, ценовая, кадровая, региональная, муниципальная политики. Основные из них политические партии включают в свои программы в форме краткого изложения.

Лидер политической партии «Яблоко», Г.Явлинский, свою статью в журнале «Вопросы экономики» (№ 4. – 2004. – С.3-14) назвал так: «Какую экономику и какое общество мы собираемся построить и как этого добиться? (Экономическая политика и долгосрочная стратегия модернизации страны)».

Из названия следует, что под «экономической политикой» партии он понимает ее *позицию* в сфере экономики, *намерения* действовать в этом направлении в случае прихода к власти.

В предвыборной программе 2003 года (выборы Госдумы были в декабре) каждая политическая партия, кроме СПС, имела свою политику по дальнейшему развитию промышленности страны и предлагала ее обществу (избирателям). Их совокупность Российская газета справедливо назвала «магазином обещаний» (РГ. – 2003. – 04 декабря). Отсутствие в программе СПС раздела промышленной политики свидетельствует, что эта партия придерживается политики невмешательства государства в экономику.

Во введении Программы Правительства РФ «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах» (от 31.03.1997 г. № 360) записано: «В своем новом составе Правительство РФ обязано представить программу, которая была бы рассчитана на срок полномочий Президента РФ и *отражала бы его обязательства***,** взятые перед избирателями в соответствии с Программой действий на 1996 - 2000 годы "Россия: человек, семья, общество, государство". Как видим, политика Президента здесь выражена в предвыборных *обязательствах.* Рассмотрим, правомерно ли политику считать отражением обязательств Президента РФ.

Действительно, согласно ст. 80 Конституции РФ, основные направления внутренней и внешней политики государства (совокупности органов власти) определяет Президент РФ. Принято считать, что он делает это в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию, в которых выражает интересы всех классов и слоев общества. В послании 2005 г. Президент РФ заявил: «Прошу рассматривать прошлогоднее и нынешнее Послания как единую *программу действий*». (РГ. – 2005. – 26 апреля. – С.– 3). Реализуют, осуществляют политику в целом Правительство, а по отдельным видам деятельности – министерства.

Анализ посланий Президента РФ за 2001-2006 гг. позволяет выявить методику изложения в них политики в любой сфере жизни общества. Для этого характеризуется сложившаяся или прогнозируемая ситуация. Обращается или заостряется внимание на ее несоответствии потребностям общества или государства. То есть *выявляется, формулируются и актуализируются проблема* – несоответствие сущего должному – в этой сфере жизни общества. Таким образом, *должное оказывается целью политики* в этой области деятельности. А для ее достижения предлагается *ряд мер (задач) –* выполнение *будущих действий*, среди которых выделяются главные, *приоритетные.*

В Послании 2005 г. о своей политике Президент РФ высказался так: «Это – наша *базовая позиция*, и мы будем ей строго следовать». (РГ. – 26.04.05. С. – 4). В посланиях других лет такая «позиция» выражается в высказываниях следующего рода; мы должны, обязаны, приступим; нам давно пора; нам необходимо, нам требуется; считаю необходимым; полагаю необходимо; должен сказать; пора четко определить; крайне важно; предлагаю; если не сделаем, то; надо кардинально повысить, усилить, поднять.

В Послании 2006 г. Президент РФ обратил внимание присутствующих: «В посланиях последних лет были сформулированы *основные приоритеты* социально-экономической политики на ближайшее десятилетие» (РГ. – 2006. – 5 мая. – С. – 1).

В ежегодных правительственных среднесрочных программах социально-экономического развития страны содержатся те же *компоненты политики в соответствующей сфере: описание ситуации (существующего положения), формулирование проблемы и цели, постановка задач (состава будущих действий, мер), выделение приоритетов.*

Есть и досадные недоразумения. Например, в Программе на 2003-2005 гг. в п. 6.6. «Политика в сфере культуры» цели и задачи поменялись местами.

Схема этой политики такова. 1. Главными задачами являются… 2. В этих целях …// Справочно-правовая система «Гарант». – С. – 35-36).

Как видим, у Президента и Правительства РФ политика включает «проблему», «цель», «стратегию» (приоритеты), «задачи». После утверждения все это вместе становится *директивой (франц.*) – обязательным для исполнения руководящим указанием вышестоящего органа нижестоящим, руководителя – подчиненным. Поэтому под «политикой» пока она не стала директивой правомерно понимать *концентрированное выражение точки зрения (системы взглядов), позиции, намерений, устремлений, иначе говоря,* ***интересов*** *людей (классов, социальных слоев, их партий), обладающих властью, в этой сфере.*

Ведущие ученые РАСХН в учебном пособии «Аграрная политика» под редакцией проф. А.П.Зинченко (М.: «Колос» - 2004. - 304с. – С. 8)[[2]](#footnote-2) под политикой в узком смысле «понимают *систему целей и мероприятий*, направленных на развитие аграрного сектора экономики». В упомянутом Законе Тамбовской области «Промышленная политика» **-** *система правовых, экономических и организационных мер,* направленных на повышение эффективности работы промышленности в интересах социально-экономического развития области.

Но в литературе есть и иное толкование политики, в том числе и этими учеными РАСХН. Например, в учеб. пособии «Промышленная политика» (Н.Н.Цикорев, В.В.Кононов.:. – Орел: ОРАГС. – 2005. – С. 24 - 25) под ней понимается *комплекс действий государства* по созданию более благоприятных условий для развития приоритетных отраслей, т.е. неравных условий функционирования хозяйствующих субъектов. Иначе говоря, улучшение положения одних за счет ухудшения условий для других.

При таком толковании «промышленной политики» от осуществления политики Президента РФ об удвоении ВВП за 10 лет (к 2010 году) кому-то будет вдвое хуже. Второе. «*Действия* государства», по нашему мнению, являются процессом осуществления, воплощения, претворения в жизнь «политики». В реальной же жизни политика не всегда переходит в действие и остается в виде высказываний, предвыборных обещаний, программ правительства или партий. Авторы «Аграрной политики» отмечают, что многие целевые программы Правительства РФ по АПК «остались лишь на бумаге» (С. 161), «нормы Федерального закона «О государственном регулировании агропромышленного комплекса», определившего цели и задачи, основные направления экономического воздействия государства на агропромышленное производство, оказались декларативными» (С.191). Третье. Есть политика *бездействия* – невмешательства государства в экономику. Она свойственна партиям СПС и «Яблоко».

Не назвавшийся в Интернете автор под промышленной политикой подразумевает «*комплекс принципов и мер государственного воздействия на распределение ресурсов* в целях совершенствования структуры национальной экономики, поддержания конкурентоспособности выпускаемой продукции на мировых рынках, корректировки рыночных механизмов в случаях фиаско рынка…. По его мнению, о*тсутствие активной и последовательной промышленной политики* является одной из главных причин серьезного *кризиса,* переживаемого российской экономикой. Выход из него требует выработки *стратегии и тактики структурной перестройки, которые должны лечь в основу промышленной политики* страны».

В приведенном определении слово «политика» равна «принципам» плюс «меры» воздействия. Но, толковые словари «принципы» называют «основополагающими правилами», а под «мерами» можно понимать возможные виды или способы действий. Таким образом, «политика» у автора означает действия по правилам. Стратегия и тактика у него должны лечь в основу промышленной политики. Фактически же политика определяет цель, стратегию и тактику дальнейших действий.

Но не очень разборчивый обыватель с такой смесью слов может полностью согласиться, так как в обыденной жизни и речи люди часто понимают слова не в буквальном их значении. Для их переубеждения требуется усилий в 7-8 раз больше. Приведем типичные примеры. В Бюджетном кодексе РФ записано, что получатели бюджетных средств несут ответственность за их *нецелевое* расходование, то есть за использование не по назначению. А министр финансов несет личную ответственность *за целевое* расходование бюджетных средств, за использование их по назначению. В 2004 г. проведено реформирование федеральных министерств, образованы федеральные службы и агентства. В положениях о них, утвержденных председателем правительства, министры и руководители служб и агентств несут личную ответственность за *надлежащее исполнение* возложенных на министерства и агентства полномочий. Некоторые из них утвердили Положения или Административный регламент о своих подразделениях в субъектах Федерации. И установили личную ответственность их руководителей за *ненадлежащее* исполнение возложенных обязанностей.

*Объектом* изучаемой дисциплины являются отрасли промышленности (совокупность нескольких классов экономической деятельности) страны, субъекта Федерации, муниципального образования.

*Субъектами* промышленной политики, в конечном счете, являются органы власти соответствующего уровня, т.е. люди, оказывающие решающее влияние на деятельность других людей в промышленности. В свою очередь, их политика, их позиция формируется под воздействием так называемых групп влияния.

Статья 3 Конституции РФ определяет, что единственным источником власти в России является ее народ. Под ним можно понимать часть населения с правом избирательного голоса, иначе говоря, – электорат, который состоит из граждан различного социального положения, различных сословий, из носителей разных интересов.

Носители интересов — это отечественные товаропроизводители, экспортеры, импортеры, продавцы, покупатели и потребители товаров производственного назначения и личного потребления. Их интересы не всегда сходятся по вопросам цен, качества товаров. Крупным товаропроизводителям могут мешать мелкие, все отечественные могут

страдать от присутствия на рынке большого количества импортных товаров.

Для защиты своих интересов они объединяются в партии, союзы, ассоциации, движения. Их называют группами давления. Создаваемые по инициативе «снизу» такие группы становятся специализированными организациями по воздействию на властные структуры в интересах соответствующей социальной общности граждан, лоббирующими организациями. Лоббизм — это мировая практика, которая нуждается в законодательном регулировании.

Лоббирующие организации, как правило, тесно связаны с государственными структурами, формирующими политику в данной сфере с «классом» государственной бюрократия. Бюрократия — это слой служащих-профессионалов, принимающих непосредственное участие в подготовке, реализации и контроле выполнения решений, подписываемых начальствующим субъектом. Бюрократия — влиятельный слой общества. Высшие государственные служащие часто становятся лоббистами сектора экономики, которым они управляют. Это вполне объяснимо, так как в повседневной деятельности устанавливаются множественные связи, формальные и неформальные, с субъектами этого сектора.

Бюрократия заинтересована в более сложных и дорогих мерах государственного регулирования, так как это увеличивает контролируемый бюджет и объем работы ведомства. Пропорционально этому растут вес и влияние ведомства на контролируемые им процессы. Вследствие такой заинтересованности бюрократии крупнейшие лоббирующие организации часто рассматриваются в качестве партнеров в разработке политических решений. Такое сближение субъектов формирования политики иногда называют корпоративизмом

Особую роль в формировании политики играют научные учреждения и сообщества ученых, работающих в соответствующих сферах экономики. Они теоретически обосновывают содержание политики на основе научных исследований, обсуждений их результатов и предложений на конференциях, симпозиумах, в печати.

Мощное воздействие на выработку и формулирование политики оказывают средства массовой информации.

Таким образом, содержание политики оказывается как бы «средневзвешенной» величиной лоббистского влияния различных групп давления.

Особого обоснования требует предмет промышленной политики как часть предмета управления. В.Р.Веснин в книге Менеджмент в вопросах и ответах *предметом труда* по управлению называет *информацию о ситуации* или проблеме, его *результатом – управленческое решение*, средством труда – оргтехнику. Два первых определения нельзя считать корректными.

Информация – это сведения о чем-либо, о предмете, ситуации, проблеме. Это – их отражение в цифрах, словах, графиках, фотографиях. А предмет труда – это то, что подвергается изменению в процессе труда. Информацию о ситуации, явлении и предмете можно изменить, только изменив ситуацию, разрешив проблему. Осуществляются эти перемены путем определенных действий. Их планирование, организация выполнения, регулирование, контроль и учет образуют *управленческий процесс*. Менеджер трудится, чтобы *упорядочить этот процесс.* Стало быть, *предметом у*правленческого труда является *процесс деятельности управляемого объекта* с целью его упорядочения. *Предметом* же политики, как компонента управления, *являются проблемы* управляемого объекта. В нашем случае проблемы промышленности.

*Решение* управленца не может считаться конечным результатом его труда. Промышленная политика принимается, утверждается тоже в виде какой-то формы решения. За принятием решения наступает фаза организации его исполнения, контроля, регулирования и стимулирования. Следовательно, результатом труда менеджера является уровень достижения поставленной цели или решения намечавшихся задач, выполнения плановых действий, мер, дел, работ, а промежуточным результатом – упорядоченность деятельности организации. Это положение теории относится и к должностным лицам, определяющим промышленную политику страны, региона, муниципального образования.

*Помимо оргтехники*, к средствам труда управленцев необходимо причислить информацию о процессе, правовые нормы, в т.ч. локальные, его знания, опыт и т.д.

В учебниках вместо слова «концепция» - основной замысел, основные положения – иногда используются термины «идеология» или «философия» вопроса, что нельзя считать за научные открытия или достижения.

Под «идеологией» в русском языке понимается система политических, правовых, нравственных, религиозных, эстетических взглядов того или иного класса, социального слоя общества, иначе говоря, его мировоззрение, которые формируются, естественно, на основе классовых интересов. Поэтому употребление этого понятия сразу же подчеркивает классовый характер любого явления, что не всегда уместно в учебниках.

Под «философией» в советское время понималась область знаний (наука) о всеобщих законах развития природы, общества и сознания. В давно прошедшие времена «философия» в греческом языке означала – любовь к мудрствованию. В обыденной жизни ее нередко называли демагогией (демагог – вождь народа) и словоблудием. Поэтому в нашей дисциплине употреблять это слово не уместно в любом значении.

3

Так можно характеризовать «промышленную политику» с позиции федеральных, региональных и, возможно, муниципальных органов власти. На уровне предприятия соответствующей отрасли экономики «промышленная политика» превращается в конкретную «политику» этой фирмы, включающую систему политик. Их можно поделить на три большие группы – производственную политику, маркетинговую или рыночную и финансовую – и в пределах каждой выделить политику в основных видах деятельности.

Производственная политика объединяет:

* техническую политику;
* технологическую политику;
* инновационную политику;
* кадровую политику;
* политику мотивации работников.

В составе маркетинговой или рыночной политики обычно выделяются:

* снабженческая (закупочная) политика;
* сбытовая политика, которая в свою очередь, включает:

1. товарную политику;
2. ценовую политику;
3. политику распределения товаров;
4. политику продвижения товаров и стимулирования продаж;
5. политику конкуренции.

В финансовую политику входят:

* учетная политика;
* налоговая политика;
* инвестиционная политика;
* кредитная политика;
* политика деятельности на фондовом и валютном рынках.

В учебниках по менеджменту деятельность по управлению представляется в виде отдельных стадий (этапов). Иногда их называют функциями. По нашему мнению, такое название корректно, если иметь в виду, что каждая стадия (этап) управления состоит из ряда (совокупности) действий (задач).

# Началом управленческого процесса большинство учебников считает определение цели для управляемого объекта. Затем идут принятие решения, стадия организации, регулирования, учета и контроля, подведения итогов и стимулирования. В реальной действительности наблюдается иное.

# В основе всей управленческой деятельности находятся интересы – потребности, желания, мотивы, побуждения. Поэтому схема процесса управления имеет следующую последовательность.

# Наличие или появление интереса, потребности, желания, мотива.

# Обнаружение в результате мониторинга и формулирование существующих проблем (одной проблемы) – несоответствия существующего состояния (сущего) желаемому, необходимому (должному) – или возможного их появления в будущем.

# Анализ каждой проблемы – определение состава и формулирование сущности отдельных ее частей (вопросов).

1. Определение состава необходимых предстоящих действий (мер, задач) по решению каждого вопроса и проблемы в целом – по приведению (изменению) существующего состояния (сущего) в желаемое (должное).
2. Выработка политики – директивы – по этой проблеме (намерений, позиции, установки):
   * определение и формулирование конечной и промежуточных целей (желаемых состояний) по каждому вопросу и проблеме в целом;
   * выбор стратегии – выделение приоритетных задач (действий);
   * обозначение необходимых для этого средств (ресурсов) – трудовых, материальных, денежных, интеллектуальных.
3. Разработка прогноза и общей концепции (сущности, замысла, основных положений) предстоящей деятельности по устранению проблемы.
4. Определение программы – содержания деятельности, выраженной в системе (перечне) основных количественных и качественных показателей (характеристик) предстоящих изменений.
5. Составление плана и графика предстоящей работы – порядка и последовательности действий для всех и каждого исполнителя.
6. Принятие решения – правового акта (закона, постановления, приказа, распоряжения, указания, задания, норматива), директивно закрепляющего избранный из нескольких (разработанный) вариант предстоящей деятельности.
7. Организация исполнения:

* Подбор, подготовка, расстановка персонала;
* Доведение до каждого исполнителя задания, графика его исполнения и мер по стимулированию труда;
* Материальное, организационное и информационное обеспечение рабочих мест исполнителей.

1. Учет и контроль – мониторинг расходования ресурсов, результатов деятельности и сравнение их с плановыми показателями.
2. Регулирование деятельности управляемого объекта – устранение причин, вызывающих отклонения в деятельности от намеченного плана, графика.
3. Измерение и оценка результатов работы в плановом периоде.
4. Стимулирование персонала по итогам деятельности в отчетном периоде.

Важнейшей функцией управления собственностью (имуществом) является определение реальной стоимости ее объектов при продаже, передаче в аренду, в доверительное управление, в залог и т.п.

4

Большая значимость последней функции обусловлена тем, что, при ее исполнении, возможны намеренные действия работников соответствующих органов управления за взятку по неправомерному отчуждению объектов собственности или передаче их во временное пользование по заниженной цене. Нередко за взятки фирмы получают заказы на поставку продукции и услуг для государственных и муниципальных нужд. СМИ регулярно сообщают о таких фактах: осужден сотрудник Росприроднадзора[[3]](#footnote-3), VIP-чиновники Минэкономразвития[[4]](#footnote-4), под следствием замы начальников ОБЭП Иркутска и Иркутской области[[5]](#footnote-5) и бывший главный следователь Следственного комитета при прокуратуре РФ[[6]](#footnote-6) и другие высокопоставленные работники.

В Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом России, коррупция (взяточничество) рассматривается как одна из угроз безопасности страны[[7]](#footnote-7) так как она затрудняет нормальное функционирование всех государственных и общественных механизмов управления страной, вызывает в обществе недоверие к государству, создает негативный образ России на международной арене.

План предусматривает четыре направления дальнейших антикоррупционных действий государства:

* принятие федерального закона «О противодействии коррупции»;
* совершенствование государственного управления в целях предупреждения коррупции;
* повышение профессионального уровня юридических кадров и правового просвещения населения;
* осуществление первоочередных мер по реализации данного Плана.

В законе должны быть даны определения «коррупции» – как социально-юридическому явлению, «коррупционному правонарушению» – как отдельному проявлению коррупции, влекущему за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействию коррупции» – как скоординированной деятельности федеральных, региональных, муниципальных органов власти, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий.

Меры по профилактике коррупции включают в себя:

а) специальные требования к лицам, претендующим на замещение коррупционно-возможных должностей и контроль над их доходами и имуществом;

б) совершенствование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов управления;

в) возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять соответствующие органы о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной или иной ответственности за невыполнение данной обязанности;

г) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции.

Совершенствование работы органов государственного и муниципального управления включает:

а) регламентацию использования государственного и муниципального имущества и других ресурсов, передачи прав на их использование и отчуждения;

б) создание условий для справедливой конкуренции на товарных и финансовых рынках, устранение дискриминации в условиях доступа к инфраструктуре естественных монополий, повышение ответственности за картельные соглашения;

в) совершенствование правовых норм осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд в целях исключения возможности предоставления отдельным субъектам рынка неоправданных преимуществ;

г) обеспечение прозрачности процедур закупок (продаж) преимущественное использование механизма аукциона торгов, в том числе при отчуждении имущества;

д) создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;

е)повышение ответственности органов власти и должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

ж) разработка и внедрение стандартов и регламентов исполнения органами власти соответствующих функций;

з) разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в органах власти.

Меры по повышению профессионализма юридических кадров и правовому просвещению населения включают в себя:

а) повышение качества образовательных программ подготовки юристов;

б) совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров, преподающих юриспруденцию;

в) усиление антикоррупционной составляющей при преподавании дисциплин по государственному и муниципальному управлению;

г) поддержку органами власти широкого участия Ассоциации юристов России и других общественных и религиозных объединений в формировании в обществе нетерпимого отношения к коррупции, в повышении правовой культуры населения;

д) обеспечение условий для доступа населения к специализированному правовому телевизионному каналу «Закон-ТВ».

В первоочередном порядке План предлагает принять меры по:

а) соблюдению государственными и муниципальными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента РФ 12.08.02 г. № 885[[8]](#footnote-8);

б) обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликта интересов в соответствии с Указом Президента РФ от 03.03.07 г. № 269[[9]](#footnote-9).

Предусмотренные в президентском антикоррупционном плане меры почти полностью могут осуществляться и в деятельности фирм.

1. # О промышленной политике в Тамбовской области: закон Тамбовской области (принят Тамбовской областной Думой 29 июня 1999 г. N 66-З). // Справочно-правовая система «Гарант»

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Аграрная политика: учебное пособие. / Под ред. проф. А.П.Зинченко. – М.: «Колос». – 2004. – 304с. – С.8. [↑](#footnote-ref-2)
3. Вячеслав Корзун. Дар природы. // Рос. газ. – 2006. – 17 октября. [↑](#footnote-ref-3)
4. Владимир Федосенко. Десят лет тюрьмы за взятку. // Рос. газ. – 2008. – 19 августа. [↑](#footnote-ref-4)
5. Марина Лукинская, Ирина Полонская. Миллион на безопасность. // Рос. газ. – 2008. – 20 августа.. [↑](#footnote-ref-5)
6. Владимир федосенко. Взятка в деле генерала. // Рос. газ. – 2008. - 20 августа [↑](#footnote-ref-6)
7. Национальный план противодействия коррупции: утв. Президентом РФ 31.07.08 г. ПР-1568. // Рос. газ. – 2008. – 5 августа. [↑](#footnote-ref-7)
8. # Общие принципы служебного поведения государственных служащих: (утв. Указом Президента РФ от 12.08.02 г. N 885) (с изменениями от 20 марта 2007 г.). //Справочно-правовая система «Гарант».

   [↑](#footnote-ref-8)
9. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Указ Президента РФ от 03.03.07 г. № 269. // Справочно-правовая система «Гарант». [↑](#footnote-ref-9)