

*Ф. Ф. Рыбаков*

## **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ОПЫТ ПРЕПОДАВАНИЯ**

Уже более десяти лет кафедра экономической теории и экономической политики Санкт-Петербургского университета ведет подготовку магистров по программе «Прикладная макроэкономика и экономическая политика». За это время накоплен определенный опыт, появились авторские учебные курсы. Однако необходимость осмысления общей концепции экономической политики, ее структуры и содержания осознается все настойчивее. Что такое экономическая политика? Каковы ее составляющие? Каким образом без дублирования построить учебный план для подготовки магистров? Попытаемся высказать на этот счет собственную позицию.

Экономическая политика — это, прежде всего, часть более общего и собирательного понятия — политики. Последняя, по В. И. Далю, есть наука государственного управления<sup>1</sup>. Политика включает в себя определение форм, задач, содержания деятельности государства<sup>2</sup>. Она имеет стратегический и тактический эшелоны. Первый содержит определение долговременных целей и путей их достижения. Второй — текущие задачи и направления их реализации. Стратегия и тактика, таким образом, являются своеобразными временными уровнями политики в целом. И то, и другое пришло в значительной степени из военного лексикона, однако широко используется в политической риторике. Тактика предполагает учет конкретной обстановки, необходимую трансформацию средств и методов достижения поставленных целей с учетом сложившихся на данный момент обстоятельств.

Экономическая политика в самом общем виде — это прежде всего деятельность (или бездеятельность) государства с целью координации хозяйственного развития, определения соответствующих «правил игры» для хозяйствующих субъектов.

Еще не так давно под экономической политикой (речь шла об экономической политике КПСС) понимали совокупность научно сформулированных идей и положений, долговременных и ближайших задач, целенаправленных действий, с помощью которых

---

**Феликс Федорович РЫБАКОВ** — д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и экономической политики СПбГУ. Заслуженный работник высшей школы РФ. Окончив Экономический факультет (1969) и аспирантуру (1973), преподавал на факультете. После защиты докторской диссертации с 1986 по 1993 г. заведовал кафедрой политэкономии и был проректором по научной работе Института культуры. Читал лекции в Японии, Норвегии, Финляндии. В 1993 г. вернулся в Университет. Научные интересы — экономика социально-культурной сферы и экономическое реформирование России в XX в. Автор более 300 научных работ, в том числе 16 индивидуальных и 16 коллективных монографий. Ряд работ опубликован в США, Германии, Англии, Финляндии и Словакии.

© Ф. Ф. Рыбаков, 2009

осуществляется руководство экономикой (речь шла о партийном руководстве)<sup>3</sup>. Если абстрагироваться от политической оболочки, то суть экономической политики выражена правильно. Ссылки на В. И. Ленина, считавшего экономическое строительство самой главной политикой, самой интересной политикой, подкреплявшие формулировку, не должны смущать современников, ибо здесь все достаточно корректно и никакая классовая борьба прямо не отражена<sup>4</sup>.

Экономика, политика, государство... Три составляющих того, что называется экономической политикой. О соотношении экономики и политики написано достаточно много книг и статей, на эту тему защищен ряд кандидатских и докторских диссертаций. В. И. Ленин считал политику концентрированным выражением экономики<sup>5</sup>. В советский период в трактовке экономической политики всегда упоминалось об определяющей роли партии в ее реализации. Экономическая политика — функция правящей и господствующей партии. Таковы реалии не столь далекой действительности.

На Западе экономическую политику рассматривают как функцию государства. В «Экономиксе» К. Р. Макконнелла и С. Л. Брю 33-я глава названа «Государство и экономическая политика». В ней речь идет о пяти экономических функциях правительства. В их числе обеспечение правовой основы и социального климата, поддержка конкуренции, перераспределение доходов и материальных благ, регулирование распределения ресурсов для обеспечения общественными товарами и корректировки побочных эффектов, стабилизация экономики<sup>6</sup>. Н. Г. Мэнкью в «Принципах экономикс» 34-ю главу назвал «Основные проблемы макроэкономической политики», в ней он рассуждает о целесообразности государственного воздействия на экономику<sup>7</sup>. Речь идет также о методах политического воздействия на экономику. И опять же три важнейших составляющих — государство, экономика, политика — определяют природу и содержания экономической политики. Субординация этих понятий, их правильная трактовка и взаимозависимость находятся в центре внимания представителей различных экономических школ, отстаивающих в ряде случаев противоположные теоретические доктрины. В учебнике «Основы экономической политики» подчеркивается, что экономическая политика представляет собой совокупность мероприятий и ограничений правового характера, направленных на создание в экономике благоприятных условий для стабильного и эффективного взаимодействия экономических субъектов, а также на устранение или уменьшение негативных факторов экономического развития страны<sup>8</sup>. Автор специально обращает внимание на задачи экономической политики. Последние определены как установление рамочных условий, ограничивающих свободу действия экономических субъектов<sup>9</sup>. Таким образом, речь идет и о степени вмешательства в экономику путем создания рамочных условий для осуществления хозяйственной деятельности.

В советский период много говорили об экономической роли государства. Уже в 1933/34 учебном году в вузах СССР начали читать курс «Экономическая политика». Он, по мнению большинства ученых, имел описательный характер. Теоретических обобщений в нем не было<sup>10</sup>. В первом учебнике по политической экономии социализма под редакцией акад. К. В. Островитянова утверждалось, что плановое руководство народным хозяйством составляет важнейшую черту хозяйственно-организаторской функции социалистического государства<sup>11</sup>. В более поздних публикациях акцентировалось внимание на том, что государство относится к надстройке, но его деятельность глубоко проникает в экономический базис. Отсюда вытекают функции государства. В их числе выделяли обеспечение развития материально-технической базы общества; заботу о повышении культурно-технического уровня и воспитания; руководство развитием экономических отношений<sup>12</sup>.

Однако еще А. Смит и К. Маркс в свое время писали об экономической роли государства. В «Богатстве народов» А. Смит обращал внимание на расходы государства по трем направлениям: оборона, правосудие и общественные работы (включая общественные учреждения)<sup>13</sup>. Тем самым экономическая функция государства, по А. Смицу, — это поддержание обороны, правопорядка, развитие образования, содействие торговле и забота о достоинстве.

Экономическая политика может рассматриваться как деятельность государства по созданию и поддержанию «правил рыночной игры». В одном из учебников МГУ функции государства представлены в виде трех направлений: институционально-правовое, компенсационное и экономико-политическое<sup>14</sup>. Последнее, по мнению авторов учебника, может быть представлено как осуществление экономической политики в наиболее узком определении. Это поддержка нормального функционирования рыночного механизма, сглаживание циклических колебаний, преодоление последствий экономических шоков, обеспечение условий долгосрочного экономического роста.

Таким образом, содержание экономической политики — это, прежде всего, деятельность государства, степень его вмешательства в осуществление экономических процессов. Отсюда следует, по крайней мере, два вывода: 1) экономическая политика может быть активной и даже агрессивной; 2) но она же может быть нейтральной и просто пассивной. Истоки лежат в тех доктринах, на которых основана государственная политика в целом. Либеральная модель по своей сути отторгает активную роль государства. Чем меньше оно вмешивается в экономику, тем лучше. «Точечное» воздействие — вот содержание экономической политики государства при либеральной модели развития. Иное дело — ориентация на активную роль государства, политику государственного регулирования экономических процессов. Но где водораздел, граница, переступив которую либеральная модель превращается в нечто противоположное? Очевидно, маятниковая периодичность увлечения либерализмом и регулированием и впредь будет иметь место. История уже дает примеры своеобразной периодизации экономической политики развитых государств. И та, и другая модель имеет свои плюсы и свои минусы. И фетишизация любой из них малопродуктивна. Уроки безудержной либерализации 1990-х годов должны нас многому научить. Важно, чтобы ученики были понятливые и не упрямые.

Экономическая политика отражает состояние хозяйственной жизни. А формы и методы воздействия на нее выбираются с учетом текущих и перспективных задач. Особенно ответственным для жизни страны является период хозяйственных преобразований, рыночной трансформации. Экономическая политика в этих условиях требует наиболее решительных шагов. И роль государства в период трансформационных преобразований возрастает. Эту истину подтверждают события октября–ноября 2008 г.

Экономическая политика имеет множество составляющих. Часто говорят об аграрной, промышленной, структурной, инновационной, инвестиционной экономической политике и других ее направлениях. Какова же их субординация? Построение упорядоченной системы элементов экономической политики крайне важно при разработке учебной программы для подготовки магистров.

Уже упомянутая магистерская программа «Прикладная макроэкономика и экономическая политика» предполагает изучение нескольких дисциплин, в названиях которых есть слово «политика» — инновационная, инвестиционная, структурная, налоговая, кредитно-денежная. Их набор был осуществлен с учетом тех или иных обстоятельств.

Но целостной концепции структуры магистерской программы создать пока не удалось. Отчасти потому, что дело это для нас было совсем новым. Также это связано с тем,

что только практика может дать ответ на вопрос о структуре и последовательности читаемых курсов.

Известные экономисты по-разному представляют субординацию различных составляющих экономической политики. Акад. А. Д. Некипелов, например, полагает, что структурная политика является частью промышленной политики<sup>15</sup>. Акад. А. И. Татаркин под промышленной политикой понимает составную часть стратегии общественного развития. У этого автора приводится политико-экономическая трактовка промышленной политики как системы отношений между органами власти, хозяйствующими субъектами, научными и общественными организациями по поводу формирования структурно-сбалансированной конкурентоспособной промышленности<sup>16</sup>. Однако о месте и роли промышленной составляющей в общей экономической политике сказано очень мало. Правда, акад. А. И. Татаркин не считает синонимами промышленную и структурную политику. Есть и другие толкования промышленной политики. Очевидно, как и в любом большом деле, необходимо вначале определиться с общими вопросами, а затем переходить к более частным. Экономическая политика — собирательное понятие, а аграрная, промышленная и другие отраслевые подвиды являются ее органическими составными частями. Государственное воздействие на национальное хозяйство в целом и его составные части — вот основа разграничения видов и элементов экономической политики. Здесь же уместно ставить вопрос о стране в целом и ее регионах, а значит, и о региональной экономической политике. Последняя привязана к специфике региона, учитывает всю гамму особенностей специализации, размещения, кооперации и др.

Практика последних лет показала, что региональная экономическая политика в своей основе имеет целевые ориентиры, определяемые в программах и планах социально-экономического развития территорий. В подобных документах нет недостатка, ибо каждый губернатор или глава администрации считает своим долгом отместить все ранее наработанное и провозгласить собственную программу или план. Последние, в свою очередь, персонализируются исключительно с именем данного руководителя.

Региональная экономическая политика — это своеобразный «срез» государственной экономической политики, привязанной к определенной территории. Регионы, в свою очередь, невозможно нивелировать или подогнать под общие стандарты. Все они разные. В России, являющейся страной-континентом, иначе быть просто не может.

Территориальный и отраслевой подходы обязательно увязывают интересы регионов и отраслей, способствуют разрешению возникающих противоречий.

Противоречия, как известно, источник развития, а увязать интересы Федерации в целом и отдельных регионов — задача архиважная. В наши дни регионы конкурируют между собой за средства госбюджета, за переманивание богатых налогоплательщиков. Нейтрализация подобных процессов, безусловно, функция государства. Только оно может быть арбитром и вносить коррективы в региональную экономическую политику.

Таким образом, для России региональная экономическая политика не менее важна, чем федеральная. Но первая строится на основе второй. Государственная экономическая политика, ее установки обязательны для территориальных образований. Однако это положение не следует понимать слишком упрощенно. Высшие органы власти, такие как Минэкономразвития, Минрегионразвития и другие выступают координаторами и арбитрами при разработке региональной экономической политики. Следует извлечь уроки из печального опыта 1990-х годов, когда отсутствие четкой региональной экономической политики, а также безудержная суверенизация ряда территорий привели к серьезным разночтениям в законодательстве. Федеральные и региональные законы подчас

противоречили друг другу. Потребовалось определенное время и серьезная работа по преодолению подобных противоречий. Кстати, одна из главных задач, поставленных перед федеральными округами, состояла именно в ликвидации противоречий в законодательстве.

Итак, экономическая политика должна иметь региональную составляющую.

Народное хозяйство — это сложная, субординированная система, включающая отраслевые, региональные, функциональные и иные составляющие. Статистика с 2004–2005 гг. уже не оперирует отраслевым классификатором, а использует группировки по видам экономической деятельности. Однако это не должно полностью исключить из научного анализа отраслевой подход. Но если руководствоваться последним, то следует признать наличие промышленной и аграрной политики как относительно самостоятельных подвигов экономической политики в целом. Промышленная политика — это не только обращение к промышленности. Последняя влияет на все подсистемы национальной экономики. Изменения в промышленности неизбежно влекут перемены в строительстве, транспорте, связи и т. д. Промышленность создает то, что в недалеком прошлом называлось средствами производства, а в наши дни скрывается за оболочкой основного капитала. Станки, машины, механизмы, средства телекоммуникаций и многое другое, потребителями которых выступают все отрасли экономики, создаются в промышленности. Даже в условиях, когда сфера услуг уверенно лидирует по доле в ВВП, промышленность остается основным производителем средств производства. Воздействие промышленной политики на все отрасли и виды деятельности огромно. В этом контексте представляется верным утверждение акад. А. Д. Некипелова о том, что промышленная политика традиционно включает в себя политику во всех отраслях хозяйственной деятельности<sup>17</sup>.

Диалектика целого и его частей лежит, таким образом, в основе разграничения составляющих экономической политики. Но довольно часто в научной литературе и государственных документах речь идет об инвестиционной, инновационной, бюджетной и других видах экономической политики. По-видимому, здесь отражен функциональный «срез» экономической политики.

Финансы, кредит, инвестиции...Межотраслевой характер этих вопросов очевиден. Поэтому финансово-кредитная и инвестиционная политика — относительно самостоятельные виды экономической политики в целом. Межотраслевой и межрегиональный характер экономической политики наиболее органично проявляется через финансово-кредитную, инвестиционную и некоторые другие составляющие. События последних лет, мероприятия по оздоровлению финансовой системы свидетельствуют о межсистемном, сквозном характере указанных направлений экономической политики.

Однако везде сильным быть нельзя. Это говорил еще Бисмарк. Значит, необходимость селективного характера действий государства по координации экономической деятельности очевиден. Теория «локомотивов роста» наиболее адекватно ложится на инновационную деятельность, а инновационная политика не может иметь одинаковую степень напряженности для всех отраслей и видов экономической деятельности. Здесь, как нигде в другом месте, главное в определении приоритетов и концентрации сил и средств на ограниченных участках. В противном случае инновационного прорыва не достичь.

Особое место занимает структурная политика. Ее главная задача — оптимизация структуры экономики. Это особенно актуально в периоды хозяйственных реформ, когда межотраслевые пропорции приводятся в соответствие с требованиями времени.

Структурная политика носит межотраслевой и межрегиональный характер, а в рыночных условиях служит мощным инструментом обеспечения сбалансированности спроса и предложения.

Структура народного хозяйства складывается под влиянием различных причин. Главные из них — природно-климатические, историко-этнические особенности, наличие или отсутствие полезных ископаемых, и др. В России исторически сложилась такая структура экономики, в которой добывающие отрасли занимают ведущее место. И изменение данной структуры в сторону роста доли наукоемких и высокотехнологических отраслей происходит крайне медленно.

В обиходе часто употребляют такие обороты, как кадровая политика, амортизационная политика, даже лесная политика и др. Все это свидетельствует об отсутствии четкой и общепринятой иерархии видов и подвидов экономической политики. Однако чистота терминологии все же не самое главное. Сущность и есть единство множества определений. А последнее имеет место там, где не достигнуто единство в понимании природы явления. Поэтому различия, а подчас и доморощенные подходы к трактовке содержания экономической политики, неизбежны.

И все же магистерская программа «Прикладная макроэкономика и экономическая политика» может быть построена без дублирования вопросов, освещаемых в различных учебных курсах.

Основной блок — экономическая политика. Здесь необходимо осветить ряд вопросов: сущность, содержание и эволюция взглядов на формирование экономической политики. Данный курс представляет методологию дальнейшего развития и углубления в сущность и формы проявления экономической политики. Однако детализация тех или иных составляющих здесь вряд ли целесообразна.

Следующий уровень изучения — промышленная, аграрная и социальная политика. Данные составляющие призвали углубить и детализировать полученные знания на методологическом уровне. Промышленная политика может включать и структурную составляющую как составную часть. Возможно и выделение структурной политики в самостоятельную дисциплину.

Далее рассматривается налоговая, антимонопольная, таможенная, кредитно-денежная политика. Как уже отмечалось, в данном блоке необходимо разместить все функциональные составляющие экономической политики. Уже упомянутый Пауль Вельфенс выделяет шесть основных направлений экономической политики:

- в отношении правовых норм, регулирующих экономическую деятельность;
- в отношении экономического порядка;
- интеграционную и внешнеэкономическую;
- воздействия на хозяйственные процессы;
- роста (и структурную);
- охраны окружающей среды<sup>18</sup>.

Тем самым сама экономическая политика определенным образом структурирована. И этот переход может служить одним из вариантов последовательности читаемых курсов.

Последовательность учебных курсов — важнейший методический прием для усвоения материалов. Поэтому второй и третий блоки должны следовать один за другим, а не параллельно. Наконец, завершающим этапом подготовки магистров по программе «Прикладная макроэкономика и экономическая политика» может быть курс «Внешеэкономическая политика», а также «Антикризисное управление».

Разумеется, сказанное выше не претендует на истину в последней инстанции. Задача автора — привлечь широкую научную общественность к обсуждению проблемы теоретического обоснования экономической политики.

И поскольку названная магистерская программа покоится на глубоком и всестороннем изучении макроэкономики, здесь необходим третий (продвинутый) уровень макроэкономики.

---

<sup>1</sup> *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. СПб.; М., 1882. С. 261.

<sup>2</sup> *Философский словарь* / Под ред. М. М. Розенталя и П. Ф. Юдина М., 1963. С. 353.

<sup>3</sup> *Экономическая политика КПСС: Учеб. пособие* М., 1981. С. 4.

<sup>4</sup> *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 41. С. 407; Т. 43. С. 130, 141.

<sup>5</sup> *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 42. С. 278.

<sup>6</sup> *Макконнелл К. Р., Брю С. Л.* Экономикс. Ч. 2. М., 1992. С. 200.

<sup>7</sup> *Мэнкью Н. Г.* Принципы экономикс. СПб., 1999. С. 749–764.

<sup>8</sup> *Вельфенс П.* Основы экономической политики. СПб., 2002. С. 37.

<sup>9</sup> *Вельфенс П.* Основы экономической политики. СПб., 2002. С. 37.

<sup>10</sup> *История политической экономии социализма. Очерки* / Отв. Ред. Д. К. Трифонов и Л. Д. Широкоград. Л., 1972. С. 28.

<sup>11</sup> *Политическая экономика: Учебник.* М., 1954. С. 427.

<sup>12</sup> *Политическая экономика социализма: Научно-методическое пособие преподавателю.* Л., 1970. С. 65–66.

<sup>13</sup> *Смит А.* Исследования о природе и причинах богатства народов. Кн. 5. М., 1962. С. 449.

<sup>14</sup> *Курс экономической теории* / Под ред. А. В. Сидоровича. М., 1997. С. 449.

<sup>15</sup> *Некипелов А. Д.* Промышленная политика в России стала реальностью // БОСС. 2007. № 11. С. 86.

<sup>16</sup> *Татаркин А. И.* Промышленная политика как основа системной модернизации экономики России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2007. № 4. С. 8.

<sup>17</sup> *Некипелов А. Д.* Промышленная политика в России стала реальностью // БОСС. 2007. № 11. С. 86.

<sup>18</sup> *Вельфенс П.* Основы экономической политики. СПб., 2002. С. 29–33.

Статья поступила в редакцию 24 декабря 2008 г.