

УДК 35.077

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ И ЭКОНОМИКОЙ: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ

**ЦЫПИН ИГОРЬ СЕРГЕЕВИЧ**, д-р экон. наук, профессор Московского государственного индустриального университета

**E-mail:** tsypin.i@gmail.com

**ЦЫПИНА СВЕТЛАНА ИГОРЕВНА**, аспирантка Финансового университета

**E-mail:** s.tsypina@yandex.ru

В работе приводятся результаты первой индустриализации промышленности в 1930–1940-х гг. Рассматриваются основные меры, направленные на мобилизацию управления промышленностью и экономики в целом в период Второй мировой войны и послевоенного восстановления народного хозяйства. Анализируются основные глобальные эксперименты в экономике 1960–1980-х гг. Прослеживается развитие функционального управления экономикой в переходный период 1990-х гг. На основании проведенного исследования опыта работы отечественных и зарубежных компаний предлагается оптимальная система управления промышленностью на основе эффективного сочетания отраслевого, функционального и программного подходов к управлению промышленностью. Даются предложения по совершенствованию управления промышленностью и реализации стратегии развития национальной индустрии.

**Ключевые слова:** управление; промышленность; структура управления; централизация; децентрализация; эффективность.

## The State Administration of National Industry and Economy: Experience and Challenges

**IGOR S. TSYPIN**, ScD (Economics), professor of the Moscow State Industrial University

**SVETLANA I. TSYPINA**, post-graduate student, Financial University

The paper describes the results of the first industrialization in 1930–1940s; the main measures taken to ensure the state administration of some industries and the national economy as a whole during the Second World War and post-war recovery. Further, it analyzes the main global experiments in the Russian economy in 1960–1980 and traces the functional management of the economy during the transition period of the 1990s. The investigation into the experience of domestic and foreign companies has permitted to develop an optimal administration system for national industry through the effective combination of industrial, functional and programmatic approaches to the administration. The authors suggest solutions to improve the administration of national industry and to provide for the implementation of its development strategy.

**Keywords:** management; industry; management structure; centralization; decentralization; efficiency.

### Этапы развития управления промышленностью и экономикой России

Управление промышленностью и экономикой России прошло в своем развитии с 1930-х гг. три этапа.

*Первый этап.* Создание и развитие централизованной системы управления промышленностью и экономикой в целом (1930–1990-е гг.).

*Второй этап.* Формирование функциональной системы управления в условиях перехода к рыночной системе хозяйствования в Российской Федерации (1990–1999 гг.).

*Третий этап.* Усиление системы государственного управления промышленностью и экономикой в целом в современных условиях (1999 г. – н/в).

Рассмотрим тенденции государственного управления промышленностью и экономикой более подробно.

В 1930-х гг. были заложены основы централизованного командно-административного и программного управления промышленностью и экономикой (план ГОЭЛРО и др.), что позволило провести в кратчайшие сроки индустриализацию экономики СССР и превратить страну из аграрной в индустриальную.

Именно благодаря командно-административному управлению с комплексом централизованных специализированных министерств и ведомств были созданы в кратчайшие сроки крупнейшие промышленные и инфраструктурные объекты.

Для обеспечения оперативного управления экономикой на местах была создана структура представителей Государственного Комитета обороны и партторгов ЦК КПСС на крупнейших предприятиях нашей страны.

В целях обеспечения высокого конкурентного уровня производимой на заводах продукции, разработки и освоения выпуска новейшей техники по каждому виду вооружений в период Великой Отечественной войны был создан комплекс конкурировавших между собой опытно-конструкторских бюро, что позволило обеспечить эффективную научно-технологическую разработку и внедрение передовой техники и современных технологий.

После завершения Великой Отечественной войны система управления на базе централизованных министерств и ведомств включала в разные периоды развития экономики от 50 до 54 министерств и ведомств.

Каждое министерство обеспечивало проведение единой научно-технологической и производственной политики, осуществляло жесткое планирование и контроль выполнения правительственных заданий. Именно в послевоенный период были успешно реализованы крупнейшие военные и гражданские программы, связанные с развитием машиностроения, созданием атомного и водородного оружия, атомных и гидроэлектростанций, выполнением крупнейших космических программ (полет человека в космос, создание международных орбитальных станций и т.п.).

Однако в 1950–1960-е гг. возникла необходимость решения вопросов управления промышленностью не только на государственном, но и на региональном уровне. Для выполнения этой масштабной задачи была проведена серия экспериментов

по совершенствованию управления народным хозяйством на местах путем создания территориально-производственных объединений и советов народного хозяйства на центральном (федеральном) и региональном уровнях. Кроме того, в 1980-х гг. был осуществлен крупномасштабный экономический эксперимент по апробации новых методов планирования и управления развитием науки и техники на предприятиях трех крупнейших отраслей отечественной промышленности: электротехнической, оборонной и химической. Но в условиях централизованной экономики и ограниченного срока проведения (четыре — пять лет) эти эксперименты не дали серьезных экономических результатов. Что касается управления наукой, то в рамках отраслевых министерств, ведомств и Академии наук СССР была создана эффективная система реализации наиболее перспективных научных достижений, которые заложили основы научно-технического прогресса в современных условиях и на перспективный период.

Именно в этот период была образована система управления фундаментальными научными исследованиями на основе региональных научных центров в Санкт-Петербурге, Новосибирске, на Урале и на Дальнем Востоке.

На втором этапе развития государственной системы управления экономикой и промышленностью (в 1990-х гг.) произошел переход на рыночную систему хозяйствования, что потребовало создания новой адекватной системы управления. Была разработана либеральная рыночная модель и адекватная ей функциональная система управления экономикой (в рамках реорганизации системы административного управления), которая осуществлялась по двум основным направлениям: на федеральном уровне и на уровне регионов (см. *рис. 1*).

На федеральном уровне была реорганизована структура управления Администрации Президента Российской Федерации. В частности, с целью экспертного обеспечения решения крупномасштабных социально-экономических, в том числе финансовых и фискальных проблем было создано Экспертное управление и ряд других функциональных подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

На третьем этапе в связи с недостаточной эффективностью деятельности Правительства РФ была проведена реформа структуры и функций органов управления Правительства РФ и администраций регионов.



Рис. 1. Направления реформы государственного и регионального управления

В качестве основных задач реализованной ныне административной реформы были выделены:

- переход от отраслевой к функциональной системе управления;
- сокращение численности разросшегося управленческого аппарата;
- упорядочение структуры и функций Правительства РФ, Администрации Президента Российской Федерации, региональных органов управления;
- внедрение программно-компьютерной системы контроля и управления.

В рамках указанной реформы была вдвое сокращена численность министерств. Создана трехуровневая система управления:

- 1) министерства (за которыми закреплены право-устанавливающие и политические функции);
- 2) федеральные службы (осуществляют контрольно-надзорные функции);
- 3) федеральные агентства (выполняют правоприменительные функции, специализируются на предоставлении государственных услуг).

Аналогичные преобразования были проведены на уровне регионов. Очень важно, чтобы установленные функции (министерств, служб и агентств)

не дублировались на различных уровнях управления, что особенно актуально в современных условиях. В рамках административной реформы осуществляется автоматизация выполнения управленческих функций и вводится электронный контроль деятельности кадрового аппарата органов государственного управления (в том числе промышленных, финансовых и налоговых органов). В зафиксированных должностных инструкциях действия чиновников протоколируются в указанных программах, что позволяет:

- 1) распространить на них систему Ф. Тейлора;
- 2) обеспечивать прозрачность выполнения ими управленческих операций и тем самым снизить уровень коррупции;
- 3) расширять регламенты таким образом, чтобы они охватывали министерства и ведомства в полном объеме, что позволяет усилить контроль действий чиновников как со стороны Правительства, так и со стороны Администрации Президента.

Необходимо, чтобы автоматизированные информационно-контролирующие системы аппарата управления Правительства РФ, министерств

и ведомств были согласованы между собой и своевременно устраняли диспропорции в своей деятельности.

В регионах для более эффективного обеспечения административно-правового регулирования и координации деятельности регионов России, устранения противоречий между Конституцией и федеральными и региональными законами и другими нормативными актами, обеспечения более четкой административной вертикали в принятии и реализации решений был создан институт представителей Президента Российской Федерации в семи федеральных округах, в рамках которых были объединены более 80 регионов России.

Перестройка экономики на функциональные рельсы в целом оказала определенное благоприятное воздействие на развитие страны. Вместе с тем в условиях современной экономики функциональная система управления не отвечает в полной мере потребностям ускорения инновационного развития России. Для предметной оценки различных аспектов данной проблемы целесообразно рассмотреть структуры управления промышленностью и экономикой в целом.

## Структура управления промышленностью и экономикой в целом

Проведенный нами анализ показывает, что современные управленческие структуры можно представить в виде схемы, приведенной на рис. 2.

Особый интерес в современных условиях представляют отраслевой, функциональный и программный подходы с точки зрения эффективности управления.

После реализации крупномасштабной программы электрификации России (план ГОЭЛРО, рассчитанный на 15–20 лет) программный подход к управлению доказал свою эффективность и стал успешно использоваться при разработке и реализации фундаментальных научно-производственных проектов (Манхэттенский проект разработки атомного оружия в США, космическая программа «Аполлон», проекты производства сложной военной и гражданской продукции в России и т.д.).

Что касается отраслевого подхода, то он наиболее успешно проявил себя в условиях централизованной командно-административной системы управления в период первой индустриализации экономики, Второй мировой войны и послевоенного восстановления промышленности и экономики в целом.

В рыночной системе хозяйствования государство сочло необходимым отказаться от централизованной отраслевой системы управления экономикой и перейти к новой функциональной модели. Однако в процессе действия новой системы управления экономикой в России появились определенные трудности, которые были связаны с недостаточным развитием крупных производственно-хозяйственных объединений в различных отраслях рыночной экономики.

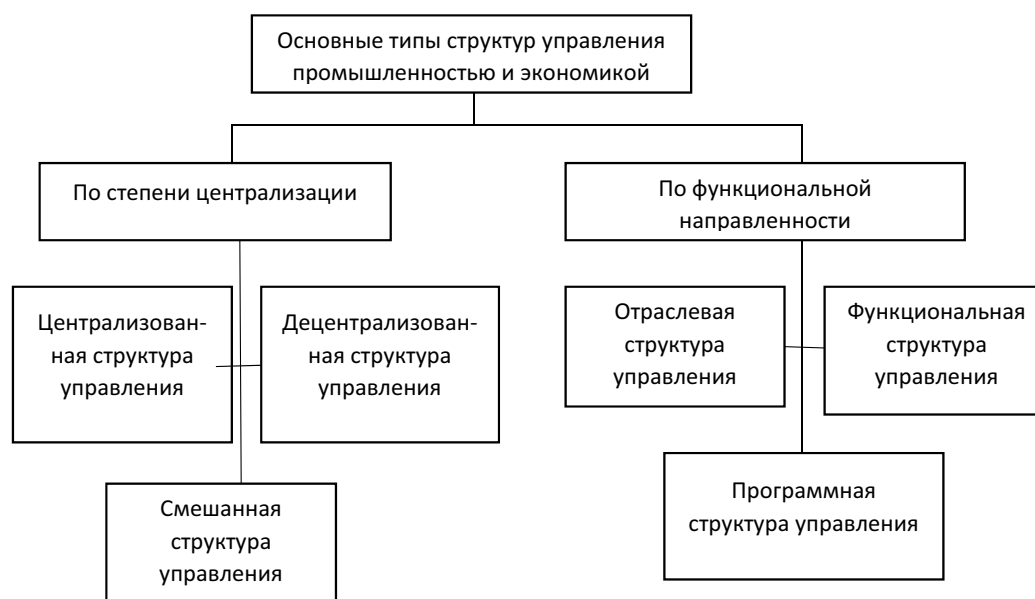


Рис. 2. Типы структур управления промышленностью и экономикой

Создавая функциональную систему управления, Правительство РФ ориентировалось на опыт работы США, Германии, Франции и других высокоразвитых стран мира, достаточно успешно работающих в условиях рыночной системы хозяйствования.

В США, например, в каждой отрасли промышленности функционируют от 3 до 5–6 крупных объединений, которые могут самостоятельно достаточно глубоко разрабатывать научно-техническую

политику, производить высокоэффективное оборудование и высококачественную продукцию для отечественного и мирового рынков. Однако в России в каждой отрасли промышленности мы не имеем подобной сложившейся высокоэффективной структуры объединений, определяющей промышленную политику в отрасли. В этих условиях прямолинейное использование функциональной структуры управления не позволит обеспечить эффективную промышленную политику без



Рис. 3. Основные направления стратегии развития промышленности России

вмешательства государства с использованием отраслевой структуры управления.

### Основные направления стратегии развития промышленности

В современных условиях наиболее рациональным является обеспечение оптимального сочетания отраслевого, функционального и программного подходов в виде комбинированной структуры управления промышленностью Российской Федерации.

Указанные направления стратегии представлены на *рис. 3*.

### Выводы

Усиление государственного регулирования экономикой стало необходимым с учетом кризисных явлений в экономике в 2008–2009 гг. и в 2014–2015 гг., а также в рамках экономических санкций Евросоюза и США, которые подрывают работу России в рамках ВТО.

Успешное осуществление указанных направлений может быть обеспечено при выполнении следующих мероприятий:

- 1) тесная координация деятельности Совета по промышленной политике при Президенте России Минпромторга России, а также отраслевых министерств и ведомств;
- 2) развитие частно-государственного партнерства на основе оптимального сочетания деятельности государственных органов власти и наиболее крупных объединений предпринимателей, а также предприятий крупного, среднего и малого бизнеса;
- 3) привлечение к выполнению государственного заказа предприятий МСП;
- 4) развитие государственной контрактной системы;
- 5) локализация производства в России (т.е. обеспечение производства на отечественных предприятиях) от 50% и выше комплектующих при привлечении зарубежных партнеров;
- 6) внедрение системы государственных гарантий по лизингу при приобретении новейших технологий, машин и оборудования на отечественных предприятиях;
- 7) увеличение таможенных пошлин на импорт иностранных изделий, аналоги которых производятся в России;
- 8) налоговые льготы, льготные кредиты и субсидии для национальных предприятий, при-

обретающих современные машины и оборудование.

### Литература

1. Примаков Е. М., Макарова В. Л. Государственная политика промышленного развития России: От проблем к действиям. М.: Наука, 2004. С. 216.
2. Просветова Ю., Цыпина С. И., Цыпин И. С. Стратегия модернизации экономики и промышленности России // Просветова Ю., Цыпина С. И., Цыпин И. С. Сборник научных статей Модернизация экономики как основа социально-экономического развития России. Минобрнауки РФ МГИУ, М., 2015. С. 334.
3. Цыпин И. С. Проблемы модернизации экономики России в XXI веке: монография. М.: ВГНА Минфина России. 2012. С. 224.
4. Цыпин И. С. Экономика промышленного предприятия: учеб. пос. М.: ВГНА Минфина России, 2012. С. 321.
5. Цыпин И. С. Стратегия развития России в условиях экономических санкций США и ЕС // Микроэкономика. 2014. № 4. С. 124.

### References

1. Primakov E. M., Makarova V. L. The state policy of industrial development of Russia: From challenges to action [Gosudarstvennaya politika promyshlennogo razvitiya Rossii: ot problem k deystviyam]. Moscow, 2004, p. 216.
2. Prosvetova U., Tsyypina S. I., Tsyypin I. S. The strategy of modernization of the economy and industry of Russia. [Strategia modernizatsii ekonomiki i promyshlennosti Rossii: sbornik nauchnyh statey Modernizatsiya economiki kak osnova sotsialno-economicheskogo razvitiya Rossii]. Moscow, 2015, p. 334.
3. Tsyypin I. S. Problems of modernization of the Russian economy in the twenty-first century. [Problemy modernizatsii ekonomiki Rossii v 21 veke/monoghrafia]. Moscow, 2012, p. 224.
4. Tsyypin I. S. The economy of the industrial enterprise. [Economika promyshlennogo predpriyatia/uchebnoe posobie]. Moscow, 2012, p. 321.
5. Tsyypin I. S. The strategy of development of Russia in the conditions of economic sanctions the US and the EU. [Strategia razvitiya Rossi v usloviayah ekonomicheskikh sanktsiy EU i USA]. *Microekonomika*, 2014, No 4, p. 124.