

УДК 332.14

Романова О. А., д-р экон. наук, профессор, заведующая отделом промышленной политики и экономической безопасности Института экономики УрО РАН, г. Екатеринбург

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА: ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ

В статье рассмотрен механизм реализации промышленной политики, сформированный в 80–90-е гг. XX в. Определены новые подходы к формированию современного механизма. Особое внимание в статье уделено таким новым инструментам проведения промышленной политики, как реализация приоритетных проектов, кластерный подход, частно-государственное партнерство, комплементарные институты развития на региональном уровне.

Промышленная политика является обязательным атрибутом государственного участия в экономическом развитии любой страны. Однако формы и методы такого участия государства чрезвычайно многообразны. Они определяются не только стадией цивилизационного развития общества, уровнем социально-экономического развития страны, но и спецификой институциональной среды, структурными характеристиками экономики. В отечественной экономике промышленная политика являлась предметом активных дискуссий, в результате чего многократно менялись методы ее проведения, что имело своим следствием противоречивые результаты. Сегодня во всем мире вновь можно отметить повышенный интерес к промышленной политике. Данное обстоятельство во многом предопределено новым отношением, характерным для начала третьего тысячелетия, к промышленности, оказавшийся в центре конкурентной политики.

Конкурентоспособность промышленности приобретает особое значение, ибо промышленность — это та сфера, которая реализует научные разработки и исследования. Несмотря на закономерное сниже-

ние доли промышленности в формировании ВВП отдельных стран или ВРП регионов при росте доли сектора услуг, необходимо учитывать, что, с одной стороны, в промышленности наблюдается более высокий рост производительности труда, чем в сфере услуг, с другой — значительно возросла взаимозависимость между сферой услуг и промышленностью. Так, в начале XXI в. увеличившийся спрос на услуги в промышленности был вызван, прежде всего, ростом производства бизнес-услуг, которые уже в 2000 г. составили в странах ЕС 48,3% ВВП. Кроме того, более 80% совокупных расходов на НИОКР осуществляется, по данным *Eurostat Business Statistics*, в отраслях промышленности. То есть именно промышленность способна реализовывать и развивать новые технологии, именно здесь производятся и экспортируются новые конкурентоспособные товары.

Конкурентоспособность целесообразно рассматривать с двух позиций: с точки зрения способности руководства установить экономико-правовые рамки, благоприятные для развития промышленных предприятий и их инфраструктуры, а также возможностей эффективного использования

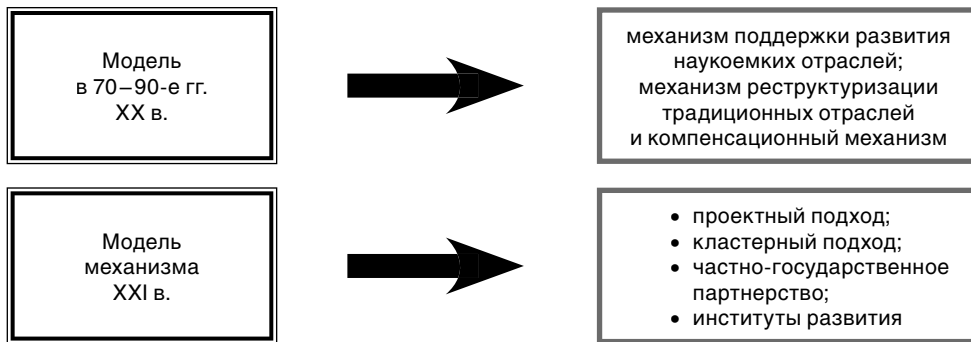


Рис. 1. Механизмы реализации промышленной политики в России

всех факторов, благотворно влияющих на производство. Такая позиция высказана в докладе «Промышленная политика в Европе»¹. В этом контексте допустимо вмешательство государства в экономику, а промышленная политика, если не понимать ее как нечто догматическое и неизменное, является закономерной и необходимой, хотя и может изменять свои основные черты.

Характер государственной поддержки в разных странах и в разные периоды времени меняется. Например, во Франции в 60–80 гг. XX в. использовались инструменты, имеющие четко заданную целевую направленность — помощь предприятиям-экспортерам, развитие отдельных регионов, стимулирование научных исследований. Помощь отраслям продолжала осуществляться и во второй половине 80-х гг., но произошло смещение акцентов. В традиционные отрасли (черную металлургию, судостроение и текстильную промышленность) было направлено 50% средств, в то время как в высокотехнологичные — только 20%. Основным объемом финансирования приходился на производство, затем производственные инвестиции, и лишь на третьем месте были инвестиции в НИОКР. Для малых и средних предприятий помощь предоставлялась в двух основных формах: субвенции (70% помощи) и ссуды. Основное финансирование идет малым

и средним предприятиям и только 5,5% — непосредственно на НИОКР².

В конце XX в. во Франции несколько изменилась ситуация в финансировании НИОКР. Основная помощь предоставлялась так называемой промышленной технологии³, которая финансировалась в виде традиционных государственных кредитов на НИОКР, льготного финансирования, государственных контрактов, создания инфраструктуры для развития науки и технологии.

Мировой опыт подтверждает, что успешность проведения промышленной политики во многом определяется продуманным механизмом ее реализации. Можно отметить, что в России этот механизм, также как и сама промышленная политика, претерпел значительные изменения (рис. 1).

Еще в 80–90-е гг. прошлого столетия основная модель механизма реализации как государственной, так и региональной промышленной политики представляла собой механизм развития наукоемких отраслей, механизм реструктуризации традиционных отраслей и компенсационный механизм. Последний был призван не только снизить негативные социальные последст-

¹ См.: Politiques industrielles pour l'Europe. P.: Doc. Fr., 2000. P. 36.

² См.: Кругликова Т. В. Промышленная политика Франции во второй половине XX в. Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН. М.: Наука, 2008. С. 27.

³ Термин «промышленная технология» означает комплекс различных форм промышленных инноваций и НИОКР.

вия процесса трансформации промышленного комплекса территории, но и решить проблемы, являющиеся общими и для традиционных, и для наукоемких отраслей (проблемы структурной безработицы, инфраструктурного обеспечения структурной перестройки промышленности региона, повышения «инновационности» промышленности и т. д.).

Именно такая модель механизма реализации промышленной политики была заложена в «Концепции промышленной политики Свердловской области»⁴. В качестве методов ее проведения декларировались ресурсные (обеспечивающие) и институциональные методы. Основными формами реализации региональной промышленной политики являлись индикативные планы и программы преобразования традиционных отраслей и производств, программы реструктуризации промышленных предприятий, программы развития наукоемких отраслей, а также специальные целевые программы как формы компенсационного механизма. Региональная промышленная политика эволюционировала от модели, ориентированной на решение задач выживания и стабилизации к модели инновационного развития. Она оказалась тем инструментом, применение которого способствовало стабилизации экономического развития Свердловской области и определенному сохранению научно-технического и инновационного потенциала.

Изменившиеся условия и новые требования к современной промышленной политике предопределяют необходимость совершенствования механизма, а также разработки новых подходов к реализации промышленной политики. При этом некоторые из элементов ранее действовавшего механизма могут быть сохранены, но при усло-

вии значительной модификации. Так, разработка как федеральных, так и региональных целевых программ остается важным инструментом реализации промышленной политики. Однако в современных условиях, начиная с 2007 г., осуществляется мониторинг исполнения программ не только по затратам, но и по достижению целей, по выполнению мероприятий. Программы должны осуществляться с привязкой к долгосрочным приоритетам, с повышением самостоятельности и ответственности государственных заказчиков за реализацию программ, с отражением в программах территориального аспекта. Особенно важен переход к крупномасштабным долгосрочным программам, увязанным с долгосрочной концепцией и отраслевыми стратегиями. Принципиально важным является внедрение новых технологий управления федеральными целевыми программами. Целесообразен переход к проектному принципу управления данными программами, передача на конкурсной основе функций по управлению, привлечение управляющих компаний, мотивированных на снижение затрат по проектам и увеличение результативности⁵. Такой подход позволит передать управление государственными инвестициями в руки профессиональных менеджеров и наладить эффективный мониторинг выполнения программных задач. Перспективно формирование федеральных целевых программ, обеспечивающих технологические прорывы в стратегически важных отраслях и направлениях. В рамках таких программ важно предусмотреть финансовую и организационную поддержку крупных частно-государственных проектов НИОКР, выполняемых силами крупного бизнеса.

Совершенствование работы над федеральными и региональными целевыми программами является лишь одним из на-

⁴ См.: Романова О. А. и др. Региональная промышленная политика: теоретические основы, практика формирования и механизм реализации. Пре-принт. Екатеринбург: УрО РАН, 2000.

⁵ См.: Набиуллина Э. Приоритеты деятельности на 2008 год и среднесрочную перспективу // Экономист. 2008. № 4. С. 18.

правлений эволюции механизма реализации промышленной политики. Другим, более кардинальным направлением, является формирование новых механизмов ее реализации. Среди них могут быть выделены как наиболее значимые четыре: система приоритетных проектов различного масштаба, кластерный подход, частно-государственное партнерство, институты развития. Конечно, четкое разграничение этих механизмов невозможно, ибо они в значительной мере дополняют друг друга, однако можно отметить некоторые принципиальные позиции, характерные для каждого из вышеперечисленных механизмов.

Реализация приоритетных промышленных проектов различного масштаба. В рамках проекта как инструмента промышленной политики соединяются административные, финансовые, структурные, технологические и рыночные ресурсы. Среди таких проектов можно выделить в качестве примера два типа: первый — это инфраструктурные проекты, второй тип — инновационные проекты. Поддержанные в рамках промышленной политики инновационные проекты обычно преследуют три цели. Первая — это создание в рамках отечественной экономики замкнутых цепочек добавленной стоимости, на выходе которых создается конкурентоспособный наукоемкий продукт. Вторая — это встраивание отечественных компаний в глобальные цепочки с участием транснациональных компаний на базе отечественных зарубежных транснациональных компаний. Третья — формирование транснациональных компаний на базе отечественных.

Однако особое значение имеет реализация системы национальных проектов развития, направленных на решение не локальных частных задач, а на структурные изменения в экономике, обладающие существенным макроэкономическим эффектом, влияющими на уровень национальной конкурентоспособности и темпы роста эко-

номики в целом. Разработка и реализация таких проектов требует совместного участия или конструктивного партнерства науки, бизнеса и государства с разделением рисков финансирования.

Одним из наиболее стратегически значимых приоритетных промышленных проектов государственного масштаба, реализуемых на Урале, является проект «Урал промышленный — Урал полярный». Он включен в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Объекты, входящие в состав проекта, включены в Стратегию развития железнодорожного транспорта в России до 2030 г., Федеральную целевую программу «Развитие транспортной системы Российской Федерации (2010–2015 гг.)», Генеральную схему размещения объектов электроэнергетики до 2020 г., Долгосрочную государственную программу изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России. На реализацию проекта «Урал промышленный — Урал полярный» Инвестиционный фонд направил 6,5 млрд руб.

Начата системная работа со стратегическими инвесторами. В целях привлечения капитала в горнорудные предприятия силами ОАО «Корпорация «Урал промышленный — Урал полярный» и ведущих научно-исследовательских институтов подготовлено 16 обоснований инвестиций на разработку месторождений Приполярного и Полярного Урала⁶. Одной из новых серьезных задач является разработка комплексной модели горнорудных районов. Основная идея заключается в выработке единого подхода к территории, что позволит максимально использовать имеющийся потенциал и существенно сократить затраты на добычу, переработку и перевозку полезных ископаемых.

Кластерный подход к построению промышленной политики. Кластеры не

⁶ См.: Басаргин В. Проект вступает в новый этап развития // ТЭК: энергия регионов. 2008. №3–4. С. 32.

являются абсолютной новацией в хозяйственной практике, но лишь в последние десятилетия они становятся объектом и инструментом государственной промышленной политики. Такой подход позволяет реализовать новую роль частного сектора, государства, торговых ассоциаций, исследовательских и образовательных учреждений, прежде всего, с точки зрения их участия в инновационном процессе.

Построение кластера связано с организацией процессов технотермодинамики однотипных технологических систем в рамках нового, формирующегося в России технологического уклада на основе преобразования и замещения новыми технологическими решениями значительных массивов отечественных промышленных производств. Поэтому одной из основных задач формирования кластера является доведение ряда принципиально новых лабораторных технологий, основанных на новых физических принципах, до новых систем практической деятельности, что позволит перевооружить отрасли предшествующих технологических укладов. Именно кластеры являются реальным шансом создания системы современных промышленных платформ в России с учетом специфических отечественных цивилизационных оснований. В рамках кластера становится реальным продвижение от фундаментальных научных заделов к новым типам технологий и техники, на основе которых реально создание новых типов продуктов и услуг, имеющих гарантированный спрос на основе процедур системного маркетинга.

Кластерный подход — это не только средство достижения таких целей промышленной политики, как структурные изменения, модернизация экономики, повышение ее конкурентоспособности, усиление инновационной направленности, но и мощный инструмент регионального развития. При этом необходимо учитывать, что, поддерживая развитие кластеров в рамках региональной промышленной политики, невозможно

копировать то, что есть в других регионах. Эффективные кластеры строятся на региональных особенностях, которые превращаются в источники конкурентных преимуществ. Кластеры как институциональная форма организации нового технологического и социо-культурного уклада являются своеобразным связующим звеном, увязывающим развитие государства и отдельных регионов. Именно кластер позволяет включать стратегические региональные решения в масштабные российские проекты.

На Среднем Урале Институтом экономики УрО РАН совместно с Правительством Свердловской области, рядом хозяйствующих субъектов разработаны концептуальные основы формирования кластера медицинской техники, концептуальная модель создания высокотехнологического кластера «Титановая долина»⁷, концептуальные основы создания автомобильного кластера с участием машиностроительных предприятий Свердловской области и других регионов Урала⁸. Кроме того, наши исследования показали, что на Урале серьезным потенциалом кластеризации, т.е. устойчивого функционирования в системе связанных отраслей, обладают машиностроение (прежде всего, оборонное), металлургия, лесная промышленность. Хотелось бы подчеркнуть, что построение любого кластера, в рамках которого осуществляется взаимодействие со многими производствами и другими кластерами — это всегда определенный мегапроект, реализация которого предполагает осуществление многочисленных отдельных проектов.

Частно-государственное партнерство (ЧГП). Конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной

⁷ См.: Романова О. А., Оглоблин А. А., Лаврикова Ю. Г. Концепция создания высокотехнологического кластера «Титановая долина». Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН. 2008.

⁸ См.: Там же. С. 108

власти является неотъемлемым условием нормального функционирования рыночной экономики. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от зрелости, а также национальных особенностей рыночных отношений. При этом государство всегда отвечает за выполнение социально-ответственных функций, связанных с общенациональными интересами, а бизнес всегда остается источником и основной движущей силой развития и приращения общественного богатства.

Представляется, что возросший интерес к ЧГП является закономерным итогом экономической эволюции как результата борьбы за экономическую власть между отдельными людьми и разнообразными группами. Поскольку основной движущей силой экономического развития является присущая людям воля к власти, то развитие мировой экономики стимулируется постоянной борьбой между государством и рынком, т.е. между группами лиц, опирающихся в своей борьбе за экономическую власть на эти два института⁹.

Важнейшую роль экономическая власть играет в процессах глобализации и транснационализации. По-видимому, появление двух наиболее значимых экономических сил — государства и частного бизнеса, прежде всего, в лице ТНК — предопределяет необходимость их более тесного сотрудничества. Можно отметить, что общемировая тенденция укрепления ТНК привела к тому, что по своей экономической мощи эти компании стали сопоставимыми с независимыми государствами. В 2000 г. по объему добавленной стоимости из 100 самых крупных экономических систем 29 были ТНК и 71 — независимые

государства¹⁰. Таким образом, существуют две наиболее значимые экономические системы — государство и частный бизнес, в данном случае в лице ТНК. Они должны не только бороться за экономическую власть, что стимулирует развитие мировой экономики, но и с целью повышения ее эффективности должны более тесно сотрудничать. Такая ситуация предопределила совершенно особое качество взаимодействия бизнеса и власти, которое сейчас называется партнерством. Оно выходит за рамки простого использования властными структурами возможностей предпринимателей для реализации общественно значимых целей.

Форма взаимодействия государства и бизнеса, известная как государственно-частное партнерство (ГЧП, *Public-Private Partnership*) зародилась в начале 1990-х гг. в Великобритании, когда на смену традиционному взаимодействию заказчика (государства) и подрядчика (бизнеса), пришла модель, называемая *частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative)*.

Необходимо учитывать, что в настоящее время единого определения, а, соответственно, и понимания ЧГП даже в тех странах, где оно развивается достаточно успешно, до сих пор не сложилось. Поэтому мы говорим лишь об имеющихся подходах к определению данного института общественных отношений, имея в виду, что в каждой стране существует определенная специфика в трактовке указанного понятия. Разнообразие видов, форм и сфер применения ГЧП делают его универсальным механизмом для решения целого ряда долгосрочных задач — от создания и развития инфраструктуры до разработки и адаптации новых перспективных технологий. Наше видение таких понятий, как концепция,

⁹ См.: Мовсесян А. Г. Иррационально-эволюционный подход к развитию мировой экономики // Вестник Московского университета. Серия «Экономика». 2001. №3. С. 73.

¹⁰ См.: Либман А., Хейфец Б. Экономическая власть и стратегии российских ТНК на постсоветском пространстве // Общество и экономика. 2006. №11–12. С. 154.

Таблица 1

Частно-государственное партнерство

Элементы понятий ЧГП	Содержание
Концепция партнерства	Развитие договорных отношений, регулирующих сотрудничество частного и государственного секторов с целью оказания общественных услуг, создания или модернизации инфраструктуры, развития других сфер, затрагивающих общенациональные интересы
Основной принцип концепции ЧГП	Государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства
Основной признак ЧГП	Участие в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости

принцип и признак частно-государственного партнерства приведены в табл. 1.

Каждая из сторон частно-государственного партнерства имеет собственные цели, решает свои конкретные задачи, имеет различную мотивацию. Интересы государства и бизнеса могут не только не совпадать, но и быть противоречивыми. Поэтому заключению договора о партнерстве должны предшествовать переговоры сторон, балансирующие эти интересы и цели проектов. Цели государства и бизнеса в ЧГП приведены в табл. 2.

Существенное значение для уточнения принципиальных положений формирования концепции развития ЧГП имеет уточнение вклада партнеров (табл. 3). Участие предпринимательского сектора в совместных проектах сопровождается внедрением более эффективных методов работы,

совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками.

Со стороны государства в проектах ЧГП реализуются правомочия собственника, государство получает более благоприятную возможность исполнения своих основных функций — контроля, регулирования, соблюдения общественных интересов. Кроме того, неизбежные предпринимательские риски перераспределяются в сторону бизнеса. Государство сохраняет за собой основные рычаги регулирования и контроля.

Общественная значимость ЧГП заключается в том, что в конечном итоге выигрывает общество как глобальный потребитель более качественных услуг.

Таблица 2

Цели государства и бизнеса в ЧГП

Участники ЧГП	Основные цели
Государство	<ul style="list-style-type: none"> ■ создание большей добавленной стоимости; ■ эффективная передача частному партнеру рисков, связанных с планированием, строительством, финансированием и управлением текущей деятельностью объекта ■ увеличение бюджетных доходов; ■ получение косвенных эффектов за счет оживления; конъюнктуры и роста инвестиционной привлекательности
Частный бизнес	стремление <i>стабильно</i> получать и увеличивать прибыль

Таблица 3

Вклад партнеров в успешное развитие экономики

Участники ЧГП	Содержание вклада
Государство	Предоставление налоговых и иных льгот, гарантий, определенных объемов финансовых ресурсов, сохранение основных рычагов регулирования и контроля, в том числе тарифной политики, контроля за безопасностью, экологичностью и т. д.
Частный бизнес	Финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т. д.

Федеральные и региональные институты развития. Необходимым условием успешного проведения промполитики является высокая эффективность работы самого государства, наличие у госорганов не только требуемого набора инструментов реализации промполитики, но и достаточного объема финансовых ресурсов. В стране сейчас созданы так называемые институты развития, которые включают в себя особые экономические зоны, инвестиционный фонд, Российскую венчурную компанию, Банк развития РФ и др. Институты развития являются относительно новой институциональной формой. По мнению некоторых специалистов, институты развития — это особая форма организации частно-государственного партнерства. Существует мнение, что это способы прямого финансирования государством проектов, активизирующих экономический рост. Представляется наиболее правомерным определение институтов развития как дискретных правил игры, т. е. решений государственной власти в экономической сфере, воздействующих не на все экономическое пространство, а на конкретные субъекты хозяйственной жизни¹¹. Создана нормативная база функционирования институтов развития. Принят Федеральный закон «О Банке развития». В 2008 г. Банк инвестирует в экономику страны более 100 млрд руб. долгосрочных инвестиций, что

позволит реализовать инвестиционных проектов на сумму больше 300 млрд руб. в инфраструктурные отрасли, авиа- и судостроение, лесопереработку и др.¹²

Российская венчурная компания (РВК) провела первый конкурсный отбор управляющих компаний. Созданные с участием РВК венчурные фонды (с совокупным размером капитала около 6 млрд руб.) уже инвестируют в инновационные проекты. Эти проекты реализуются в химической и фармацевтической промышленности, в сфере информационных и энергосберегающих технологий. Первые 10 инновационных компаний уже получили инвестиции от фондов РВК. Введен механизм особых экономических зон (создано 4 особых экономических зоны технико-внедренческого типа и 2 промышленно-производственные зоны, где зарегистрировано 54 резидента).

Целесообразно дополнить институты развития, созданные на федеральном уровне, комплементарными региональными институтами развития. Такие институты, по нашему мнению, могут являться катализаторами инновационного экономического роста и эффективными инструментами проведения государственной региональной промполитики.

Региональные институты развития формируются с целью снижения дефектов рын-

¹¹ См.: Мау В. Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2 С. 17.

¹² См.: Набиуллина Э. Приоритеты деятельности на 2008 г. и среднесрочную перспективу // Экономист. 2008. № 4. С. 6.

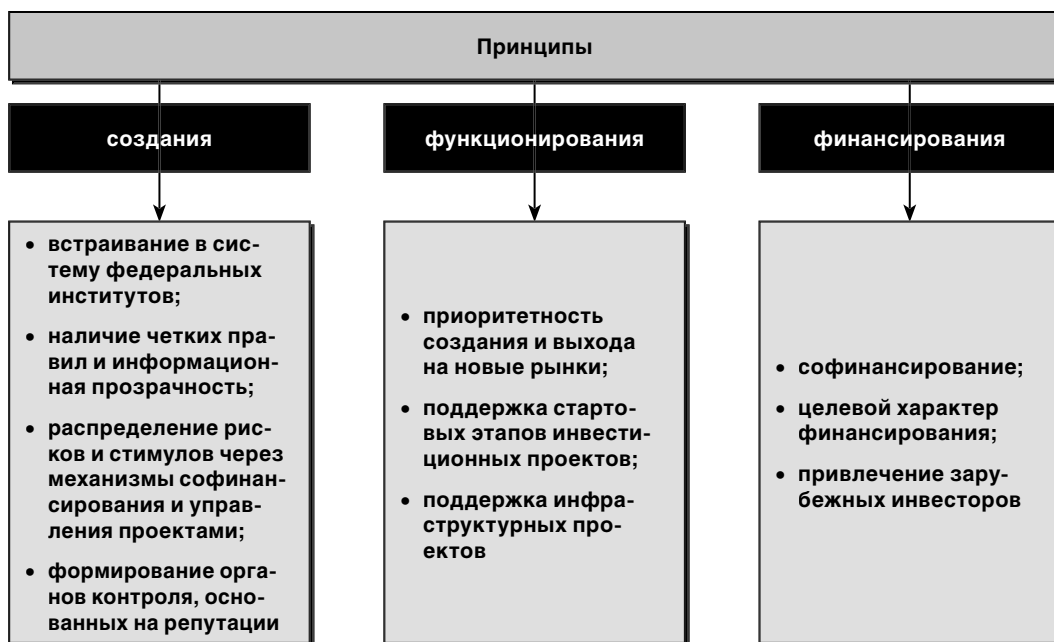


Рис. 2. Принципы формирования институтов развития

ка и компенсации длительности становления новой институциональной системы; выявления нового потенциала роста; уменьшения прямых издержек выхода на новые рынки; снижения прямых рисков новых проектов. Кроме того, в условиях отставания отечественной экономики от стран-лидеров в технологической сфере, в качестве институциональной среды и инвестиционного климата институты развития позволяют наиболее успешно решать задачи модернизации экономики.

Принципы создания, функционирования и финансирования институтов развития приведены на рис. 2.

При создании региональных институтов развития целесообразно ориентироваться на такие критерии поддержки как диверсификация экономики и развитие высокотехнологичных производств, бюджетная и коммерческая эффективность, возможность получения мультипликативного эффекта. Такая поддержка позволит не только повысить инновационную активность, ускорить формирование высокотехнологичного яд-

ра экономики, но и будет способствовать появлению эффектов гарантий и преодоления барьеров. Региональные институты развития могут оказать серьезное содействие инвестиционному росту и повышению инновационной активности на конкретной территории (рис. 3).

Региональные институты развития будут способствовать реализации основной цели промышленной политики субъекта РФ — адекватно и своевременно корректировать ход развития, учитывать изменения внешней среды, уменьшая при этом разрывы между планируемыми результатами и их реальным достижением.

Успешная реализация промполитики в значительной степени определяется наличием и эффективностью *общественных институтов*, участвующих в ее проведении (рис. 4).

Необходимо отметить обязательность участия политического лидера в реализации промполитики как на федеральном, так и на региональном уровнях и повышение его ответственности за последствия



Рис. 3. Направления деятельности региональных институтов развития

осуществления промполитики. В этом случае повышается привлекательность политики и гарантируется обсуждение проблем на высшем государственном уровне, обеспечивается координация и контроль над правительственными структурами, реализующими промполитику, повышается ответственность государственного деятеля за последствия ее осуществления.

Возрастает значение целенаправленной работы координационно-совещательных и экспертно-аналитических органов, вырабатывающих и оценивающих стратегические приоритеты, систематизирующих информацию о возможностях новых инвестиций, поддерживающих связь между различными госучреждениями, бизнесом и общественностью, разрабатывающих предложения по изменению законодательства и регламентов. Для действенной системы подотчетности по всем государственным ресурсам, задействованным в поддержку нового бизнеса, необходимо функционирование надежных механизмов прозрачности и подотчетности.

Реализация такого подхода будет способствовать становлению промышленной политики не как статической системы,

а системы, которая может изменяться, самоустраиваться, развиваться и в конечном итоге переходить в режим самоорганизационного функционирования.

Ограничительные факторы проведения эффективной промышленной политики. Основополагающими инструментами реализации современной промышленной политики в рамках любого из отмеченных выше механизмов ее реализации являются государственная налоговая система, государственный бюджет и государственная контрактная система. С этих позиций важно не столько увеличение присутствия государства в экономике, сколько повышение качества государственного регулирования экономики, нацеленного на инновационное развитие промышленности, формирование новейших технологических укладов, коренную модернизацию традиционных отраслей, развитие рыночной инфраструктуры, эффективную поддержку отечественного бизнеса. Особо важна роль такого регулирования в региональном аспекте. Однако отсутствие на федеральном уровне специальных законов о региональной политике субъектов



Рис. 4. Формирование общественных институтов проведения промышленной политики

РФ, о федеральной, а также региональной промышленной политике в значительной мере перекладывают ответственность за формирование современной технологической и институциональной структуры промышленных комплексов регионов, а также их инновационное развитие на сами регионы и хозяйствующие здесь субъекты промышленной деятельности.

Сегодня приоритетными являются не административные, а законодательные, координационные и регулирующие методы управления. Ведущую роль во внедрении прогрессивных форм и методов управления инновационным процессом, являющимся ядром промышленной политики, как отмечалось выше, играет формирование эффективного федерального и регионального законодательства, регулирующего промыш-

ленную, в том числе инновационную деятельность на разных иерархических уровнях. В частности, необходима разработка механизмов частно-государственного партнерства, в том числе, широкое использование механизма доверительного управления как имущественными комплексами, так и государственными пакетами акций. Необходимы также законодательные акты, упорядочивающие взаимодействие научных организаций с бизнесом, в том числе, пакет законов, регулирующих передачу и коммерциализацию технологий, деятельность государственных научных фондов, функционирование инновационной инфраструктуры. Целесообразно внести поправки в Налоговый кодекс РФ, создающие льготы наукоемкому малому бизнесу. Очень важна разработка механизмов встраивания государственных

НИИ и вузов в решение инновационных задач российского бизнеса.

В то же время нельзя не учитывать, что важен не факт наличия законодательного обеспечения проведения промышленной политики как таковой. Официальный эффективный правовой режим требует наличия некоррупцированной, независимой судебной системы, имеющей право принудительной реализации своих решений. Организация такой судебной системы трудна и требует времени. Кроме того, институциональное устройство государства, составной частью которого является законодательная система, должно учитывать, что надежные общественные институты очень важны для поддержания экономического роста, но для его стимулирования они играют заметно меньшую роль. Общественные институты в целом в самом начале периода интенсивного развития обычно играют не самую определяющую роль в стимулировании инновационного развития.

Мировой опыт показывает, что, например, Китай смог обеспечить относительно эффективную защиту частной собственности, несмотря на отсутствие формальных прав. Опыт же России показал, что очевидная альтернатива — правовая реформа — оказалась не столь эффективной. Изменение взглядов политических лидеров Индии в 1980-х гг. в сторону большей рыночной ориентации и более дружественного отношения к частному сектору сыграл не меньшую роль в стимулировании экономического развития, чем масштаб реальной реформы общественных институтов¹³.

Кроме того, одним из важнейших направлений преодоления ограничительных факторов повышения эффективности промышленной политики является совершенствование механизма определения национальных и региональных приоритетов научно-технического развития. Существующие

Приоритетные направления развития науки, техники и технологий, а также Перечень критических технологий РФ, корректируемые каждые четыре года и утверждаемые Президентом РФ, не имеют утвержденной методики их формирования. В Концепции долгосрочного научно-технологического прогноза РФ на период до 2025 г. используется в качестве методологической основы методология Форсайт. Однако с учетом сложности и дороговизны ее использования в региональных исследованиях все более актуализируется проблема разработки методологии определения стратегических приоритетов научно-технологического развития. Формирование новейшего шестого и элементов седьмого технологических укладов, которое должно быть активно поддержано современной промышленной политикой, ставит целый ряд новых проблем методологического характера. В частности, возрастает актуальность прогнозной оценки социально-экономических последствий развития нано- и биотехнологий, усиления сетевой организации производства. Необходимо своевременное создание научно-методологического подхода к разработке таких прогнозных оценок как одного из важнейших направлений национальной промышленной политики.

Механизм реализации промышленной политики в современном мире всегда основан на принятии комплексных решений, взаимодействии разных органов власти — управленческих, экономических, социальных. Выработанные в результате такого взаимодействия современные приоритеты, реализуемые промышленной политикой, можно разбить на три группы:

- 1) обеспечение условий эффективного промышленного развития, устойчивого экономического роста и на этой основе — благосостояния, занятости, создания благоприятной инфраструктуры;

- 2) регулирование социально-экономической жизни, меры антикризисного воздействия на экономику, обеспечение соци-

¹³ См.: Родрик Д. Корректирующая реформа // rusref.nm.ru.

альной справедливости (тарифная, ценовая, налоговая, социальная политика);

3) поддержание на высоком уровне науки, исследований и образования, подготовки кадров, развитие НИОКР и эффективная инновационная политика.

Современной тенденцией, характерной для многих развитых стран мира, является уменьшение прямого участия государства в выполнении определенных объемов хозяйственной деятельности, в выполнении НИОКР. Для таких государств участие в реализации промышленной политики заключается в том, что оно:

- формирует научно-техническую политику, отвечающую главным целям социально-экономического развития;
- привлекает для решения перспективных проблем самых выдающихся ученых и высококвалифицированных специалистов;
- в значительной мере обеспечивает материально-техническое снабжение НИОКР;
- разрабатывает национальную стратегию инновационного образования;
- осуществляет приоритетное финансирование фундаментальных исследований при резком возрастании государственных ассигнований на НИОКР;
- усиливает использование налоговой системы регулирования НИОКР;
- формирует благоприятный правовой климат.

Таким образом, несмотря на снижение прямого участия государства в экономической жизни общества, происходит возвышение его роли за счет взаимодополняемости рыночных и государственных механизмов регулирования. При этом промышленная политика глубоко меняется в зависимости от переживаемого экономикой периода и, видимо, в условиях постоянно меняющегося мира эти изменения становятся постоянными. Механизмы реализации промышленной политики должны формироваться с учетом этих изменений.

Литература

1. *Кругликова Т. В.* Промышленная политика Франции во второй половине XXв. Ин-т науч. информ. по обществ. наукам РАН. М.: Наука, 2008.
2. *Набиуллина Э.* Приоритеты деятельности на 2008 год и среднесрочную перспективу // *Экономист*. 2008. №4.
3. *Басаргин В.* Проект вступает в новый этап развития // *ТЭК: энергия регионов*. 2008. №3-4.
4. *Мовсесян А. Г.* Иррационально-эволюционный подход к развитию мировой экономики // *Вестник Московского университета. Серия «Экономика»*. 2001. №3.
5. *Либман А., Хейфец Б.* Экономическая власть и стратегии российских ТНК на постсоветском пространстве // *Общество и экономика*. 2006. №11–12.
6. *Мау В.* Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // *Вопросы экономики*. 2008. №2.

Статья поступила в редакцию 12 августа 2008г.

O. Romanova, Doctor of Economics, professor, Director of Industrial Policy and Economic Security department of Institute of Economics, Urals Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg

INDUSTRIAL POLICY: EVOLUTION OF IMPLEMENTATION

The article explores the mechanism of industrial policy implementation which emerged in the 80ies and 90ies of the XXth century, and outlines new approaches to the modern tools. The article focuses on such contemporary industrial policy tools as national priority programs implementation, cluster approach, private-public partnership, and complementary institutions on the regional development level.