

**Институт экономической политики
имени Е.Т. Гайдара**

Научные труды № 169Р

Г. Идрисов

**Промышленная политика
России в современных
условиях**

Издательство
Института Гайдара
Москва / 2016

УДК [338.23:338.45](470+571)
ББК 65.30-18(2Рос)

И29 **Идрисов, Георгий Искандерович.**

Промышленная политика России в современных условиях / Г. Идрисов. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. – 160 с.: ил. – (Научные труды / Ин-т экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 169Р). – ISBN 978-5-93255-443-2.

В работе приведен обзор возникновения и эволюции понятия «промышленная политика». Представлены взгляды автора на подходы к проведению промышленной политики в России, целесообразности или нецелесообразности использования ее отдельных инструментов. Выделены структурные элементы промышленной политики и представлены практические рекомендации по ее реализации.

Georgy Idrisov

Towards modern industrial policy for Russia

The presented manuscript provides an overview of the industrial policy framework evolution. The author states his approach to modern industrial policy for Russia and discusses productive and unproductive instruments. The author highlights the structural elements of industrial policy and gives the practical recommendations for implementation.

JEL Classification: O25, O40, O11, E60

УДК [338.23:338.45](470+571)
ББК ББК 65.30-18(2Рос)

ISBN 978-5-93255-443-2

© Институт Гайдара, 2016

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. Определения, цели и задачи промышленной политики	7
1.1. Промышленная политика как часть экономической политики	7
1.2. Цели и задачи промышленной политики	10
ГЛАВА 2. Необходимость проведения промышленной политики в России в текущих условиях	16
ГЛАВА 3. Промышленная политика и стратегия экономического роста	21
3.1. О понятии «Экономический рост»	21
3.2. Стратегии экономического роста	21
3.3. Роль промышленной политики в стратегии экономического роста.....	27
ГЛАВА 4. Развитие представлений и подходов к промышленной политике	29
4.1. Традиционная и новая промышленная политика.....	29
4.2. Основные инструменты промышленной политики	53
ГЛАВА 5. Политика импортозамещающей индустриализации	58
ГЛАВА 6. Российский опыт проведения промышленной политики	64
6.1. Эволюция промышленной политики в России.....	64
6.2. Оценка перспектив политики импортозамещения в России.....	77
ГЛАВА 7. Ограничения на промышленную политику России, накладываемые участием в международных организациях	87
7.1. Всемирная торговая организация	87
7.2. Единое экономическое пространство России, Белоруссии и Казахстана.....	92

ГЛАВА 8. Рекомендации по проведению промышленной политики в России	102
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Краткосрочный вызов промышленной политики – импортозамещающая индустриализация	141
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	147

ВВЕДЕНИЕ¹

На протяжении нескольких последних десятилетий обсуждение вопросов выработки и реализации промышленной политики привлекало к себе повышенное внимание различных групп интересов и намерений: политиков, представителей бизнес-кругов и экономистов. Столь высокий интерес как в развитых, а особенно в развивающихся странах вызван, с одной стороны, перманентным желанием осуществить конкретные изменения в структуре экономики, включая компенсацию «провалов рынка», а с другой – необходимостью синхронизации использования большого количества налоговых, таможенно-тарифных, кредитно-денежных инструментов воздействия на различные отрасли экономики.

Крайне высокая дискуссионность действий различных государств, предпринимаемых при реализации промышленной политики, и объективные сложности в оценке реального влияния ее инструментов на экономическое развитие привели фактически к размыванию понятия промышленной политики как такового. В результате отличительной чертой промышленной политики стало то, что она объединяет весьма разнородный и, в принципе, типовой инструментарий из других функциональных политик и при этом почти не имеет собственных оригинальных и обособленных инструментов.

В результате этого достаточно сложно определить место, которое занимает промышленная политика среди других функциональных политик (таможенной, налоговой, кредитно-денежной и пр.). Постановка вопроса о том, что более приоритетно – промышленная или налоговая политика, промышленная или кредитно-денежная, – по-видимому, некорректна, так как промышленная политика является лишь комплексным отраслевым взглядом (точкой зрения) на процессы, происходящие на уровне отдельных отраслей или предприятий.

Настоящая работа призвана, с одной стороны, представить комплексный обзор возникновения и эволюции понятия «промышлен-

¹ Автор выражает глубокую признательность С.Г. Синельникову-Мурылеву за комментарии и рекомендации, полученные в процессе подготовки данной работы, а также благодарит Е.А. Пономареву, Ю.О. Литвинову, З.Н. Магомедова и С.С. Судякова на помощь в поиске статистических и фактурных материалов, в подготовке графиков, рисунков и таблиц.

ная политика» для того, чтобы сформулировать основу для экспертного обсуждения, а с другой – представить взгляды автора на подходы к проведению промышленной политики в России, на целесообразность или нецелесообразность использования отдельных инструментов. Следует отметить, что для того чтобы более полно отразить содержание настоящей работы, ее, вероятно, необходимо было назвать «Отраслевая политика России», однако слово «промышленная» оставлено в заглавии – для преемственности дискуссии с лицами, принимающими практические решения в данной области.

В первой главе представлены вариации определений промышленной политики, используемые в академической литературе, а также проведен обзор целей и задач промышленной политики. Вторая глава посвящена обсуждению актуальности проведения промышленной политики в текущих условиях. Третья глава посвящена описанию возможных национальных стратегий экономического роста и их связей с характером проводимой промышленной политики. Далее представлены основные инструменты, используемые при ее проведении, и их эволюция с точки зрения как изменения целей промышленной политики, так и временных рамок их применения. В пятой главе содержится анализ мирового опыта политики импортозамещающей индустриализации (импортозамещения). В шестой главе рассмотрен российский опыт проведения промышленной политики с целью выявления и анализа лучших практик. В седьмой главе рассматриваются последствия влияния на эффективность промышленной политики правил ВТО, которые накладывают существенные ограничения на промышленную политику. В восьмой главе изложено мнение автора относительно рамок и вектора эффективной промышленной политики современной России. В заключении обсуждается основной краткосрочный вызов для проведения успешной промышленной политики в России.

ГЛАВА 1. Определения, цели и задачи промышленной политики

Промышленная политика в мировой практике больше не направлена на конкретные отрасли, она выпадает из системы экономической политики, так как представляет собой сложную комбинацию различных видов политик (денежно-кредитной, налоговой, конкурентной и др.), синхронизированных между собой. Промышленная политика рассматривается как деятельность, направленная на компенсацию «провалов рынка», формирование благоприятной бизнес-среды, которая приводит к трансформации структуры экономики и формированию предпосылок экономического роста. Повышенный интерес к теме промышленной политики обуславливается сложностью, возникающей в связи с координацией совместного действия инструментов и тех положительных результатов, которые она потенциально может принести.

1.1. Промышленная политика как часть экономической политики

В экономической литературе существует много определений промышленной политики, начиная с наиболее общего, выражающегося в том, что промышленная политика направлена на создание благоприятных условий ведения бизнеса, и заканчивая тем, что она направлена на создание социальной и производственной инфраструктуры для обеспечения устойчивого развития в отдельных отраслях или видах деятельности. Некоторые авторы отрицают наличие обособленной промышленной политики как таковой, подчеркивая, что она, скорее, представляет собой просто отраслевой взгляд, чем заранее определенный план действий, потому что, как и многие другие политики, она не только влияет на ту сферу, на которую было направлено регулирующее воздействие, а распространяется в том или ином виде на экономику в целом.

Анализ международной практики в области промышленной политики показывает, что ее реализация зависит от особенностей страны, времени проведения и уровня развития. Рассматривая действия развивающихся стран, промышленная политика там, как правило, представляет собой совокупность действий государства,

направленных на трансформацию производства, которая повышает производительность, формирует производственные связи, способствует перетоку технологий между странами, создает новые рабочие места и стимулирует развитие новых образовательных программ. Она является результатом координации и упорядочивания действий в нескольких направлениях, включающих развитие человеческого капитала, накопление производственных навыков, формирование инфраструктуры, финансовых инструментов и финансовых рынков.

Приведем некоторые базовые определения промышленной политики, встречающиеся в экономической литературе:

Прайс [1] определяет промышленную политику как совокупность мер или мероприятий на национальном уровне по направленному осуществлению или, наоборот, предотвращению определенных структурных сдвигов в экономике.

Кругман и Обфельд [2] определяют промышленную политику как действия государства по привлечению ресурсов в сектора экономики, важные для обеспечения экономического роста в будущем.

В 1992 г. Всемирный банк определил промышленную политику как деятельность государства, направленную на изменение производственной структуры с целью обеспечения устойчивого роста. Однако позже это определение было пересмотрено в сторону переопределения государственной роли. В работе Лина и Чанга [3] говорится о том, что мотивацией государственного вмешательства могут служить «провалы рынка», а задачей государства является их регулирование, которое должно быть направлено не на создание новых производств, что часто является дорогостоящим как для государства, так и для частного сектора, а на выделение уже имеющихся конкурентных преимуществ и на их использование.

Родрик [4] утверждает, что изначально под промышленной политикой понимали политику по изменению структуры экономики (т.е. политику, направленную на формирование в экономике новых видов деятельности, реализация которой приводит к ускорению развития экономики и росту доходов). Мотивацией вмешательства в существующее рыночное положение дел является регулирование «провалов рынка», которые относятся не только к промышленности или обрабатывающему производству, но и к сектору услуг, сельскому хозяйству, финансовым рынкам и даже к рынку труда.

Хаусман и Родрик [5], [6] выделяют три типа «провалов рынка», нуждающихся в регулировании с помощью промышленной политики: координационные экстерналии (связанные с необходимостью

значительных инвестиций для развития новых видов деятельности), информационные экстерналии (новые производства не всегда оцениваются инвесторами в полной мере) и экстерналии, связанные с обучением рабочей силы (недоинвестирование в программы повышения квалификации приводит к ограничению возможных технологических перетоков).

ЮНИДО [7], [8] приводит более широкое определение промышленной политики как любого вмешательства государства, которое улучшает бизнес-среду или изменяет структуру экономической деятельности и направляет свои усилия на те сектора или на развитие тех технологий и видов деятельности, которые будут способствовать экономическому росту или росту общественного благосостояния. Следует отметить, что на данный момент именно это определение является рабочим для международных институтов развития ОЭСР и ЮНИДО. Также при проведении промышленной политики важную роль играют стратегическая оценка и планирование роли страны в международном контексте, так как включение в глобальные цепочки добавленной стоимости в современном мире начинает оказывать существенное влияние на развитие страны и ее производственные связи.

На практике эффективность промышленной политики зависит не только от определения и даже не только от конкретного дизайна используемых инструментов. Залогом успеха промышленной политики азиатских стран и некоторых европейских стран, таких как Ирландия и Финляндия, оказались последовательность и предсказуемость экономической политики и институциональные механизмы, позволившие преодолеть ловушку средних доходов [9]. Эти примеры демонстрируют, что при проведении промышленной политики важно, скорее, не то, что именно и почему нужно делать, а то, как и в какой институциональной среде это нужно делать¹.

Таким образом, современное понятие промышленной политики является достаточно широким и неразрывно связано с большим количеством политик (таможенная, налоговая, кредитно-денежная, техническое регулирование, политика в области сектора услуг и др.) и их инструментов и характеризуется некоторым интегральным эффектом воздействия на экономику в целом, способствуя развитию и росту конкурентных преимуществ.

¹ Классическая статья Родрика 2009 г. так и называется: «Промышленная политика: не спрашивай «почему», спрашивай «как» (Industrial policy: don't ask why, ask how) [10].

1.2. Цели и задачи промышленной политики

Понятие промышленной политики само по себе является довольно сложным, поэтому многие исследователи пытаются ответить на вопрос о ее мотивации через формирование системы целей и задач. Соответственно, разным определениям промышленной политики будет соответствовать разная мотивация ее проведения.

В качестве обоснования необходимости проведения промышленной политики Родрик [10], Лин и Чанг [3] выделяют «провалы рынка», т.е. ситуации, в которых рыночные механизмы не приводят к Парето-эффективному распределению ресурсов. Ключевой причиной того, что бедные страны остаются бедными, Родрик считает отсутствие развития потенциальных отраслей, которые могли бы вывести производство страны на новый уровень, повысить конкуренцию как в производстве, так и на рынке труда. «Эффективное управление» должно быть способным формировать и применять государственные инициативы, необходимые для смягчения или устранения «провалов рынка».

Компенсация «провалов рынка» может происходить различными способами. В частности, Родрик выделяет вертикальные инструменты, которые поддерживают отдельно взятые, конкретные отрасли и виды деятельности, и горизонтальные инструменты, воздействующие на экономических агентов в различных отраслях в зависимости от какого-либо признака (экспортноориентированность, капиталоемкость, рентабельность, социальная значимость, наукоемкость). Вертикальные инструменты априори ущемляют другие виды деятельности, поэтому должны, согласно Родрику, иметь детальное обоснование с анализом последствий применения таких мер и расчетом альтернативных возможностей использования финансовых или других ресурсов. Основное поле применения данных инструментов – институциональная среда и регуляторные правила, которые действуют в том или ином секторе или в экономике в целом. Другими словами, роль промышленной политики состоит не только в более эффективной загрузке имеющихся в распоряжении ресурсов, но и в повышении совокупной факторной производительности путем формирования таких стимулов для экономических агентов, которые позволят устранить «провалы рынка».

Лин и Чанг отмечают, что такое использование инструментов промышленной политики имеет несколько особенностей [3].

1. В первую очередь необходимо сконцентрироваться на развитии сравнительных конкурентных преимуществ в частном секторе. Первоначальная наделенность экономики ресурсами (капита-

лом, трудом, природными ресурсами) не всегда соответствует существующей структуре производства. Роль государства в данном случае состоит в оптимизации структуры отраслей экономики под текущие выявленные сравнительные преимущества, обусловленные наделенностью факторами. Беднейшим странам в первую очередь нужно концентрироваться на видах деятельности, интенсивно использующих труд или требующих определенного вида имеющегося сырья, первоначально развивая свои конкурентные преимущества именно в данном направлении. Со временем такая стратегия позволит накопить физический и человеческий капитал и осуществить переход к новой структуре производства, которая свойственна более развитым странам.

2. Из первого напрямую следует, что необходимо избегать системного государственного влияния по переструктуризации экономики в сторону, которая на данный момент не соответствует текущему уровню развития и наделенности ресурсами. Зачастую амбициозная промышленная политика пытается выстроить целевую структуру экономики, ориентируясь не на свои сравнительные преимущества, а на накопленный опыт других – как правило, более развитых – стран. Такому подходу свойственны существенно большие издержки и риски, он искажает структуру производства, создает неправильные стимулы и требует значительных финансовых вложений, которые могут не окупиться. Создаваемым новым предприятиям или отраслям понадобится значительное количество финансовых ресурсов и времени для того, чтобы получить возможность конкурировать на мировом рынке. Поэтому такое перераспределение ресурсов из конкурентных на сегодняшний день отраслей в пока неконкурентоспособные, но потенциально конкурентоспособные в долгосрочной перспективе является неэффективным.

При этом традиционной практикой, следующей за выделением приоритетных отраслей, является формирование в них обособленных от всей экономики «стратегий развития», в которых на государство возлагается основная роль по содержательной и ресурсной поддержке.

Долгое время в экономике преобладала точка зрения, в соответствии с которой целью промышленной политики является выбор и

развитие только национальных чемпионов¹, в перспективе крупных глобально конкурентоспособных предприятий или отраслей, которые уже занимают или потенциально могут занимать существенную долю на национальном и мировом рынках. Эта точка зрения впоследствии стала критиковаться научным сообществом в силу того, что государство не может заранее достоверно определить перспективные направления поддержки, так как не обладает достаточной информацией. Однако, как показывает мировая практика, от него этого и не требуется: даже теоретически оптимальная политика в результате реализации неопределенности может содержать ошибки. Задачей государства является, в том числе по мере появления дополнительной информации и определенности, выявление и устранение этих ошибок прежде, чем они приведут к значительным экономическим потерям. Сказанное означает, что в современном понимании промышленная политика необязательно означает поддержку национальных чемпионов (отраслей или предприятий лидеров), иногда она может принимать форму поддержки аутсайдеров. Другими словами, промышленная политика – это не только стимулирование структурных изменений, но и, напротив, в некоторых случаях противодействие им.

Так, подход к промышленной политике ЮНИДО [7] предполагает регулирование государством «провалов рынка» путем трансформации структуры экономики от менее эффективных к более эффективным формам организации. В соответствии с докладом ЮНИДО промышленную политику можно условно структурировать по институциональной роли, которую берет на себя государство:

- а) регулятора, устанавливающего тарифы, проводящего стимулирующую фискальную политику или осуществлявшего субсидирование;
- б) участника финансового рынка, который перераспределяет финансовые ресурсы между отраслями экономики и влияет на ставку процента;
- в) производителя, непосредственно участвующего в экономической деятельности (например, предприятия с государственным участием);
- г) потребителя, создающего спрос на продукцию отдельных отраслей, что приводит к изменению структуры производства.

¹ Данный подход был характерен для Всемирного банка до 1990-х годов, однако впоследствии был пересмотрен.

Важными и часто упоминаемыми особенностями, обуславливающими необходимость концентрации государственных усилий в виде промышленной политики, являются динамические аспекты повышения благосостояния. Другими словами, основанием проведения промышленной политики является перераспределение доходов, инвестиций, потребления из настоящего в будущее. Частным случаем является так называемый «аргумент молодой отрасли», заключающийся в том, что предлагается защищать внешним импортным тарифом или другими инструментами некоторую отрасль экономики от конкуренции с импортом до тех пор, пока отрасль не «повзрослеет» и станет конкурентоспособной на международном уровне, после чего импортный тариф будет снят.

Также безусловным и традиционным аргументом в пользу проведения определенной промышленной политики является аргументация снижения рисков устойчивости экономической системы. Как правило, такое снижение рисков отражается в виде систематической поддержки за счет государственных усилий иногда крайне неэффективных, но тем не менее стратегических (военных, социально ориентированных) отраслей экономики [11].

Подводя итог анализа целей в сфере промышленной политики, можно сформулировать основные аргументы за проведение активной промышленной политики и против. Основные аргументы «за»:

- механизмы рыночного взаимодействия экономических агентов приводят к эффективному распределению ресурсов и, как следствие, к общественно оптимальной структуре экономики только в случае незначительных дисбалансов, отклонения от которых в сторону оптимума соответствуют Парето-улучшению. Другими словами, всем экономическим агентам должны быть выгодны такие изменения, не должно быть локальных оптимумов состояний экономической системы, из которых рыночные механизмы не могут обеспечить переходы к глобальному оптимуму. Обеспечение перехода экономической системы из локальных оптимумов в глобальные требует государственного вмешательства и применения внерыночных мер (т.е. необходимо регулирование «провалов рынка»);
- горизонт планирования деятельности игроками на рынке может быть недостаточно далек, т.е. рыночное взаимодействие экономических агентов приведет к эффективному распределению ресурсов, но скорость его достижения с точки зрения государства неудовлетворительна низкая. Более того, рыночные агенты в зависимости от структуры рынка или возникающей не-

определенности могут быть склонны к достижению краткосрочных целей, к погоне за рентой или к уходу с рынка. Другими словами, увеличение скорости протекания процессов структурной перестройки экономики, как правило, требует внерыночных мер регулирования (т.е. необходимо целенаправленное развитие отраслей);

- для достижения более высокого уровня экономического развития необходимо перераспределить потребление из текущего периода в будущее, т.е. пожертвовать текущим потреблением в пользу инвестиций (например, путем умеренного развития молодых отраслей).

Основные аргументы против проведения промышленной политики:

- государственное вмешательство в процессы на отраслевом уровне приводит к искажению стимулов. Экономические агенты начинают принимать менее эффективные решения, что приводит как к пустой растрате ресурсов в результате погони за рентой, так и к отвлечению ресурсов из конкурентоспособных отраслей. Инструменты промышленной политики приводят к намного более значимым искажениям, чем те, на устранение которых она изначально направлена;
- целенаправленная промышленная политика предполагает отсутствие общих правил работы на рынке, некоторые виды деятельности или деятельности некоторых экономических агентов выделяются как более предпочтительные, что в сочетании с плохими институтами дает дополнительные возможности для реализации интересов отдельных групп влияния (которые заняты поиском ренты), а не общества в целом;
- вертикальная промышленная политика предполагает априорный выбор «национальных чемпионов». Ошибки в таком выборе приносят существенно большие издержки, чем отсутствие промышленной политики в целом;
- транснациональная структура многих корпораций, объединяющая множество видов деятельности в различных странах, не позволяет использовать функциональную классификацию отраслей экономики в качестве объекта регулирования, поэтому вертикальная промышленная политика практически бессмысленна.

В заключение данного подраздела необходимо еще раз подчеркнуть следующую мысль: поскольку промышленная политика не имеет обособленного от других политик объекта регулирования

и инструментов, а является лишь комплексным отраслевым взглядом (точкой зрения) на процессы, происходящие на отраслевом и корпоративном уровнях, в действительности у любой страны нет возможности совсем не проводить промышленную политику. Отсутствие промышленной политики (вертикальных и горизонтальных инструментов) означало бы отсутствие налоговых, таможенно-тарифных, кредитно-денежных и многих других инструментов, что не представляется возможным в современном мире. Поэтому в действительности вопрос, определять ли централизованно на национальном уровне промышленную политику или нет, не стоит – она все равно будет так или иначе определена децентрализованно. Вопрос лишь в том, как комплексно соединить, синхронизировать и дополнить существующие инструменты других политик для оценки их влияния на уровне отдельных секторов экономики.

ГЛАВА 2. Необходимость проведения промышленной политики в России в текущих условиях

Внешними условиями ухудшения ситуации в российской экономике в целом, в том числе в промышленности, в конце 2014 г. стало возрастание геополитических рисков, последовавшее за этим введение финансовых и технологических санкций, сопровождавшееся ухудшением условий торговли для основных энергетических товаров российского экспорта.

Изначально – в ноябре–декабре 2014 г. – ситуация рассматривалась как временная, ожидания строились из необходимости переждать недолгий период геополитической напряженности. Этот период характеризуется сжатием инвестиций, небольшим оживлением производства на фоне падения импорта из Украины, санкций и контрсанкций. Но после резкой девальвации, отсутствия скорых перспектив восстановления внешних условий и внутреннего спроса, фактического перекрытия доступа к кредитным ресурсам и начавшейся промышленной и потребительской инфляции промышленность начала пересмотр планов развития.

В результате этого в настоящее время актуальность коренного изменения подходов к проведению промышленной политики – такой политики, которая бы сгруппировала разнородные меры других функциональных политик и акцентировала их влияние на конкретные сектора экономики, – является очень высокой. Необходимость «новой упаковки» для промышленной политики усиливается несколькими факторами:

- введением секторальных технологических санкций, которые ограничивают приток технологий и оборудования в отдельных отраслях. С одной стороны, это ограничивает развитие отдельных отраслей в краткосрочной перспективе, а с другой, – в долгосрочной перспективе способствует развитию собственных производств и импортозамещению (однако издержки государственной поддержки развития новых производств и риски пустой растраты ресурсов в этом случае могут быть довольно высоки);
- введением санкций в финансовой сфере, которые ограничивают доступ российских фирм к мировым рынкам капитала, а соответственно, сужают имеющуюся ресурсную базу, что может

- служить существенным ограничением для развития отдельных отраслей российской экономики;
- развитием рисков ведения бизнеса, которые негативно влияют на деятельность предприятий в России в силу вероятности мобилизационного варианта развития событий, а также снижают объем прямых иностранных инвестиций в страну;
 - изменением условий торговли, которое привело к ослаблению рубля, что, в свою очередь, способствовало росту стоимости заимствований и ухудшению условий ведения бизнеса внутри страны. Для экспортоориентированных предприятий (производящих конкурентоспособную на мировом рынке продукцию) девальвация оказалась благоприятным фактором, так как их доходы выросли при наличии стабильного мирового спроса. Для внутренних предприятий обесценение национальной валюты привело к росту конкурентоспособности за счет роста цен как на товары, производимые отраслью (относительное снижение цен на конечную продукцию), так и на промежуточные товары, которые используются отраслями и производятся внутри страны (относительное снижение издержек производства внутренних отраслей).

Кроме того, текущая ситуация осложняется тем, что в отдельных отраслях доля конечной импортной продукции на внутреннем рынке достаточно велика. Резкое удорожание импорта создает ограничения для соответствующих производств. По ряду укрупненных товарных групп (машиностроение, фармацевтические и медицинские товары, электронное оборудование) доля импортной продукции на российском рынке является весьма существенной, подавляющая ее часть не может быть замещена отечественными производствами.

В *табл. 1* приведены данные за 2013 г. – до введения секторальных санкций, в 2014–2015 гг. пропорции изменятся с учетом роста цен на импортную продукцию и соответствующего падения спроса на нее и возможного замещения.

Таблица 1
Доля импортной продукции на внутреннем рынке в 2013 г., %

Отрасль	Доля
1	2
Тяжелое машиностроение	60
Энергетическое машиностроение	19,7
Электротехническая и кабельная промышленность	26,2
Нефтегазовое машиностроение	60

Окончание таблицы 1

1	2
Станкоинструментальная промышленность	88,4
Легкая промышленность	72,5
Судостроительная промышленность (в части судового комплектующего оборудования)	55
Радиоэлектронная промышленность, В том числе	82
интегральные микросхемы	85
узлы и радиоэлектронные комплектующие для медицинского оборудования	89
средства радиосвязи, радиовещания и телевидения	84
пассивные электрорадиоизделия	56
Химическая промышленность	9,7
Лесная промышленность	25,5
Промышленность обычных вооружений:	
спортивное стрелковое оружие	55
патроны к спортивному стрелковому оружию	23
Авиационная промышленность:	
гражданские самолеты	92
гражданские вертолеты	24
Фармацевтическая промышленность	73
Медицинская промышленность	81
Автомобильная промышленность	44
Транспортное машиностроение	24
Строительно-дорожная коммунальная и наземная аэродромная техника	48,5
Машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности	87
Сельскохозяйственное машиностроение	56
Информационные технологии (ИТ)	93

Источник: данные Минпромторга России.

Удорожание импортной продукции в результате девальвации создает стимулы к импортозамещению. Практическая его реализация в значительной степени зависит от наличия производственных мощностей и технологических решений. Анализ существующей статистики и опросов предприятий показывает (см. табл. 2), что соответствующие резервы в ряде секторов (в первую очередь в пищевой промышленности) есть: увеличение производства возможно и будет осуществлено при условии поддержания спроса.

В то же время существует вероятность остановки ряда производств в силу существенной зависимости российской промышленности от поставок импортного сырья и оборудования. Так, анализ доли импорта в общих расходах на сырье и материалы показывает,

что для машинотехнических производств она превышает 35% (в среднем по видам деятельности): для производства машин и оборудования – 38,1%, для производства транспортных средств и оборудования – 36,9%; по другим разделам (текстильное и швейное производство, производство резиновых и пластмассовых изделий, производство электрооборудования, химическое производство) она превышает или вплотную приближается к 20%.

Таблица 2

Средний уровень использования производственных мощностей и индексы предпринимательской уверенности на предприятиях промышленности

	2013				2014				2015
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.
Средний уровень использования производственных мощностей, %	62,28	63,07	65,14	65,35	62,55	63,33	64,43	64,31	64,32
Индекс предпринимательской уверенности в обрабатывающих производствах	-0,7	-0,7	-1,7	-6,3	-4,0	-2,7	-4,3	-8,0	-6,5
Индекс предпринимательской уверенности в добыче полезных ископаемых	0,3	4,0	3,0	-3,3	-3,0	0,3	-1,7	-5,3	-5,5

Источник: данные Росстата.

С учетом низкой рентабельности соответствующих видов деятельности (за исключением химической промышленности и других экспортоориентированных производств) сложившаяся ситуация резко повышает риски финансовой несостоятельности, особенно для тех предприятий, которые были ориентированы исключительно на выпуск продукции для внутреннего рынка с использованием в основном импортных комплектующих (см. табл. 3).

Кроме того, складывающаяся ситуация с политической и девальвационной защитой от импорта, с развитием импортозамещающих производств без ориентации на внешние рынки, с дискреционной государственной поддержкой сопровождается резким снижением конкуренции, сдерживанием оздоровления, поддержкой неэффективного производства и потребления, снижением благосостояния граждан. Этому же способствуют и нерыночные механизмы административного давления на производственные и торговые компании для поиска нового равновесия (сдерживание, заморозка цен). В этой ситуации важно формирование промышленной политики, которая бы позволила создать возможности для перехода к

новой структуре экономики за счет встраивания в глобальные цепочки добавленной стоимости, формирования новых конкурентоспособных с точки зрения имеющейся ресурсной и технологической базы производств, поддержки отраслей – национальных чемпионов, а не субсидировала неэффективные производства внутри страны.

Таблица 3

Доля расходов на импортное сырье, материалы и покупные изделия в расходах на приобретение сырья, материалов, покупных полуфабрикатов и комплектующих изделий для производства и реализации продукции, III кв. 2014 г.

Вид деятельности	Доля, %
Производство машин и оборудования	38,1
Производство транспортных средств и оборудования	36,9
Текстильное и швейное производство	26,7
Производство резиновых и пластмассовых изделий	22,0
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	20,5
Химическое производство	19,6
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	19,3
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	13,9
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	11,4
Обработка древесины и производство изделий из дерева	10,2
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	7,4
Прочие производства	6,2
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	6,2
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	3,1
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	1,0
Производство кокса, нефтепродуктов и ядерных материалов	0,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,6
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	0,0

Источник: данные Росстата.

ГЛАВА 3. Промышленная политика и стратегия экономического роста

3.1. О понятии «экономический рост»

Говоря об экономическом развитии или росте, экономисты, как правило, имеют в виду нечто большее, чем просто темпы роста реального ВВП. Более широкие определения роста доходов населения или страны в целом, включающие оценку благосостояния общества [12], [13], [14], являются центральными понятиями при измерении уровня экономического развития. Снижение бедности, уменьшение социальной поляризации в обществе, достижение социальной справедливости очень тесно и сложно связаны с экономическим развитием, но эти аспекты часто остаются за рамками обсуждения проблем экономического роста. Так, развитие системы социальной защиты, предотвращающей или сглаживающей влияние негативных шоков на благосостояние индивидуумов (как правило, отрицательно относящихся к риску), должно рассматриваться как составная цель повышения благосостояния общества [15]. Промышленная, налогово-бюджетная, денежно-кредитная, социальная политики не могут одновременно обеспечивать достижение таких различных целей, как макроэкономическая стабильность, устранение «провалов рынка», обеспечение прозрачности и конкурентности работы рынков, перераспределение доходов и стимулирование экономического роста. Эти цели очень часто противоречат друг другу, и политикам и экономистам приходится находить решение, обеспечивающее определенный компромисс между ними. Однако представляется крайне важным отметить, что в ходе текущей дискуссии об экономическом развитии России и о роли промышленной политики в ней обсуждаются преимущественно темпы роста реального ВВП.

3.2. Стратегии экономического роста

Современные сложные методики (калькуляции) декомпозиции экономического роста и объяснение разными факторами различий в темпах и уровнях экономического развития стран восходят к работе Р. Солоу [16]. Ее основная идея заключалась в том, что экономический рост можно разложить на составляющие, часть из них объясняется увеличением объемов используемых факторов производ-

ства, а часть – нет, поэтому, как правило, они суммируются со случайным остатком и ассоциируются с технологическим прогрессом (изменением совокупной факторной производительности (СФП)) [17], [18]. Различия в объеме и качестве рабочей силы, капитал различного типа, неодинаковые технологии могут объяснять межстрановые различия в уровне ВВП, а изменения данных компонент во времени – экономический рост.

Обобщая результаты исследований по оценке экономического роста, можно сделать ряд выводов. Во-первых, несмотря на существование формальных процедур разложения экономического роста по факторам, экономическая наука не знает всех его закономерностей. Экономисты в рамках предпосылок используемых моделей могут объяснить тот или иной феномен быстрого роста или застоя, но не могут дать рецепт (стратегию) роста [19] или предложить устойчивое к различным методикам объяснение межстрановых различий в доходах (в уровне выпуска). Эффект «экономического чуда», т.е. переход при низком уровне экономического развития к высоким темпам экономического роста, плохо объясняется современными экономическими моделями [20]. Во-вторых, различия в производительности (в используемых технологиях), как правило, наиболее часто используются для объяснения различий в росте как во времени [19]¹, так и в пространстве [17]². В-третьих, данные об экономическом росте различных стран не отвергают гипотезу о существовании условной конвергенции в темпах роста (темпы роста стран постепенно сходятся к некоторым стационарным долгосрочным уровням) и отвергают гипотезу о безусловной конвергенции (долгосрочные темпы роста одинаковы для стран) [21]. При этом конвергенция в уровнях экономического развития наблюдается только для стран, где на стадии аграрного развития сформировались гибкие институты, позволяющие адаптироваться к специфическим требованиям динамичного развития и связанным с ним структурным переменам («клуб конвергенции»), а для стран, не сумевших адап-

¹ Результаты отдельных исследований, безусловно, различаются, однако примеры из классической литературы говорят о том, что производительность объясняет до $\frac{3}{4}$ экономического роста: рост в США за последние 50 лет со среднегодовым темпом в 2% нельзя объяснить ростом капиталовооруженности и человеческого капитала. Ими можно объяснить только 0,5 п.п., остальные 1,5 п.п. в год приходятся на СФП.

² Производительность может объяснять больше половины различий в уровне экономического развития стран: доход на одного работника в США в 35 раз больше, чем в Нигерии, но капитал объясняет только 1,5-кратное превышение, а образование и рабочая сила – 3,1-кратное, итого различия в факторах объясняют только 5-кратное различие в доходах. Получается, что на СФП нужно отнести разницу в 7,5 раза.

тироваться к изменившимся условиям развития в XIX–XX вв., экономическое отставание от стран-лидеров увеличивается [22].

Сравнивая характер (стратегии) роста на постсоветском пространстве с историческими примерами бурного роста во второй половине XX в. (см. *табл. 4*), можно отметить периоды быстрого экономического роста стран СНГ и Восточной Азии в последние три десятилетия и стран Европы в послевоенный период (после Второй мировой войны), которые характеризуются высокой долей инвестиций в ВВП (20–30%) и большим вкладом СФП в рост (до половины роста объясняется увеличением производительности).

Таблица 4

Темп роста ВВП, доля инвестиций и разложение среднегодовых темпов экономического роста для некоторых стран с развитой и переходной экономикой

Страна	Период	Реальный ВВП, %	Инвестиции, % ВВП	Вклад в рост, п.п.		
				капитал	труд	СФП
1	2	3	4	5	6	7
Чили	1976–1985	3,4	15,9	1,4	2,0	-0,1
	1986–1995	7,7	21,8	2,8	1,8	3,1
	1996–2006	4,3	22,9	2,4	1,2	0,6
Китай	1976–1985	8,7	29,0	3,4	1,4	3,9
	1986–1995	10,0	31,4	4,2	1,1	4,6
	1996–2006	8,8	36,8	4,4	0,8	3,7
Ирландия	1976–1985	3,6	25,2	2,4	0,2	0,9
	1986–1995	4,6	20,2	1,3	1,1	2,3
	1996–2006	7,3	24,6	2,8	2,6	1,9
Южная Корея	1976–1985	7,4	29,7	3,7	1,4	2,3
	1986–1995	8,7	34,3	4,0	1,9	2,8
	1996–2006	5,4	34,4	2,7	0,9	1,9
Франция	1950–1960	4,9	...	1,8	0,2	2,9
	1961–1973	4,5	24,2	2,4	0,4	1,7
	1974–1985	1,7	22,6	1,3	0,1	0,4
	1986–1995	1,7	22,6	1,0	0,2	0,5
	1996–2006	1,9	23,3	0,9	0,6	0,4
Германия	1950–1960	8,2	...	2,5	1,0	4,7
	1961–1973	4,4	25,9	2,6	0,2	1,6
	1974–1985	1,8	21,0	1,1	-0,1	0,8
	1986–1995	2,8	20,6	1,0	0,4	1,4
	1996–2006	1,4	20,0	0,8	0,2	0,4
Япония	1952–1960	10,9	...	3,5	2,9	4,5
	1961–1973	9,7	25,4	4,3	0,8	4,6
	1974–1985	3,3	27,3	2,4	0,5	0,4
	1986–1995	3,2	28,5	1,9	0,6	0,6
	1996–2006	1,2	24,7	0,8	-0,1	0,5

Окончание таблицы 4

1	2	3	4	5	6	7
США	1947–1960	3,7	...	1,7	0,6	1,4
	1961–1973	4,3	15,7	1,5	1,2	1,6
	1974–1985	2,8	15,7	1,4	1,2	0,3
	1986–1995	2,9	16,2	1,3	0,9	0,6
	1996–2006	3,3	19,2	1,7	0,8	0,7
Восточная Азия	1966–1990	8,9	32,0	4,0	3,3	1,7
СНГ-12	1996–2006	6,0	22,8	3,7	0,2	2,1
СНГ без Монголии, Узбекистана	1996–2006	6,2	21,4	3,6	0,0	2,5
Армения	1996–2006	9,1	20,6	4,6	-0,6	5,2
Азербайджан	1996–2006	11,4	35,5	7,1	0,2	4,1
Белоруссия	1996–2006	7,2	24,8	4,6	-0,1	2,8
Грузия	1996–2006	6,8	22,3	4,4	-0,2	2,4
Киргизия	1996–2006	4,5	18,2	3,0	0,6	1,0
Казахстан	1996–2006	6,8	21,2	3,8	0,4	2,6
Молдавия	1996–2006	2,5	20,0	2,0	-0,6	1,0
Монголия	1996–2006	4,7	35,6	5,2	0,8	-1,3
Россия	1996–2006	4,2	19,1	2,4	0,1	1,7
Таджикистан	1996–2006	6,2	12,9	2,6	0,7	2,9
Украина	1996–2006	3,3	19,8	1,7	-0,2	1,8
Узбекистан	1996–2006	4,6	23,6	3,3	0,7	0,7
Страны Балтии	1996–2006	7,1	26,1	4,0	0,2	2,9
Эстония	1996–2006	7,6	29,6	4,5	0,1	3,0
Латвия	1996–2006	7,4	26,2	4,2	0,4	2,8
Литва	1996–2006	6,4	22,5	3,1	0,1	3,1
Центральная Европа	1996–2006	4,0	25,1	2,4	0,1	1,4
Чехия	1996–2006	2,9	28,9	2,3	-0,2	0,8
Венгрия	1996–2006	4,2	22,9	2,3	0,4	1,5
Польша	1996–2006	4,4	21,0	2,2	0,0	2,1
Словакия	1996–2006	4,5	28,5	2,9	0,4	1,3
Словения	1996–2006	4,0	24,2	2,4	0,1	1,5
Юго-Восточная Европа	1996–2006	4,2	21,0	3,2	-0,1	1,0

Источник: [23].

Для стран СНГ и послевоенной Европы в большей степени характерен восстановительный рост. Им свойственны низкая загрузка уже существующего капитала в начале рассматриваемого периода, существенные диспропорции в экономике и недостаточное использование технологических и организационных новаций в гражданском секторе (в результате планового характера экономики или предыдущего военного периода). Таким образом, в этих странах за

счет реаллокации ресурсов и распространения передовых технологий обеспечивались высокие темпы роста.

Рост «азиатских тигров» (Южная Корея, Тайвань, Гонконг, Сингапур) происходил в большей степени благодаря увеличению объема вовлекаемого человеческого и физического капитала – до 70%, по различным оценкам [23], [24], [25], [26], чем СФП – до 30%. Этот рост определялся быстрым накоплением факторов производства, технологическими заимствованиями и институциональными реформами.

В 1998–2008 гг. в России наблюдался в основном восстановительный экономический рост на фоне крайне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры: улучшения условий торговли (постоянно росли цены на сырье и энергоносители), реализации стратегии импортозамещения за счет низкого реального курса рубля после кризиса 1998 г. Результатом стал относительно большой вклад использования капитала и СФП в экономический рост.

Другим – менее строгим с экономической точки зрения и более публицистическим – подходом к идентификации национальных стратегий экономического роста является подход, основанный не только на выделении ключевого фактора роста (труда, капитала или производительности), но и на общей характеристике используемых инструментов промышленной политики. В частности, среди таких «стратегий», часто встречающихся в литературе, можно выделить следующие:

- 1) стратегия экспортоориентированного роста (*export-led growth*, *export-oriented industrialization*, *export substitution industrialization*) [27], [28], [29] в большей степени опирается на использовании страной своих глобальных конкурентных преимуществ. Рост экспорта стимулирует технологический обмен между отраслями в экономике, что приводит к росту дохода (источником роста в первую очередь является межстрановое разделение труда). Примерами стран, для которых характерны такие черты развития, являются Индия, Китай, страны – экспортеры нефти Среднего Востока;
- 2) стратегия импортозамещения (*import-substitution industrialization*) [30] основана на формировании внутри страны производственных мощностей, товары которых в первую очередь замещали бы импортируемые товары. Применяемые инструменты включают таможенно-тарифное (пошлины) и нетарифное (лицензирование) регулирование и субсидирование производств

- внутри страны. В данном случае примерами стран могут служить страны Латинской Америки в 1950–1960 гг.;
- 3) стратегия стимулирования внутреннего спроса (consumption-led growth, domestic demand-led growth) [31] предполагает, что рост в большей степени обусловлен повышением внутреннего спроса, что стимулирует рост выпуска. Государственное влияние сводится к созданию благоприятного социального климата, к повышению качества жизни населения, к финансированию образования, здравоохранения, а также к стимулированию роста заработных плат в экономике для обеспечения устойчивого внутреннего спроса. Примерами стран, для которых на отдельных временных интервалах можно говорить о таком росте, являются США, страны Европы, страны Азии после кризиса 1998 г.;
 - 4) стратегия роста за счет инвестиций (investment-led growth) [32] обусловлена ускоренным наращиванием капитала, который непосредственно является фактором производства. При этом через привлечение иностранных инвестиций происходит процесс не только физического наращивания капитала, но и технологического обмена между странами, что способствует росту совокупной факторной производительности. Для промышленной политики в рамках данного подхода, как правило, свойственны стимулирование привлечения инвестиций (в том числе иностранных) в различные отрасли, создание благоприятного климата (противодействие коррупции, обеспечение экономической стабильности и др.), обеспечение приоритетности долгосрочных целей в экономике. В определенном смысле примерами стран с такой стратегией роста на отдельных этапах экономического развития являются Китай и США;
 - 5) стратегия роста, основанная на научно-технологическом и инновационном развитии (innovation-led growth, productivity-led growth) [33] предполагает необходимость влияния государства на уровень технологического развития (на совокупную факторную производительность). В рамках данного подхода важным с точки зрения процесса внедрения новых технологий на производство является эффективное взаимодействие нескольких компонент: науки и техники как источника новых технологий, бизнеса как площадки для внедрения результатов НИОКР, государства как промежуточного агента, обеспечивающего эффективное взаимодействие между первыми двумя. Примерами

- стран, следовавших такой стратегии роста, являются США, некоторые страны ЕС, Япония;
- б) стратегия роста, обусловленного ростом занятости (employment-led growth, population-led growth) [34], предполагает ключевую роль роста занятости, который происходит через стимулирование создания новых рабочих мест. Государственное вмешательство в экономику направлено на укрепление институтов рынка труда и увеличение переговорной силы рабочих, на создание специальных условий по привлечению на рынок труда отдельных групп населения (женщин, молодежи и др.). Характерными примерами стран с такой моделью развития в определенном смысле можно считать Индию и Китай.

3.3. Роль промышленной политики в стратегии экономического роста

Учитывая описанные различия в национальных стратегиях (главные механизмы и инструменты) роста в отдельных странах, легко понять причины активной дискуссии о возможностях и рамках использования государственной политики, в первую очередь промышленной, для достижения желательных темпов экономического роста, которая ведется последние 60 лет [35], [36], [37], [38]. С точки зрения краткосрочной перспективы стабилизационная роль промышленной политики никогда не подвергалась сомнению, серьезные расхождения во взглядах отмечались в оценке эффективности использования конкретных инструментов. Нужно ли максимально загружать неиспользуемый капитал и трудовые ресурсы, формировать стабильные и низкие ожидания относительно инфляции, снижать процентные ставки, увеличивать денежную массу, широко использовать субсидии или проводить докапитализацию частично государственных предприятий – эти вопросы становятся предметом дискуссии и следствием выбора модели, описывающей рамки функционирования экономики.

С точки зрения долгосрочной перспективы в рамках модели экзогенного роста Солоу роль промышленной политики как детерминанта экономического роста минимальна: темпы роста экономики определяются темпами роста населения и технологического прогресса [39], которые не зависят от действий государства. Р. Лукас [40] и Р. Барро [41], положив начало разработке моделей эндогенного роста [42]¹, идентифицировали механизмы, через которые гос-

¹ О моделях эндогенного роста см. [42].

ударственная политика может влиять на долгосрочные темпы экономического роста. Последние работы Всемирного банка и МВФ подчеркивают важность использования государственной политики не только для краткосрочной макроэкономической стабилизации, т.е. для корректировки (стимулирования) краткосрочных темпов экономического роста, но и для создания условий устойчивого долгосрочного роста, для повышения уровня экономического развития и благосостояния населения [43], [44], [45], [46], [15]. Именно поэтому изучение промышленной политики в целом и ее инструментов в частности является одним из основных интересов политиков и экономистов в попытках сформулировать национальную «стратегию» экономического роста.

* * *

Обобщая как более строгие академические, так и менее строгие публицистические подходы к выявлению основной движущей силы экономического роста, роль промышленной политики в них и практику их применения, представляется важным отметить, что, как правило, характер роста той или иной страны может быть достоверно идентифицирован только по прошествии некоторого времени, необходимого для оценки эффективности мер промышленной и других политик. Наличие в экономической повестке правительства определенных мер, к сожалению, не означает их эффективность; другими словами, объявление национальным правительством определенной стратегии роста не означает, что именно те механизмы, на которые делается ставка, сработают, и именно выбранный механизм будет основным двигателем роста.

ГЛАВА 4. Развитие представлений и подходов к промышленной политике

Термин «промышленная политика» как в научных и экспертных кругах, так и среди лиц, принимающих политические решения, зачастую понимается как совокупность мер, направленных на решение каких-либо задач только в обрабатывающей промышленности. Между тем в настоящее время его значение имеет намного более широкий спектр оттенков, включая политику в отношении других секторов экономики. Другими словами, термин «промышленная политика» стал использоваться для обозначения политики, направленной на отдельные секторы экономики, включая сектор услуг, сельское хозяйство или торговлю. Инструменты промышленной политики включают тарифную, налоговую, денежно-кредитную, внешнеэкономическую и другие виды политики, при этом каких-либо обособленных инструментов у промышленной политики нет, в частности, поэтому ее проведение и анализ затруднены. В настоящем разделе будут рассмотрены инструменты, формирующие контур промышленной политики, как с точки зрения решаемых ими задач, так и с точки зрения их эволюции.

4.1. Традиционная и новая промышленная политика

Традиционно в экономической литературе, как уже было отмечено выше, противопоставляют две модели промышленной политики: вертикальную и горизонтальную. Вертикальная политика располагает арсеналом конкретных мер для поддержки конкретных секторов (или предприятий) в экономике, в то время как горизонтальная политика подразумевает использование различных мер в отношении отраслей (или предприятий), удовлетворяющих определенному критерию (например, осуществляющих финансирование исследований и разработок, высококонкурентных, экспортоориентированных, с высокой долей затрат на квалифицированную рабочую силу). Однако необходимо отметить, что и инструменты горизонтальной политики могут влиять на конкретные отрасли в большей или меньшей степени – в зависимости, например, от их капиталоемкости, от доли выпуска, отправляемого на экспорт, от наличия зависимости от импорта производственного капитала и т.п. Так, инструменты кластер-

ной политики, меры по развитию центров компетенций, меры в области государственных закупок инновационной продукции, инструменты, направленные на поощрение «зеленого роста», можно считать элементами вертикальной политики [3], [47], несмотря на их изначальную горизонтальную идею.

Вертикальная промышленная политика, как правило, подразумевает априорный выбор определенных отраслей или экономических агентов, развитие которых считается приоритетным. Такие отрасли или предприятия принято называть «чемпионами» независимо от того, занимают ли они в действительности существенную долю национального либо мирового рынка. Государство зачастую поддерживает их мерами прямой поддержки – субсидиями, взносами в уставный капитал, закупками продукции, таможенно-тарифными мерами, мерами, ограничивающими конкуренцию. Горизонтальная политика, как правило, не подразумевает поддержку конкретных предприятий или отраслей, а создает систему стимулов, согласно которой целевая группа экономических агентов из разных секторов будет получать поддержку и преференции.

Важно отметить, что часто в отношении моделей промышленной политики применяют другую классификацию – по совокупности инструментов, в большей степени используемых для задания направлений промышленного развития и поддержки следования им частным сектором. Данная классификация моделей промышленной политики основана на исторической хронологии их использования большим количеством стран.

Традиционная промышленная политика. Данная модель имеет очень много общего с вертикальной промышленной политикой, так как предполагает в обязательном порядке выбор отраслевых приоритетов. Эта модель была характерна для промышленного развития многих стран до 1990-х годов ([48], [49]).

Новая промышленная политика. Данная модель в целом соответствует горизонтальной политике, в которой в качестве основного критерия поддержки выбран критерий конкурентоспособности на мировом рынке. Эта модель была популярна с середины 1990-х до середины 2000-х годов, однако критерий конкурентоспособности трактовался достаточно специфически в зависимости от конкретной ситуации и оказался слабооперативным для выбора конкретных объектов промышленной политики. Отчасти это послужило попыткой реанимировать отраслевые приоритеты традиционной промышленной политики, но сформулировать их более емко. Так возникла промышленная политика «новых приоритетов» [49].

Промышленная политика «новых приоритетов». В данной модели преимущественно используются горизонтальные инструменты, но сформулированные так, чтобы под объект политики попадали конкретные, практически априорно определенные отрасли, виды деятельности или предприятия. При этом в исследованиях подчеркивается, что, по-видимому, основным трендом развития в ближайшие десятилетия будет концентрация экономической активности и производства вокруг лидеров – промышленных координаторов производственных цепочек (те, кто производит сложный технологически конечный продукт, например, производитель воздушных летательных или транспортных средств) и их поставщиков первого уровня (те, кто поставяет основные узлы и агрегаты, например, поставщики двигателей, электроники, элементов корпуса) [50].

Такая классификация промышленной политики строится на идее, что оптимальная структура экономики зависит от этапа развития рынков в стране и общества в целом [51]. Наименее развитым странам в силу слабого институционального развития крайне сложно сразу выстроить эффективно функционирующие элементы горизонтальной/новой промышленной политики. В связи с этим первоначально следует остановиться пусть на менее эффективных теоретически, но более реализуемых практически инструментах вертикальной/традиционной политики [51].

4.1.1. Традиционная промышленная политика

Перечислим основные характерные черты традиционной промышленной политики (конкретный пример политики представлен во *вставке 1*):

- назначение конкретных «приоритетных» отраслей и национальных «чемпионов», как правило, без экономического анализа;
- использование прямых мер поддержки: бюджетное субсидирование, взносы в уставный капитал, торговый протекционизм, ограничение конкуренции, прямое кредитование, защита интересов отраслей или предприятий на международном уровне с использованием влияния первых лиц государств;
- использование механизмов скрытого (косвенного) субсидирования: манипуляции с валютным курсом, субсидирование посредством дешевых углеводородов, других видов сырья, облегчение

доступа к финансовым ресурсам, (квази)контролируемым государством.

Вставка 1

Промышленная политика Японии до 1980-х годов

Промышленная политика Японии основывалась на системе государственного индикативного планирования. В послевойенный период целью промышленной политики было быстрое восстановление экономики посредством развития угольной и сталелитейной промышленности [52], [53]. С 1950-х годов (и вплоть до 1980-х годов) правительство Японии активно вмешивалось в промышленное развитие, проводя политику, направленную на развитие отраслей с высокой добавленной стоимостью – потенциальных отраслей-«победителей» [53] (автомобилестроение, электроника, машиностроение).

Основными критериями выбора приоритетной отрасли являлись:

- центральное (координирующее) положение отрасли в производственной цепочке, охватывающей различные виды деятельности и/или комплементарные отрасли; активно реализовывались меры по стимулированию инвестиций крупных компаний в поставщиков, а также по стимулированию лидеров отрасли к созданию условий, поощрявших малые и средние предприятия (поставщиков) осуществлять инвестиции в собственные производственные мощности [54];*
- ожидаемые темпы роста производительности труда в отрасли [55], [56]¹;*
- перспективы развития глобального рынка сбыта.*

В 1950–1970-х годах ключевыми инструментами промышленной политики являлись [52], [53], [54], [57]:

- протекционистские меры (тарифная защита и квотирование импорта) (преимущественно до 1960-х годов) [53], [54];*

¹ Сако [55], а также Бисон и Вайнштайн [56] в своих исследованиях показывают, что промышленная политика Японии не оказала значительного влияния на рост производительности труда.

- *налоговые льготы компаниям – по отраслевому признаку [53], [54];*
- *прямые субсидии отраслям (данный вид поддержки использовался до 1970-х годов), экспортное субсидирование;*
- *предоставление займов [58], [55], [59]¹; предоставление финансовых средств предприятиям осуществлялось преимущественно не через субсидирование, а через Банк развития Японии и другие финансовые институты (Экспортно-импортный банк Японии, Корпорация финансирования малого бизнеса);*
- *инструменты в сфере кредитования: меры по поддержке ставки процента на низком уровне, в том числе по стимулированию вкладов [60]², рассматривались как составная часть промышленной политики.*

Конкурентная политика не являлась одним из ключевых элементов промышленной политики. Так, значительная поддержка на протяжении 1950–1970-х годов оказывалась отраслям, приходящим в упадок. В отношении них реализовывались меры по сокращению объемов (основного) капитала путем слияния независимых компаний и рационализации структуры образовавшихся предприятий³. В 1960–1973 гг. Министерство торговли, экономики и промышленности Японии реализовало политику по ограничению конкуренции с целью избежать излишнего накопления капитала множеством малых и средних фирм в условиях формирования и развития специализации и вертикально-интегрированных отношений партнеров в рамках финансово-промышленных групп [47] (и

¹ Фискальная программа инвестиций и займов [58], [59]. Некоторые исследователи отмечают, что выделяемые через Фискальную программу инвестиций и займов средства не относились напрямую к мерам промышленной политики [55]. Факт предоставления займов Японским банком развития, направленных на развитие перспективных отраслей, служил сигналом частным банкам о том, какие отрасли считаются приоритетными с точки зрения реализации промышленной политики, а также какие отрасли в первую очередь должны рассчитывать на кредитную поддержку в случае возникновения финансовых трудностей [55], [59].

² Депозиты населения, преимущественно в рамках почтово-сберегательной системы, стали значительным источником финансирования Фискальной программы инвестиций и займов.

³ Аналогичные меры по препятствованию образованию значительного количества фирм на рынке реализовывались и в других отраслях.

способствовать реализации эффекта экономии от масштаба) [52]¹.

Несмотря на то что промышленное развитие Японии (до конца 1970-х годов) в большей степени обеспечивалось посредством импорта технологий [53], прямые иностранные инвестиции, а также собственно импорт технологий (выплачиваемые суммы, уровень импортируемых технологий) подпадали под жесткое государственное регулирование [54]. Именно такая политика обусловила следующие особенности:

- необходимость значительного участия государства в развитии финансовой инфраструктуры (Японский банк развития, Налоговый план инвестиций и предоставления заемных средств [61]) [62];*
- сложная структура собственности предприятий: значительное участие компаний в собственности друг друга, сохранявшееся на протяжении 1960–1990-х годов [54];*
- сращивание банковского и промышленного капиталов [63].*

Спусковым крючком снижения использования традиционной модели промышленной политики и присущими ей вертикальными инструментами стали неудачи политики импортозамещения [63] (подробное обсуждение политики импортозамещающей индустриализации см. в следующем разделе настоящей работы), активно используемой в странах Латинской Америки в 1950–1970-х годах (см. *вставку 2*). Эта политика привела к избыточному государственному вмешательству, к созданию значительного фискального дисбаланса (дефицита бюджета), к усилению негативных последствий неожиданного прекращения притока капитала и, в конечном итоге, к развитию кризиса внешнего долга (кризис международной задолженности в 1980-е годы фактически привел к отказу большинства стран от политики импортозамещения).

¹ Такой подход в рамках промышленной политики получил название рационализации производственной деятельности [53], [47].

Вставка 2**Промышленная политика стран
Латинской Америки**

1950–1980-е годы характеризовались значительным влиянием индикативного планирования, направленного на создание новых промышленных секторов, изменение направлений специализации и развитие технологически интенсивных видов деятельности [54].

Так, ключевые меры промышленной политики Бразилии включали инструменты торгового протекционизма и импортозамещения [4]: высокий импортный тариф, ограничение объемов импорта и разрешенной к импорту продукции (разрешался только ввоз товаров, не производимых на территории страны); реализовывалась политика по развитию национальных (государственных) компаний-чемпионов в следующих отраслях: добыча и переработка нефти, горная промышленность и производство стали [47].

В 1980-х годах были осуществлены неудачные попытки по либерализации импорта, сменившиеся политикой структурных изменений, включавшей меры по торговой либерализации и приватизации (конец 1980-х – начало 1990-х годов), и политикой макроэкономической стабилизации (с середины 1990-х годов) [47]. Однако в 2000-х годах произошел возврат к мерам селективной поддержки промышленности (отличным от тех, которые использовались при проведении политики импортозамещения), целями которой стали повышение конкурентоспособности промышленности и увеличение экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью, развитие научно-технологической базы для обеспечения опережающего развития в таких секторах, как нефть и газ, фармацевтика и производство сельскохозяйственной продукции, полупроводниковые приборы и программное обеспечение.

Промышленное и инновационное развитие Бразилии поддерживалось специализированными финансовыми программами. Меры вертикального характера инновационно-промышленной политики направлены на преодоление специфических инфраструктурных ограничений, меры горизонтального характера – на развитие сотрудничества частных компаний, исследовательских институтов и государственных агентств, а также меры по развитию малых и средних предприятий – в сфере кон-

курентного регулирования [47]. С 2008 г. большое значение приобрели инструменты, нацеленные на развитие крупных компаний – лидеров глобальных производственных цепочек, и на расширение доступа малых и средних компаний к финансовым средствам. Значительную роль при решении задачи увеличения присутствия бразильских компаний на международном рынке играет Национальный банк экономического и социального развития (путем предоставления экспортных гарантий) [47], [54]. К мерам поддержки диверсификации экспорта также относятся различные налоговые льготы [54].

Аналогично для Чили 1960–1980-х годов была характерна существенная роль инструментов вертикальной промышленной политики; значительные субсидии были выделены на развитие виноделия, целлюлозно-бумажной и рыбной промышленности (развитию производства лососевых также способствовала организация государственной компании) [4].

В то же время в европейских странах, исходя из наблюдении негативных результатов политики импортозамещения, происходило стремительное падение популярности использования вертикальных инструментов промышленной политики (см. вставку 3).

Вставка 3

Промышленная политика Финляндии в 1950–1980 гг.

Промышленная политика Финляндии основывалась на тесном сотрудничестве государства, профсоюзов и частных компаний (банков и промышленных компаний). В 1950–1960-х гг. основным инструментом промышленной политики Финляндии было развитие государственных компаний-«чемпионов» в капиталоемких отраслях (например, в целлюлозно-бумажной); на долю государства приходилось 30% совокупных сбережений, более того, правительство проводило политику, направленную на увеличение инвестиций частного сектора, однако до 1980-х годов сохранялись ограничения по возможности иностранных компаний осуществлять (прямые) инвестиции. К мерам вертикальной политики также можно отнести и 4 девальвации, проведенные в период с 1957 по 1982 г., которые способствовали росту экспорта (в том числе, например, целлюлозно-бумажной промышленности) [47].

Интенсивность использования мер горизонтальной политики начала увеличиваться только в 1980-х годах через значительное увеличение государственных инвестиций в исследования и разработки (а также благодаря реализации мер по развитию венчурного финансирования), развития сетей научных парков и центров компетенций с целью облегчить коммерциализацию результатов научных исследований и повысить эффективность взаимодействия участников инновационного процесса [47]. Кластерная политика включает инструменты региональной политики.

Иные результаты принесла импортозамещающая политика быстро развивающихся стран Азии, элементами которой было стимулирование экспорта – сначала традиционных, а затем высокотехнологичных отраслей, а также стимулирование посредством других мер повышения конкурентоспособности на мировых рынках.

Значительное количество развивающихся стран Азии, которые также проводили политику по развитию национальных «чемпионов», в отличие от Финляндии или, например, Японии, активно привлекали прямые иностранные инвестиции (а в Китае данный инструмент до сих пор остается одним из ключевых). Однако, что не было сильной чертой «традиционных» этапов многих стран, Китай при выборе отраслей для оказания содействия развитию опирается на анализ потенциала конкурентоспособности отдельных отраслей (см. *вставку 4*).

Вставка 4

Промышленная политика Китая

Подходы к пониманию особенностей промышленной политики [53]¹ в Китае (с 1980-х годов) претерпевали значительные изменения [53]². По мере либерализации экономики (с середины 1990-х годов) Китай более активно начал использовать опыт

¹ Впервые в Китае такой термин применительно к развитию промышленности был использован в 1986 г.

² Некоторые исследователи выделяют следующие этапы в соответствии с характером используемых при реализации промышленной политики инструментов: инструменты плановой экономики (1979–1986 гг.), комбинация мер промышленной политики плановой и рыночной экономики (1986–1992 гг.), меры рыночной экономики – I (1992–2001 гг.) и меры рыночной экономики – II (с 2001 г.).

стран Восточной Азии и Японии [54]. Вслед за Сингапуром [64] в стране предпринимались попытки по привлечению инвестиций транснациональных компаний. Активно развивались различные экономические зоны (специальные экономические зоны, зоны экономического и технологического развития, зоны высоких технологий, свободные торговые зоны и зоны экспортного производства и др. [65]). Вслед за Японией [62], [64] и Южной Кореей Китай содействовал развитию крупных национальных компаний¹, а необходимость реализации догоняющего развития потребовала привлечения иностранных компаний [53]² через обязательное совместное участие в капитале предприятий³ (интенсификация догоняющего развития была характерна и для Японии, однако последняя не допускала иностранных компании к участию в капитале национальных предприятий).

Инструменты промышленной политики Китая в настоящее время носят, скорее, вертикальный, нежели горизонтальный, характер. Основными направлениями привлечения иностранных инвестиций являются высокотехнологичные отрасли, а также инфраструктура (в сфере транспорта, телекоммуникаций и энергетики). Власти выделяют четыре типа отраслей⁴:

- 1) требующие поощрения и поддержки;*
- 2) сроки реализации проектов в которых ограничены во времени (для реализации проектов в соответствующих отраслях не может быть привлечено заимствование у банков);*
- 3) «запрещенные» (инвестиции в компании и проекты в данных отраслях запрещены; в частности, к таким отраслям относятся разведка и добыча некоторых полезных ископаемых, производство оборудования специального назначения, строительство угольных ТЭС [66]; т.е. в список попадают как стратегические отрасли, так и отрасли, консервирую-*

¹ В том числе посредством содействия поглощению высокотехнологичных компаний развитых стран или слияниям с ними (данное направление политики усилено в 2013 г.).

² И в некоторые периоды времени китайскими властями были созданы такие условия, что японские компании, несмотря на активную промышленную политику самой Японии, активно входили на китайский рынок с инвестициями.

³ Относятся к группе мер, направленных на упрощение переноса технологий из развитых стран.

⁴ Для регулирования направления (отраслевого и географического, в том числе в особые экономические зоны) ПИИ используется система лицензирования инвестиционной деятельности.

щие структуру и развитие экономики);

4) *разрешенные* [67], [68]¹.

Классификация отраслей, закрепляемая в соответствующих каталогах приоритетных высокотехнологичных отраслей, периодически пересматривается [64]². Отбор отраслей в каталог основывается в том числе на следующих принципах [69]:

- *наличие у отрасли конкурентного преимущества (наличие большого количества связанных отраслей, значительный уровень накопленных иностранных инвестиций); все больше отраслей сектора услуг получают приоритет в рамках промышленной политики [70];*
- *ориентация на энергосбережение, защиту окружающей среды.*

Промышленная политика Китая также включает [54]:

- *инструменты протекционистской политики (тарифы);*
- *требования по уровню локализации продукции;*
- *экспортные субсидии и ограничения экспорта (данные меры служат основным источником торговых споров, инициируемых против Китая в рамках ВТО);*
- *целевые субсидии отраслям;*
- *субсидируемые кредиты (предоставляемые Экспортно-импортным банком Китая, Банком сельскохозяйственного развития, Банком развития Китая);*
- *меры кластерной политики.*

С середины 1990-х годов Китай значительное внимание уделяет реализации конкурентной политики. Основным направлением стало разделение государственных функций и корпоративного менеджмента (что должно повысить эффективность контроля и уменьшить склонность к оппортунистическому поведению), реализация мер по улучшению надзорной функции государства, в том числе с целью недопущения дискриминирующего поведения компаний, располагающих эксклюзивным положением на национальном рынке [47].

¹ К этой группе относятся все остальные отрасли.

² Примеры списков: 2004/2007/2011 – Catalogue on Priority High-Technology Industries; 2005/2007 – Catalogue on Priority Industries for Foreign Investors; 2005/2011 – Guidelines for Restructuring of Selected Industries; 2007/2009/2011 – Catalogues on Priority import Technologies & Products; 2008 – Guidelines for Overseas Investments.

В настоящее время одной из активно используемых мер в сфере промышленной политики является деятельность в области государственных закупок: при присоединении к ВТО Китай выразил готовность присоединиться также к Договору ВТО по государственным закупкам [71], который предусматривает в том числе расширение доступа иностранных компаний к государственным закупкам. Однако до сих пор данная сфера остается для них закрытой [72].

Важно отметить, что попытки реанимировать некоторые инструменты вертикальной политики тоже существуют. Сторонники этого направления, называя свой подход «новая структурная экономика» [73], [74], полагают, что правительство может не только проводить горизонтальную инфраструктурную политику, но и напрямую стимулировать развитие отдельных отраслей [75]. Вместе с тем одним из факторов, вынудивших Японию начать пересматривать подходы к промышленной политике в середине 1980-х годов, было недовольство европейских стран и США именно политикой таргетирования развития отраслей.

4.1.2. Новая промышленная политика

Традиционная модель промышленной политики со временем уступила место «новой промышленной политике», основой которой стало повышение национальной конкурентоспособности. Неявными отраслевыми приоритетами стали высокотехнологичные отрасли промышленности и высокомаржинальные сектора услуг (информационные технологии, связь, услуги финансового посредничества, бизнес-образования). Ключевым принципом стала ориентация на место конкретной отрасли или предприятия в международной цепочке добавленной стоимости путем как встраивания в существующие связи, так и создания новых цепочек от сырья до конечного продукта. Для высокотехнологичной продукции двойного назначения отдельным приоритетом оставалась возможность контроля всей цепочки, если она выходила за национальные границы, или помещение всей цепочки на национальную территорию.

Отчасти в попытке реанимировать и реабилитировать традиционную промышленную политику появилось направление сторонников «новой структурной экономической теории» [73], [74], которые на основе китайского опыта обосновали необходимость сочетания горизонтальных и вертикальных инструментов. Горизонтальных – в

отношении инфраструктурных отраслей, вертикальных – в отношении тех отраслей, в которых страна имеет конкурентные преимущества. Более того, так как структура экономики эндогенна по отношению к существующим факторам производства, развивать (наращивать) в первую очередь нужно наделенность факторами, а не конкретные отрасли [51].

Значительную роль в создании благоприятных условий для развития бизнеса играет доступность финансирования, чаще всего отсутствие финансирования является существенным ограничением для малых и средних предприятий. Финансовая поддержка промышленных предприятий в рамках новой промышленной политики производится различными инструментами: как путем осуществления прямых государственных инвестиций, так и посредством развития банковской системы и поддержки частных инвесторов [76], [77]. Большую роль играют государственные институты в финансировании высокорисковых проектов. Это видно на примере Германии, которая до 1980-х годов отличалась низким уровнем развития рынка венчурного капитала, существенной относительно других стран долей банковских кредитов, незначительной долей средств в финансировании инновационной деятельности, привлекаемых с зарубежных рынков капитала [77].

С одной стороны, различия в подходах в отношении мер промышленной политики, реализуемых государствами (развитыми и развивающимися) на разных временных горизонтах, сформировались в силу экономико-исторических причин [78]¹ (см. *вставку 5*); с другой стороны, даже в рамках одной группы стран продолжительность стадий трансформации промышленной структуры и содержание промышленной политики могут различаться [78], [51], [73].

Вставка 5

Промышленная политика быстро развивающихся стран Азии

Первые этапы развития (или изменения структуры) промышленности развивающихся стран Азии (в соответствии с тем, когда та или иная страна начинала реализацию своей про-

¹ Важными факторами, определяющими, какие инструменты будут более эффективными и по какому пути развития промышленности и торговли пойдет страна, являются в том числе уровень образования, доля накопления, начальная доля экспорта в ВВП и др. [78].

мышленной политики) характеризовались концентрацией усилий на трудоемких или сырьевых отраслях [53]¹ в соответствии с существовавшими конкурентными преимуществами. По мере достижения целей, которые ставило каждое государство, следовал переход к поддержке развития и к экспорту более высокотехнологичных производств.

В результате через изменения структуры промышленности удавалось достигать изменения структуры экспорта – благодаря последовательному «выращиванию» и использованию образующихся конкурентных преимуществ, что впоследствии обеспечило возможность проведения либерализации торговли. При этом в странах, вставших на путь реструктуризации промышленной структуры позже, значительную роль сыграли прямые иностранные инвестиции, которые компании – лидеры на глобальном рынке осуществляли в рамках переноса своих производственных цепочек в страны с более низкими издержками на труд [78], [53].

Выделяют следующие меры, оказавшие наиболее сильное влияние на изменение структуры промышленности новых индустриальных стран [78]:

- прямая финансовая поддержка приоритетных предприятий или отраслей;*
- адекватные ценовые стимулы (например, реализация мер по уменьшению отрицательного влияния политики импортозамещения на склонность к экспорту);*
- доступ к импортной промежуточной продукции по мировым ценам, в том числе посредством тарифной политики или через организацию и развитие свободных экономических зон;*
- поддержка в виде предоставления капитальной производственной инфраструктуры;*
- развитие физической инфраструктуры (дороги, порты и*

¹ Например, в Малайзии с 1970 г. приоритетными отраслями являлись производство пальмового масла и сырой нефти (с 1980-х годов политика импортозамещения проводилась в тяжелых отраслях при участии Heavy Industries Corporation of Malaysia); в Таиланде политика защиты отраслей, производящих сырье, сменилась политикой защиты отраслей более высокого передела (в 1972 г.) – при возмещении пошлин, уплаченных на ввозимое для производства экспортной продукции сырье; в Индонезии в 1970-х годах ключевой отраслью, подпадавшей под политику импортозамещения, была добыча нефти; в Южной Корее до 1961 г. политика импортозамещения проводилась в отношении производства сахара, удобрений, стекла, цемента и пряжи.

т.д.) и социальной инфраструктуры (обеспечение доступа к высокоэффективным человеческим ресурсам);

- *различные формы поддержки НИОКР с целью увеличения интенсивности их использования в промышленном производстве.*

Таким образом, вертикальные меры активно дополнялись мерами горизонтального характера (развитие инфраструктуры как составного элемента институциональной среды). В целом промышленную политику быстро растущих стран Азии можно охарактеризовать как сочетание мер по развитию особых экономических зон и привлечению ПИИ и мер по стимулированию экспорта (т.е. по повышению конкурентоспособности домашних предприятий путем помещения их в условия жесткой конкуренции – на внешнем рынке [53]). Однако сочетание подходов и мер сильно различалось от страны к стране по разным показателям: по уровню участия иностранных компаний в капитале, по доле импортируемых компонентов в производстве, по доле импортируемых технологий, по национальному составу менеджмента, по активности использования протекционистской политики.

Правительства азиатских стран по-разному оценивали возможности и риски от более «широкого» и «глубокого» открытия экономики (промышленности) для иностранных компаний, а также с точки зрения расширения свободы частных национальных компаний. Так, Южная Корея отличалась значительной централизацией и директивностью планирования (см. вставку б).

Вставка 6

Промышленная политика Южной Кореи

В 1960–1980-е годы промышленная политика Южной Кореи во многом повторяла промышленную политику Японии того же периода. Отличительной чертой была более существенная возможность государства влиять на частные компании, что обеспечивалось в силу как большего отставания страны по технологическому развитию от стран-лидеров, так и более слабого положения частного сектора в диалоге с государством (в том числе в рамках консультационных советов). В результате в период с 1962 по 1993 г. промышленная политика отличалась большим уровнем централизации и более директивным характером планов развития.

Ключевыми инструментами промышленной политики являлись [54]:

- *кредитное рacionamento (до 1983 г. все банки в Южной Корее были государственными);*
- *предоставление субсидируемых кредитов (через Корейский банк развития); целью является содействие реструктуризации компаний; выделение средств может происходить при вхождении банка в капитал компаний;*
- *валютная политика (до 1990-х годов правительство обладало монопольной властью при осуществлении сделок по обмену валюты); данные меры носили критический характер с точки зрения возможности развития в силу недостатка ресурсов, а следовательно, промежуточных товаров и капитала;*
- *защита молодых отраслей (реализуемая посредством тарифной защиты – до 1970-х годов – и количественными ограничениями импорта – до 1980-х годов);*
- *лицензирование импортируемых технологий и ограничение участия иностранных транснациональных компаний в капитале национальных предприятий.*

Однако в настоящее время произошло смягчение промышленной политики. Несмотря на то что Южная Корея продолжает реализовывать таргетирующую политику – в отношении высокотехнологичных отраслей (биотехнологии, нанотехнологии, технологии «зеленого роста»), – произошло смещение акцента в сторону преимущественного использования инструментов поддержки исследований и разработок.

Напротив, такие страны как Малайзия или Сингапур проводили более открытую политику. Более того, Сингапур раньше остальных и в значительно большей степени начал использовать горизонтальные инструменты промышленной политики (см. *вставку 7*).

Вставка 7

Промышленная политика Сингапура

Ключевой особенностью Сингапура является маленький внутренний рынок. Это обусловило необходимость формирования режима свободной торговли (в конце 1960-х годов) и активное сотрудничество с транснациональными компаниями, в том

числе привлечение значительных объемов прямых иностранных инвестиций. Государство активно реализовывало меры горизонтального характера [54]:

- стимулирование сбережений (до конца 1990-х годов Сингапур лидировал по уровню сбережений);*
- содействие повышению уровня квалификации и уровня заработной платы;*
- реализация активной кластерной политики (в том числе посредством привлечения компаний – мировых лидеров в соответствующих отраслях, например в сфере биомедицины);*
- предоставление субсидий международным компаниям для привлечения прямых иностранных инвестиций (выбор компаний осуществлялся по следующим критериям: принадлежность определенным отраслям, потенциал роста, потенциал создания рабочих мест, уровень производимой добавленной стоимости и уровень используемых технологий);*
- основание и развитие государственных компаний.*

Переход к более интенсивному использованию горизонтальных инструментов в Японии был обусловлен, скорее, не благодаря сложившемуся пониманию, что активное вмешательство бюрократии в промышленное развитие характеризуется «провалами» государства, а вопреки, т.е. по причине того, что промышленность достигла высокого технологического уровня, так что исчерпались источники копирования, а интенсивность политики государства в сфере НИОКР оказалась недостаточной (см. *вставку 8*).

Вставка 8

Переход к новой модели промышленной политики в Японии

В 1980-х годах в Японии происходит переход от реализации «стратегической» к реализации «корректирующей» политики [60], смещение акцента в сторону оказания поддержки частному сектору при проведении НИОКР¹. С конца 1990-х годов

¹ Необходимо отметить, что, несмотря на активную роль государства с точки зрения реализации промышленной политики, для Японии до 1990-х годов был характерен низкий уровень (финансового) участия государства в инновационной деятельности. Собственно же инновационная деятельность предприятий была направлена в

большую роль начали играть инструменты развития малых и средних предприятий (в том числе посредством вливания средств в банковскую систему – до 2000-х годов [54]), программы гарантий по экспортным кредитам, меры по развитию инновационной инфраструктуры и налогового стимулирования. С начала 2000-х годов целью поддержки перспективных отраслей [79]¹ выделены три ключевых направления промышленной политики: развитие человеческого капитала и повышение квалификации; развитие и защита интеллектуального капитала; реализация мер по интенсификации НИОКР [79], [80].

С середины 2000-х годов государство стало уделять повышенное внимание развитию консорциумов региональных кластеров – направлению политики, включающему как региональную политику, так и инструменты по развитию сотрудничества бизнеса с университетами и исследовательскими центрами [54]. Ключевыми направлениями промышленно-технологической политики провозглашены биотехнологии, ИКТ, нанотехнологии и охрана окружающей среды. Однако выделяются также отрасли, ключевые с точки зрения удовлетворения социальных нужд: робототехника, цифровая электроника, цифровой контент, топливные элементы [54].

4.1.3. Промышленная политика новых приоритетов

С началом XXI в. начинается некоторое отождествление промышленной и инновационной политики. Из промышленной политики во многих странах практически выпадают вертикальные инструменты, а инновационная политика концентрируется на конкретных отраслях. Лин подчеркивает, что по мере повышения компаниями уровня технологичности и достижения экономикой границ производственных возможностей значительно увеличиваются риски, которые компании вынуждены брать на себя, за счет необходимости поиска и освоения новых видов деятельности, новых техно-

первую очередь на реализацию технологических (процессных), нежели продуктивных, инноваций (текущая политика направлена на изменение данной модели).

¹ Отрасли выбирались на основе следующих критериев: оценка их важности для будущего экономики Японии; вклад в обеспечение роста на основе спроса; использование потенциала достигнутого уровня промышленной концентрации; способность рыночных сил обеспечить развитие государственно-частного партнерства.

логичных или товарных рынков [51]. В посткризисный период – начиная с 2008–2009 годов – многие страны вернулись к вертикальным инструментам, объявив соответствующие отрасли «новыми приоритетами». При этом промышленная политика в большей степени стала каркасом, некоторым координационным механизмом политики выхода из финансово-экономического кризиса в целом. У стран фактически не было возможности не проводить промышленную политику, ее отсутствие тоже означало в определенном смысле ее проведение. Другими словами, вопрос о том, какую промышленную политику проводить, стал более приоритетным, чем вопрос о том, нужна ли промышленная политика в принципе [10]. В это время все большее значение приобретают инструменты кластерной политики (и региональной политики), меры по продвижению инноваций и содействию «зеленому росту», а также изменение подходов к государственным закупкам [8], [47], [4] (см. вставки 9 и 10).

Вставка 9

Промышленная политика США

Принято считать, что у США никогда не было промышленной политики; однако собственно промышленная политика активно реализовывалась – посредством мер политики в таких сферах, как оборона, здравоохранение, сельское хозяйство [54]. Промышленная политика США представляет собой совокупность инструментов большого числа направлений [81]:

- *фискальной политики;*
- *монетарной политики;*
- *финансовой (включая меры по развитию финансовой сферы) политики;*
- *торговой политики;*
- *политики по поддержке конкуренции;*
- *политики в сфере занятости посредством мер, направленных на повышение мобильности (как вертикальной, так и горизонтальной¹, в том числе на содействие перемещению человеческого капитала из одной отрасли в другую [81]);*

¹ В противоположность, например, подходам, практикуемым в Германии или Японии, где приоритет отдается сохранению рабочих мест. США более активно используют инструменты по адаптации рабочей силы к изменениям путем переобучения и поиска приложения имеющегося человеческого капитала в других сферах.

- политики в сфере государственных закупок;
- политики в отношении малых предприятий;
- политики в сфере НИОКР и коммерциализации инноваций.

Таким образом, промышленная политика США отличается от политики стран Европы или Японии тем, что она в большей степени сконцентрирована на создании благоприятных макроэкономических условий и институциональной среды для развития бизнеса¹.

США рассматривают торговую политику как важный элемент содействия промышленному развитию. До конца 1980-х меры торговой политики носили преимущественно вертикальный характер: экспортным предприятиям предоставлялись гарантии по займам, займы и техническая помощь; создавались условия для добровольного ограничения экспорта иностранными производителями (например, Япония в 1970–1980-е годы добровольно ограничила свой экспорт автомобилей в США [82], [83]). В настоящее время меры технического регулирования (например, изменение технических регламентов в сфере безопасности и защиты окружающей среды) используются для защиты автопроизводителей [84]. Защита от импорта осуществлялась также путем ограничения цен на импортную продукцию. США проводят активную политику по заключению соглашений о зонах свободной торговли на двух- и многостороннем уровнях [54]², в первую очередь в странах Азиатского и Тихоокеанского регионов [85], а также по сокращению бюрократических процедур для фирм-экспортеров [86], [87]³.

¹ The Industrial Policy Debate, 1983. Таким образом, в США промышленная политика в узком смысле (как политика, направленная на развитие национальных «чемпионов» и выделение приоритетных отраслей) практически отсутствует, однако меры промышленной политики в широком смысле (в определении промышленной политики ЮНИДО или Всемирного банка, как создание условий для благоприятного ведения бизнеса и обеспечения условий для изменения структуры промышленности) играли значительную роль в развитии экономики страны.

² Двусторонние торговые соглашения используются для предоставления доступа американским компаниям на иностранные рынки и для ограничения (иностранной) конкуренции на них, а также для предоставления поддержки отраслям в условиях кризиса.

³ В 2012 г. доля экспорта в ВВП США составила 13,5% [86]. При этом в экспорте на страны Азиатско-Тихоокеанского региона приходилось (в 2010 г.) 60,6% (по сравнению с 1994 г. объем экспорта в страны данного региона увеличился на 138%) [87].

Важным направлением промышленной политики является конкурентная политика. Объектом регулирования в США является процесс конкуренции – антимонопольное регулирование [47] (в противовес регулированию деятельности компаний, функционирующих на уже неконкурентном рынке, сформировавшемся в результате их действий и отсутствия государственного вмешательства на более ранних этапах формирования структуры рынка¹).

Несмотря на официальную позицию США, согласно которой государство не проводит промышленную политику, меры вертикальной поддержки промышленных отраслей все же использовались. К ним можно отнести:

- предоставление налоговых льгот предприятиям по отраслевому признаку;*
- субсидии предприятиям;*
- гарантии по инвестициям;*
- содействие стратегическим предприятиям для выхода из кризиса [54], [47].*
- инструменты политики в области государственных закупок и НИОКР.*

Последние могут носить характер как вертикальных, так и горизонтальных мер. Осуществление государством масштабной закупочной деятельности по различным направлениям – в аэрокосмической сфере [88]², в сфере вооружений и обеспечения безопасности и др. – являлось основным каналом влияния на приоритеты, направления развития, выбираемые в итоге рынком (в том числе в комплементарных отраслях). Более того, для некоторых отраслей программы государственных закупок служили основой развития [89]³. Инвестиции в НИОКР осуществлялись в виде [89], [81], [54]:

- отсрочки выплат по кредитам;*
- налоговых льгот; вычетов предприятиям, реализующим ис-*

¹ В отличие от Европы и Японии, где инструменты антимонопольной политики направлены на изменение результата конкурентного поведения фирм.

² При этом закупки в этой сфере, несмотря на то что, по сути, были направлены на развитие военной технологии, оказали значительную поддержку гражданскому сектору: до 90% разработанных технологий могут быть использованы в обоих секторах.

³ В разные периоды времени закупки компьютеров, полупроводниковых приборов, самолетов составляли от 40 до 100% выпуска отрасли [89].

- следовательские проекты (инвестиционные налоговые кредиты, ускоренная амортизация);
- поддержки малым и средним предприятиям по уменьшению издержек приобретения оборудования и строительства капитальной инфраструктуры;
- предоставления грантов на исследования в рамках университетов, государственных лабораторий;
- предоставления субсидий венчурным предприятиям;
- предоставления помощи специализированным проектам.

К горизонтальным инструментам политики в сфере НИОКР можно отнести меры по развитию институтов, направленные на повышение предпринимательской активности и упрощающие деятельность малых и средних фирм (например, расширение доступа к венчурному финансированию).

С 2000-х годов промышленная политика сосредоточена в рамках трех программ [54]:

- *Программа прорывных технологий (основана на принципах содействия государственно-частным партнерствам, инвестициям на ранних стадиях коммерциализации инноваций, разделения рисков);*
- *Программа содействия исследованиям, осуществляемым малым бизнесом (направлена на поддержку малых технологичных компаний путем капитализации проектов в сфере исследований и разработок на ранних стадиях, обеспечение защиты интеллектуальной собственности, даже если разработки проводились при содействии программы);*
- *Программа трансфера технологий для малого бизнеса, которая предполагала выделение средств для проведения исследований совместно компаниями, исследовательскими институтами/центрами, университетами, некоммерческими организациями.*

Политика прямой поддержки исследований и разработок малых и средних предприятий осуществляется в совокупности со стратегическим использованием инструментов закупок на локальном уровне (которые включают, например, требования по уровню локализации закупаемой продукции) и с мерами торговой политики.

Подход США отличается от подхода прочих стран тем, что на первый план выходит благосостояние конечного потребителя – выиграет или проиграет он от действий или бездей-

ствия государства в плане регулирования и поддержания промышленного развития [90], [52], [59], а также нацеленность на создание условий для увеличения потенциала отраслей и способностей рабочей силы подстраиваться под структурные изменения [89], [81]. Напротив, в основной массе прочих стран на первый план выходят выгоды стороны предложения: как те или иные меры способствуют повышению потенциала развития «передовых» отраслей [91], [60]¹ и какое влияние данное развитие будет оказывать на потребителей через стимулирование создания рабочих мест – как непосредственно на ключевых предприятиях отрасли, так и на малых, и на средних предприятиях, в том числе в комплементарных отраслях.

Если промышленная политика США послевоенного периода в той или иной степени носила горизонтальный характер, а переход к политике новых приоритетов был обусловлен, скорее, внешними – глобальными, макроэкономическими – факторами и ассоциируется, скорее, с усилением таргетирования развития отраслей, с тенденцией к концентрации усилий на конкретных направлениях, то изменение подхода в Германии характеризуется обратной тенденцией:

- увеличением интенсивности использования инструментов развития институтов, способствующих повышению конкурентоспособности промышленных предприятий – нишевых «чемпионов» на глобальном рынке;
- переносом горизонтальных инструментов в «горизонтально-географическую» плоскость, т.е. совмещением мер промышленной и региональной политик.

Вставка 10

Промышленная политика Германии

Промышленная политика Германии является ключевой составляющей штандортной политики – политики, проводимой в интересах промышленности, в первую очередь с целью создания благоприятных рамочных условий (эффективная и производи-

¹ Важно подчеркнуть, что именно противопоставление поиска потенциальных лидеров (pick winners) созданию условий для эффективного самоотбора определяет ключевые отличия в характере мер, реализуемых (преимущественно) на внутристрановом уровне.

тельная микросреда и хорошая развитая мезосреда, включающая качественных поставщиков товаров и услуг, развитые институты [92]) для функционирования предприятий и рынка в целом¹. В Германии важный акцент при реализации штандортной политики делается на создании условий для развития малых и средних предприятий² и для повышения их конкурентоспособности [76], [77], [93], [94] (в том числе в рамках глобальных цепочек поставок). В последнее время все большее значение в рамках штандортной политики приобретают меры по повышению эффективности процессов разработки и внедрения промышленных инноваций [92], [77], к которым относятся в том числе меры по стимулированию НИОКР.

В 1960–1970 гг. политика по поддержке НИОКР носила секторальный характер, зачастую ориентируясь на потребности лидеров отрасли [54]. В настоящее время реализация политики в сфере НИОКР происходит по линии концентрации исследований в научно-исследовательских центрах. Как на национальном уровне, так и на уровне земель реализуются следующие меры:

- поддержка в привлечении высококвалифицированных и молодых кадров на места выходящих на пенсию сотрудников, реализуются программы повышения квалификации [54];*
- поддержка исследований в определенных технологических сферах (координация кооперации в сфере исследований и разработок, обучение и субсидирование расходов на персонал и др.) [76], [77];*
- консультативная поддержка (малым и средним предприятиям), в частности по вопросам привлечения финансовых средств (оказывается не только предприятиям, занятым в инновационной сфере);*
- инструменты, направленные на развитие среды по стимулированию сотрудничества институтов, осуществляющих фундаментальные разработки, и институтов и/или агентов, реализующих прикладные технические и технологические ис-*

¹ Однако важно отметить, что штандортная политика имеет значительный региональный акцент.

² Их можно охарактеризовать как скрытых «чемпионов» на нишевых глобальных рынках.

следования [76], [77];

- *инструменты, направленные на реализацию сетевых эффектов: развитие промышленных кластеров, технологических центров (парков) (с начала 1990-х годов) [76], [95]¹;*
- *инструменты по созданию обширной информационной сети, ориентированной в первую очередь на средние и малые промышленные предприятия;*
- *поддержка авиастроения.*

С середины 1990-х годов ключевыми направлениями промышленной политики являются обеспечение «зеленого» роста (роста в условиях ограничений на негативное влияние на окружающую среду), энергоэффективность, развитие возобновляемых источников энергии.

* * *

Представленный в настоящем разделе обзор эволюции подходов к промышленной политике иллюстрирует многозначность этого понятия и плюрализм мнений относительно того, как промышленную политику следует или не следует проводить. Однозначных выводов, единственно верных рецептов сформулировать невозможно: особенности поведения той или другой страны, путь ее исторического развития, степени открытости и институционального развития оказывают значительное влияние на представления политиков и экономистов о том, что и как нужно делать.

4.2. Основные инструменты промышленной политики

Как отмечалось ранее, с точки зрения эволюции и характера промышленной политики ее инструменты можно условно разделить на вертикальные и горизонтальные. Целью вертикальных инструментов является построение национальных «чемпионов», т.е. целенаправленная политика в отношении конкретной отрасли экономики или даже конкретного предприятия в ней. Целью горизонтальных инструментов является проведение политики для подот-

¹ При этом условно можно выделить три типа кластеров: для обеспечения выживания фирм, для содействия развитию и международные или транснациональные.

раслей или предприятий, обладающих определенным признаком (асимметрия информации, вызывающая «провалы рынка», экспортоориентированность, капиталоемкость или трудоемкость, социальная значимость, наукоемкость).

В табл. 5, 6 в соответствии с подходами к промышленной политике перечислены основные используемые инструменты. По широте воздействия общие инструменты, как правило, доступны многим, в то время как селективные предоставляются узкому кругу фирм или подотраслей. Все вертикальные инструменты являются селективными и использовались в прошлом в промышленной политике многих стран с низкими и средними доходами. А большинство горизонтальных инструментов являются общими для представителей всех секторов. Данные меры во многих странах описываются как меры конкурентной политики, и большинство из них используются странами на современном этапе развития.

С исторической точки зрения промышленная политика пережила несколько этапов развития, которые характеризовались различными инструментами имплементации политики. При этом промышленная политика всегда однозначно не воспринималась: в определенные периоды она была непопулярна, а в другие – ее признание возрастало. На более ранних этапах реализации промышленной политики государства придерживались жесткой, вертикальной промышленной политики, тем самым поддерживая отдельные отрасли или фирмы. В настоящее время промышленные политики различных стран можно в большей степени охарактеризовать как конкурентные и горизонтальные – направленные на большинство участников экономической деятельности.

Таблица 5

**Основные инструменты промышленной политики
и их влияние на экономику**

Меры	Покрытие
1	2
<i>Горизонтальные:</i>	
налоговые субсидии на НИР	Общее
государственные исследования в области промышленности и образования	Общее
субсидии на обучение персонала	Общее
развитие государственных венчурных фондов	В теории – общее, но на практике – селективное

Окончание таблицы 5

1	2
создание государственного агентства по поддержке экспорта	Общее
формирование инфраструктуры особых экономических зон	Общее
налоговые каникулы на прибыль	Общее
занижение валютного курса	Общее
<i>Вертикальные:</i>	
временная финансовая поддержка	Селективное
временная защита импортной пошлиной	Селективное
государственные закупки	Селективное
прямое присутствие государства в отдельных отраслях экономики (создание госкорпораций и госкомпаний)	Селективное
ценовое и техническое регулирование секторов экономики	Селективное
экспортные субсидии	Селективное
экспортные пошлины	Селективное
импортные пошлины и другие нетарифные инструменты регулирования торговли	Селективное
целевой кредит	Селективное
выборочные налоговые каникулы по налогу на прибыль	Селективное
стимулирующие условия по налогам, займам, развитию инфраструктуры	Селективное

Источник: Вейсс [50] с дополнениями автора.

Окончание таблицы 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Наличие рыночной власти у некоторых игроков									Р						Р	
Неспособность учесть положительные экстерналии от проведения исследований и разработок		Р	Р	Р											Р	Р
Неспособность учесть эффект обучения в процессе производства						Т	Т									
Неспособность учесть положительные сетевые внешние эффекты						Т									Р	

Примечание. Т – инструменты временной поддержки; Р – инструменты постоянной поддержки или меры, требующие непрерывной реализации.

Источник: [96].

ГЛАВА 5. Политика импортозамещающей индустриализации

Основной причиной для перехода к стратегии ускоренной импортозамещающей индустриализации (к политике импортозамещения) в развивающихся странах является изменение структуры экономики от трудоемких в пользу капиталоемких отраслей. Производительность труда в целевых капиталоемких отраслях, на которые направлено импортозамещение, как правило, довольно низка, что, с одной стороны, обуславливает их низкую привлекательность для инвестиций в исходных условиях, а с другой – низкое качество продукции не позволяет конкурировать с более дорогим импортом как на отечественном, так и на экспортных рынках. Основными задачами, стоявшими перед государствами, которые прибегали к стратегии импортозамещения, как правило, являлись изменение структуры отраслей экономики и повышение производительности труда в соответствии с лучшими практиками развитых стран, у которых доминирующее положение занимали высокотехнологичные сектора, с помощью замещения импортных товаров товарами, произведенными внутри страны [63].

Другими словами, ключевой целью импортозамещения является замещение импортных товаров (первоначально, конечно, во многих странах имелись в виду только достаточно простые потребительские товары, но впоследствии речь шла уже и о более сложных товарах и даже о средствах производства) отечественной продукцией. Государственное вмешательство при реализации стратегии импортозамещения на ранних этапах преимущественно заключается в целевом формировании новых («молодых») отраслей промышленности. В ретроспективе основными инструментами политики импортозамещения являлись: защитные импортные и экспортные тарифы и (или) валютный контроль; специальные преференции для отечественных фирм и зарубежных компаний – импортеров средств производства для новых отраслей промышленности; льготный ввоз сырья, топлива и полуфабрикатов, используемых в промышленности; дешевые кредиты со стороны государственных банков развития; налоговые стимулы; развитие необходимой транспортной и производственной инфраструктуры в связанных отраслях; прямое участие государства в деятельности некоторых отраслей промышленности (государственные инвестиции, государственный кон-

троль, контролируемые государством предприятия), где отсутствовали частные стимулы к инвестициям [63], [97]. При этом следует подчеркнуть, что приверженность стратегии импортозамещения со временем, после развития конкурентоспособного производства на национальной территории, обязательно предполагает постепенное ослабление государственного участия и защиты таким образом, что конкурентоспособные к этому времени сектора начинают работать в свободных рыночных условиях. В противном случае стратегия импортозамещения, переходящая в перманентное субсидирование отрасли в том или ином виде, приводит к существенным рискам в силу отсутствия стимулов к достижению экономической и технологической эффективности производства [63], [97], [98].

Важно отметить, что выбор приоритетных отраслей для проведения импортозамещения почти во всех странах в большей степени был политическим и не основывался на экономическом анализе эффективности отраслей и их долгосрочной конкурентоспособности [99], [97]. В некоторых странах первыми импортозамещающими отраслями были выбраны отрасли, входящие в сектор потребительских товаров, а также производство строительных материалов, характеризовавшиеся относительно простыми технологиями и низкими затратами на капитал в расчете на одного рабочего [63]. Важно отметить, что в некоторых случаях, когда главной целью импортозамещения являлись товары конечного потребления, производство необходимых для них промежуточных товаров или сырья внутри страны не поддерживалось государством ввиду существенно большей стоимости их производства по сравнению с импортом. В результате производимые товары, замещающие импорт на национальной территории, так и не становились конкурентоспособными на мировых рынках [99]. Другими словами, временная импортозамещающая защита отраслей становилась постоянным субсидированием неэффективности.

Оценки результатов импортозамещающей индустриализации, с точки зрения ведущих мировых экономистов, оказались неоднозначными. Большинство авторов отмечается ее негативное влияние на экономику через искажение рыночных стимулов: в истории существовали примеры создания заведомо неэффективных производств на национальной территории, финансирование которых превосходило стоимость их производства. Другими словами, создавались новые предприятия, которые производили в мировых ценах отрицательную добавленную стоимость. Избыточное государственное вмешательство привело к созданию значительного фис-

кального дисбаланса (дефицита бюджета), к усилению негативных последствий неожиданного прекращения притока капитала и, в конечном итоге, к развитию кризиса внешнего долга. Однако нельзя однозначно утверждать, что страны, прибегнувшие к политике импортозамещения, обязательно сталкиваются с кризисом внешнего долга. Есть примеры стран, которые столкнулись с долговым кризисом уже после отказа от политики импортозамещения. А пример Индии, в которой политика импортозамещения проводилась в период с 1950-х по 1980-е годы, свидетельствует о том, что при возникновении угрозы кризиса во время проведения политики импортозамещения его можно избежать с помощью активизации мер макроэкономической политики, направленных на его подавление [99].

Вместе с тем использование стратегии импортозамещения привело к повышению производительности, к экономическому росту и к появлению новых отраслей в экономиках таких стран, как Мексика (1940-е – 1970-е годы), Аргентина (1940-е – 1970-е годы), Бразилия (1940-е – 1980-е годы), Турция (1960-е – 1980-е годы), и в некоторых других странах. Появление новых отраслей с точки зрения развития может быть как положительным, так и отрицательным: при поддержке отдельных (неконкурентоспособных) отраслей расходование средств на них является необоснованной растратой финансовых ресурсов, которые могли бы быть использованы гораздо эффективнее в конкурентоспособных секторах. Однако некоторые из таких отраслей в Индии в результате протекционизма смогли стать крупными мировыми конкурентоспособными отраслями, что способствовало созданию рабочих мест для высококвалифицированных работников не только в целевой, но и в смежных отраслях [99].

Несмотря на то что эксперты признают обоснованность использования импортозамещения для снижения зависимости от импорта потребительских товаров, недостатком стратегии (прежде всего использованной в странах Латинской Америки) являлось то, что она никак не учитывала возможностей и конкурентных преимуществ стран (выявленных преимуществ), в которых она использовалась. Другими словами, решения о том, в каких секторах проводить политику импортозамещения, были в большей степени политическими, но не основанными на экономическом анализе и потенциале (как минимум – на наличии необходимых ресурсов) национальной экономики.

Импортозамещение в странах Латинской Америки

Рассмотрение импортозамещения в странах Латинской Америки наиболее популярно из-за того, что именно в этом регионе оно привело к наибольшему фиаско. Стратегия импортозамещения стала набирать популярность в странах Латинской Америки преимущественно после Великой депрессии, а также после окончания Второй мировой войны. Снижение перевозок морским транспортом, а также снижение производства товаров, не связанных с военной отраслью, привели к существенному падению импорта промышленной продукции в страны Латинской Америки. Ключевыми отраслями, в которых наблюдалось импортозамещение, были легкая промышленность (производство текстиля и одежды), пищевая промышленность и другие отрасли, связанные с производством основных потребительских товаров. В некоторых странах, например в Бразилии, импортозамещение также коснулось таких отраслей, как сталелитейная промышленность и другие отрасли, производящие капитальные товары и средства производства [63], [97]. Вынужденное импортозамещение в 1940-е годы впоследствии перешло в один из основных инструментов государственной политики, так как одной из главных государственных целей в то время было достижение высоких темпов экономического роста, а также обеспечение независимости от торговли с другими странами, переживающими последствия Второй мировой войны. Особенностью процесса импортозамещения в странах Латинской Америки являлась относительно большая доля иностранных инвестиций, которая составляла около 10%, что способствовало созданию основных промышленных отраслей и передаче технологий из развитых стран [63].

В странах Латинской Америки отрасли для импортозамещения выбирались по политическим, а не по экономическим соображениям, без реального анализа выгод и издержек в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В результате не происходило оптимального перераспределения ресурсов, развивались неэффективные, дорогостоящие производства. Примером таких отраслей в странах Латинской Америки является машиностроение: во многих странах были построены автомобильные заводы. Кроме того, искусственные рамки, которые накладывались на экономику, обуславливали наличие ограничений на экономический рост. В некоторых случаях в результате развития конкуренции внутри страны при снижении возможностей доступа на рынок иностранных фирм в отрасли появлялось большое количество мелких компаний, что существенным

образом снижало в них эффект экономии от масштаба и делало их менее эффективными [63], [97], [100].

* * *

Суммируя сказанное выше, можно заключить, что в истории существуют как положительные, так и отрицательные примеры импортозамещения. Результат применения такой стратегии во многом зависит от способа ее проведения. Ключевые аргументы против политики импортозамещения состоят в следующем¹:

1. Происходит слишком сильное искажение инвестиционных стимулов. Иногда различные меры приводили к тому, что частным предприятиям было выгодно производство, стоимость факторов которого превосходила стоимость того, что они производили. Примеры: Индия, Аргентина, советская и российская нефтепереработка.

2. Нарастивание фискального и внешнего дисбаланса и последующая дестабилизация экономики из-за кризиса внешнего долга при резком прекращении потока капитала. Примеры: страны Латинской Америки.

3. Потери общественного благосостояния вследствие недостаточной интеграции в международное разделение труда.

Ключевые аргументы за импортозамещение:

1. Импортозамещение приводит к ускоренным темпам роста производительности в целевых отраслях. Аккуратные исследования показывают, что темпы роста производительности в странах Латинской Америки, которые акцентировали развитие на импортозамещении, были выше, чем в странах Восточной Азии, которые делали упор на экспортоориентированность [101], [102].

2. Ускоренные темпы роста экономики, положительное влияние на занятость. Латиноамериканские экономики развивались медленнее восточноазиатских в целом не потому, что отличались более низкими темпами технического прогресса, а потому, что инвестировали в производство меньшую долю своего национального дохода.

¹ Составлено автором на основе работ Родрика [101], анализа политики импортозамещения в странах Латинской Америки, проведенного в работах Баера [63], Брутона [97], в Малайзии [98], а также сравнения процессов импортозамещения, проведенного в работе Феликса [100].

Ключевой вывод состоит в том, что в политике импортозамещения на самом деле нет ничего априорно неверного [101]. Но эта политика в той же степени является теоретической моделью, как и модель свободного рынка, т.е. она эффективна при соблюдении большого количества оговорок и предпосылок. Отчасти из-за их невыполнения в реальной жизни импортозамещение приобрело дурную славу, более того, в результате глобализации и принятия большого количества обязательств в рамках ВТО фактически у многих развивающихся стран в настоящее время связаны руки для проведения национальной промышленной политики или политики импортозамещения. Фактически политику импортозамещения можно проводить, только неявно нарушая существующие правила игры.

Глава 6. Российский опыт проведения промышленной политики

6.1. Эволюция промышленной политики в России

Промышленная политика в России исторически воспринималась как чрезмерное вмешательство государства в экономику страны и защита интересов отдельных крупных компаний¹. В частности, с этим связана основная доля критики в адрес промышленной политики. Необходимо отметить, что в России промышленная политика формировалась под воздействием изменения бюджетных ограничений, трансформации модели взаимодействия между государством и бизнесом, а также изменения внешних условий, влияющих на экономику страны.

В целом, анализируя особенности промышленной политики в России, необходимо отметить, что с начала 2000-х годов она претерпела ряд изменений, и к 2015 г. можно выделить 6 этапов в ее реализации (см. табл. 7).

Таблица 7

Основные этапы реализации промышленной политики в России в 2000-х годах

Период	Приоритеты	Характерные черты	Ресурсы	Модель взаимоотношений
1	2	3	4	5
2000–2003	Развитие рыночных институтов и структурные реформы	Мягкая регуляционная политика (виды налогов, тарифы естественных монополий, обменный курс)	Восстановительный рост, ограниченность бюджетных средств	Высокий уровень персонализации, практика встреч с крупным бизнесом. Активность со стороны бизнеса

¹ В российской практике термин «промышленная политика» однозначно не определен. В ряде случаев данный термин трактуется как целенаправленное изменение структуры экономики для развития отечественных секторов экономики, в ряде случаев – как система мер, направленных на развитие национальной экономики, а иногда как совокупность действий государства, предпринимаемых для оказания воздействия на хозяйствующие субъекты экономики. Более подробно о содержании термина «промышленная политика» говорится в работе Симачева и соавторов [75].

Окончание таблицы 7

1	2	3	4	5
2004–2007	Диверсификация, стимулирование инноваций	Вертикальная отраслевая политика, долгосрочное проектирование, создание институтов развития	Существенные бюджетные ресурсы	«Выстраивание вертикали», государственный контроль. Институционализация доступа. Расширение числа субъектов формирования промышленной политики (институты развития)
2008–2009	Обеспечение социальной стабильности	Вертикальная компенсационная политика, поддержка крупных компаний, ручное управление, преференции	Резкое ужесточение бюджетных ограничений	Помощь в обмен на обязательства между государством и крупными компаниями
2010–2011	Поиск новых источников роста (инновации, модернизация, структурная приватизация)	Технологическая промышленная политика	Период бюджетной умеренности, высокая неопределенность	Расширение и конкуренция доступа к рынку. Появление новых игроков, расширение конкуренции предложений
2012–2014	Рейндустириализация, улучшение инвестиционного климата, содействие развитию новых высокотехнологических секторов	Промышленная политика создания дополнительных рабочих мест	Усиление бюджетных ограничений, ограниченный рост	Развитие новых коммуникаций (АСИ, открытое правительство)
2015	Устойчивое развитие и поддержка экономики	Разрыв международных цепочек добавленной стоимости, внутренняя и внешняя изоляция	Ограничение доступа к финансовым рынкам и технологиям	Развитие импортозамещения, адресное субсидирование отраслей, селективный характер поддержки

Источник: составлено и дополнено автором на основе работ Симачева и соавторов [75].

Промышленная политика в период с 2000 по 2003 г.

Промышленная политика начала 2000-х годов в России в основном была направлена на предотвращение негативных структурных изменений в экономике страны, а также на компенсацию убытков от деятельности отечественных производителей, неконкурентоспо-

собных в рыночных условиях. Она продолжала политику 1990-х годов по развитию авиастроения, что во многом было следствием политических факторов, равно как и необходимостью поддержания экспорта военной продукции. При этом политика была ориентирована на сверхкрупные компании – интеграция и создание холдингов сводились к расширению интересов собственников данных предприятий, что непосредственно приводило к тому, что данные лица предлагали свои идеи относительно реализации промышленной политики, в которых особое внимание уделялось созданию условий для перераспределения бюджетных ресурсов.

В период 2000–2003 гг. основы промышленной политики и фундамент ее дальнейшего развития были заложены в «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.»¹ (далее – Программа Грефа или Программа)² включала три этапа.

1. На первом этапе предполагалось создание законодательных основ, обеспечивающих новые условия хозяйствования, и приведение государственных обязательств в соответствии с ресурсами государства.

2. На втором этапе предполагалось начать реализовывать экономическую политику, основанную на принципах дерегулирования экономики, гарантиях прав собственности и равных условий конкуренции.

3. Третьим этапом было предложено проведение структурной перестройки экономики за счет накопления новых инвестиций, растущей внешней конкуренции, создания более эффективных механизмов перетока капитала и рабочей силы.

Таким образом, одним из основных акцентов Программы Грефа было создание и развитие рыночных институтов, что включало формирование необходимых и равных условий для конкуренции, повышение эффективности естественных монополий путем их реформирования (в том числе посредством дерегулирования потенциально конкурентных видов деятельности естественных монополий), реформирование налоговой и таможенной политики, а также проведение административной реформы.

¹ Неформально данная «Стратегия» называется как Программа Грефа или «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

² Тем не менее Программа Грефа официально не была утверждена. Однако ряд ее положений был реализован в законодательном порядке.

В Программе Грета одним из основных приоритетов структурной политики устанавливалась необходимость повышения доли высокотехнологичных отраслей (высокая степень переработки), а также отраслей сферы услуг. В Программе оговаривалось, что сложившаяся в России структура экономики требует увеличения инвестиций экспортоориентированных отраслей в развитие собственного потенциала, а также потенциала иных отраслей (в частности, отрасли машиностроения).

*Промышленная политика в период
с 2004 по 2007 г.*

Снижение влияния руководителей крупных предприятий на принятие решений на государственном уровне, увеличение налоговых и внешнеэкономических доходов, стабилизация условий деятельности компаний привели к тому, что при осуществлении промышленной политики в России усилилась роль государства в экономике, а промышленная политика сама по себе приобрела вертикальный (отраслевой) характер. Таким образом, промышленная политика в период 2004–2007 гг. была сконцентрирована на развитии отдельных секторов экономики. Это, в свою очередь, привело к тому, что в России были разработаны стратегии развития различных отраслей промышленности – металлургической, лесной, химической и нефтехимической, транспортного машиностроения, электронной, судостроительной и атомной энергетики.

Одним из основных инструментов осуществления промышленной политики на данном этапе стала разработка и реализация федеральных целевых программ (далее – ФЦП). Тем не менее данный инструмент реализации промышленной политики был неэффективен, так как в программах четко не были сформулированы цели, а затраты на реализацию различных ФЦП не были обоснованы и взаимосвязаны между собой. ФЦП также воспринимались различными ведомствами как способ покрытия издержек функционирования, а не как источник реализации преобразований, что также приводило к неэффективности данного инструмента.

Усилившийся дисбаланс между приоритетными задачами социально-экономического развития страны и государственными инструментами решения данных задач, низкая эффективность существующих на тот момент инструментов реализации промышленной политики также приводили к усилению использования механизмов прямого воздействия государства на экономику. Это было выраже-

но в создании различных вертикально-интегрированных предприятий. Например, к ним можно отнести создание Объединенной авиастроительной и судостроительной корпорации.

Усиление роли государства в промышленной политике на этом этапе может быть также прослежено на данных о динамике размеров государственного сектора. По данным Росстата [104], на протяжении 2000-х годов доля государственного сектора была довольно небольшой и составляла порядка 15%¹. При этом значительный рост удельного веса государственного сектора в экономике произошел в 2007–2008 гг. В этот период по сравнению с 2005 г. доля государства увеличилась в секторе добычи полезных ископаемых (с 5,5 до 13,2%) и в секторе грузоперевозок (с 44,9 до 72%).

Низкое качество административной системы и ее ориентированность на решение повседневных задач (а не стратегических), а также неэффективность работы различных ведомств привели к необходимости поиска и создания новых субъектов реализации государственной политики, которые были бы сравнимы по эффективности работы (использование средств, достижение поставленных целей) с частными компаниями. В результате государством были приняты решения, расширяющие возможности проводимой промышленной политики: был создан Инвестиционный фонд, сформированы институты развития² (ОАО «Роснано»³, Банк развития и внешнеэкономической деятельности – Внешэкономбанк), а также были созданы государственные корпорации/компании (далее – ГК) (см. *табл. 8*).

В течение длительного периода времени в России предпринимались попытки по созданию и выстраиванию системы финансовых институтов развития. К основным предпосылкам создания институтов развития необходимо отнести компенсацию «провалов рынка», снижение рисков частных инвесторов и транзакционных издержек. Процесс формирования институтов развития проходил в

¹ По данным 2013 г. и первого полугодия 2014 г., доля государственного сектора не превышала 15–25% в экономике, за исключением данного показателя по инвестициям и занятости.

² Однозначного определения понятия «институт развития» в российской практике не существует. Тем не менее к нему относятся организации, которые созданы по инициативе или с участием государства, в своей деятельности ориентируются на компенсацию «провалов рынка», финансируются за счет разовых государственных взносов и ориентируются на достижение долгосрочных целей, осуществляют деятельность на основе специфической нормативной базы, а также нацеливающиеся на применение механизмов частно-государственного партнерства.

³ В марте 2011 г. было преобразовано в ОАО «Роснано».

пять этапов: создание небольших самофинансируемых институтов развития (1999–2000 гг.), реализация институтами развития региональной поддержки малого и среднего бизнеса (2004–2006 гг.), создание крупных институтов развития (например, создание «Роснано» в 2007 г.), осуществление институтами развития мер антикризисной политики и создание институтов «второго уровня» (2008–2009 гг.), расширение институтами развития международной деятельности и усиление внимания к улучшению инвестиционного климата (с 2010 г.).

Таблица 8

**Список государственных корпораций, созданных
в 2007 г. в России**

Полное название	Отрасль	Учреждающий документ	Субъект естественных монополий	Примечание
ГК «Олимпстрой»	Строительство	ФЗ № 238-ФЗ от 30.10.2007	Нет	Ликвидируется в соответствии с ФЗ № 210-ФЗ от 21.07.2014
ГК «Ростех»	ОПК	ФЗ № 270-ФЗ от 23.11.2007	Нет	Ранее была ГК «Ростехнологии»
ГК «Росатом»	Электроэнергетика	ФЗ № 317-ФЗ от 01.12.2007	Нет	
ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк)	Банки	ФЗ № 82-ФЗ от 17.05.2007	Нет	
ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ»	ЖКХ	ФЗ № 185-ФЗ от 21.07.2007	Нет	
ГК «Роснано»	Финансы/нанотехнологии	ФЗ № 139-ФЗ от 19.07.2007	Нет	Реорганизована в ОАО «Роснано» (ФЗ № 211-ФЗ от 27.07.2010)

Источник: составлено автором в соответствии с базой данных «Консультант Плюс» [106] и обзором «Российская экономика в 2007 г.» [107].

Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. [105] предусматривалось использование части

средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) (в размере 300 млрд руб.) на капитализацию институтов развития (Банка развития, Инвестиционного фонда, Российской венчурной компании и др.). Это в том числе было вызвано стремлением государства увеличить государственные инвестиции в экономику при одновременном формальном сдерживании роста государственных расходов.

Отличительной характеристикой промышленной политики периода 2004–2007 гг., помимо создания и капитализации институтов развития, стала организация государственных корпораций¹, целями которых было реструктурировать государственную собственность, повысить конкурентоспособность ряда секторов экономики (например, оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), сектора автомобилестроения), консолидировать государственные активы. Всего в 2007 г. было создано 6 государственных корпораций (см. табл. 8).

Учитывая положительные стороны создания государственных корпораций и риски, связанные с их функционированием, необходимо отметить, что их организация была следствием неспособности и нежелания государства искать оптимальные методы частно-государственного партнерства и стремления государства оставить за собой процесс принятия решений относительно тех или иных мер промышленной политики.

Промышленная политика России в 2004–2007 гг. также характеризовалась тем, что наряду с вертикальными методами применялся ряд горизонтальных методов. К ним прежде всего стоит отнести ратификацию Киотского протокола (развитие менее ресурсоемких и экологически чистых производств), снижение ставки единого социального налога (ЕСН), утверждение «Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.». Дополнительными инструментами реализации горизонтальной промышленной политики на данном этапе стало создание инновационных «мегапроектов» (инновационные проекты государственного значения), создание особых экономических зон (далее – ОЭЗ). Тем не менее создание как инновационных «мегапроектов», так и ОЭЗ не получило значимого развития.

¹ Стоит отметить, что в данный период две государственные корпорации – Внешэкономбанк и «Роснано» – были созданы как финансовые институты развития.

Промышленная политика в 2008–2009 гг.

Экономический кризис 2008–2009 гг. обусловил необходимость пересмотра приоритетов промышленной политики и возможностей государства по содействию структурной перестройке экономики. Данный этап в промышленной политике в России характеризуется решением тактических, а не стратегических задач и переходом к «ручному управлению» по отдельным направлениям экономической политики, в частности, усилением ее вертикальной и селективной направленности. Основные меры структурной политики были направлены на поддержку наиболее уязвимых секторов экономики и системообразующих предприятий. При этом основной акцент промышленной политики кризисного периода был сосредоточен на поддержке ОПК, сельского хозяйства, автомобилестроения, транспортного и жилищного комплексов. На данном этапе реализации промышленной политики деятельность институтов развития была ориентирована на решение антикризисных задач¹.

В начале 2009 г. были определены стратегические технологические приоритеты промышленной политики – информационные технологии (далее – ИТ), ядерные технологии, энергетика и энергоэффективность, телекоммуникационные и космические технологии, фармацевтика и медицина. Вместе с этим отмечалась важность инструментов «ручного» регулирования экономики. Государством была заявлена возможность рефинансирования внешних займов тех компаний, невыполнение обязательств по которым могло повлечь утрату национального контроля над стратегическими предприятиями². Помимо этого, государством были предложены альтернативные меры поддержки отечественных предприятий: предоставление государственных гарантий, субсидирование процентных ставок, изменение таможенно-тарифной политики в сторону защиты отраслей экономики России³, реструктуризация налоговой задолженности предприятий.

Поддержка системообразующих предприятий была направлена на обеспечение фирмам доступа к финансовым ресурсам. Однако в

¹ Ряд антикризисных мер характеризовался отступлением от принципов рыночной экономики. К данным мерам в том числе стоит отнести меры по замещению частного спроса государственным, протекционизм в ряде секторов экономики, административный контроль за ценами.

² Для этого в том числе был сформирован Перечень системообразующих предприятий, имеющих стратегическое значение.

³ В частности, повышение ввозных таможенных пошлин.

большинстве случаев данные меры применялись с запозданием – их реализация началась в 2009 г. При этом в ряде отраслей экономики реализовались меры по стимулированию внутреннего спроса (например, в автомобилестроении) и по снижению нагрузки на бизнес (например, в нефтегазовом секторе).

В период кризиса также получили развитие процессы разработки и принятия долгосрочных стратегий развития отраслей экономики. Так, например, в 2009 г. были приняты стратегии развития рыбохозяйственного комплекса и фармацевтической промышленности.

Тем не менее стимулирование инновационного развития экономики России в период кризиса 2008–2009 гг. при одновременном использовании государством мер «ручного» управления, неоднозначности последствий кризиса и антикризисной промышленной политики определили специфику и неустойчивость идеологии промышленной политики на следующем этапе ее развития, который начался в 2010 г.

Промышленная политика в 2010–2014 гг.

Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р [108] были установлены новые приоритеты промышленной политики: развитие высокотехнологичных и базовых¹ отраслей промышленности. При этом в период 2010–2011 гг. продолжилось принятие отраслевых стратегий развития и использование вертикальных инструментов промышленной политики.

В это же время государство стало активно искать возможности реализации горизонтальной промышленной политики, что вылилось в том числе в создание различных технологических платформ, стимулирование спроса на инновационную продукцию посредством формирования государственного заказа на нее, разработку программ инновационного развития крупных компаний с государственным участием в приоритетных секторах экономики. Таким образом, с конца 2009 г. произошло практическое усиление инновационной и технологической направленности промышленной политики, что было вызвано поиском новых источников экономиче-

¹ К высокотехнологичным отраслям, например, были отнесены авиационная промышленность и двигателестроение, ракетно-космическая промышленность, судостроительная промышленность. В свою очередь, к базовым отраслям в том числе были отнесены горно-металлургический комплекс, энергетическое, нефтегазовое, транспортное и тяжелое машиностроение.

ского роста и увеличением степени влияния соответствующих групп интересов.

В дальнейшем накопление социальных обязательств, вступление России в ВТО и замедление роста цен на нефть (и, как следствие, ужесточение и сокращение бюджетных ресурсов) привело к новому этапу развития промышленной политики в России. Этот этап с 2012 по 2014 г. характеризовался поиском новых источников роста. При этом широкое распространение получили идеи о необходимости реиндустриализации¹ экономики России, о создании рабочих мест в высокотехнологичных отраслях, об улучшении бизнес-климата. Также возобновились дискуссии о новом распределении приоритетов промышленной политики и переосмыслении роли государства в экономике.

В январе 2012 г. в газете «Ведомости» была опубликована статья В.В. Путина, тогда премьер-министра РФ, «О наших экономических задачах», в которой говорилось о необходимости определения промышленной политики в России, в том числе были названы отраслевые приоритеты [109]. К их числу относились фармацевтика, высокотехнологичная химическая промышленность, авиационная промышленность, композитные и неметаллические материалы, нанотехнологии, атомная промышленность, космическая промышленность, а также информационно-коммуникационные технологии.

В период 2012–2013 гг. были также приняты стратегии развития следующих отраслей: медицинской промышленности, электросетевого комплекса, индустрии детских товаров.

В дальнейшем трансформация приоритетов промышленной политики продолжилась в 2013 г. в связи с принятием Распоряжения Правительства РФ от 29 августа 2013 г. № 1535-р² (Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности») [110]. В рамках осуществления промышленной политики в Государственной программе [111] были поставлены две долгосрочные задачи: увеличение доли высокотехнологичной продукции и продукции наукоемких отраслей экономики в ВВП России в 1,3 раза от уровня 2011 г. к

¹ В данном контексте под реиндустриализацией стоит понимать процесс восстановления и развития производственных, технологических систем, отдельных секторов и видов производств.

² Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 данное распоряжение утратило силу. Однако им была утверждена новая программа развития промышленности.

2018 г., а также создание и модернизация к 2020 г. 25 млн высокопроизводительных рабочих мест. Кроме того, было выделено 14 приоритетных отраслей промышленной политики. Они были разделены на три типа: новые рынки (например, композитные материалы), традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на потребительский спрос (например, легкая промышленность), традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на инвестиционный спрос (например, металлургия)¹. Дополнительно были утверждены государственные программы по развитию авиационной промышленности, атомного энергопромышленного комплекса, судостроения, электронной и радиопромышленности, медицинской и фармацевтической промышленности. Таким образом, когда фактически приоритетным было признано почти все, понятие приоритета как инструмента концентрации промышленной политики на определенных направлениях утратило силу.

Стоит отметить, что в середине 2013 г. планы развития отраслей экономики были приняты в новом формате – в формате «дорожных карт»². В данных планах делается акцент на реализацию практических мероприятий до 2018 г.³

Данный этап развития промышленной политики из-за низкого уровня выполнения множества утвержденных отраслевых стратегий, отсутствия ожидаемых эффектов от реализации части государственных программ, неясности ряда социально-экономических решений, принимаемых на государственном уровне, может быть назван отложенным.

¹ В новой версии программы количество отраслей увеличилось до 18. При этом их классификация стала следующей: новые отрасли и производства, ориентированные на новые рынки, не существующие или незначительные по объему, но в долгосрочной перспективе являющиеся основой новой промышленности; традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на потребительский сектор, преимущественно на внутреннем рынке (отрасли, ориентированные на потребительский рынок); традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на инвестиционный спрос, имеющийся как на внутреннем, так и на мировом рынке (отрасли, ориентированные на инвестиционный спрос).

² К данным отраслям относятся биотехнологии и генная инженерия; информационные технологии; инжиниринг и промышленный дизайн; производство композитных материалов; оптоэлектронные технологии, фотоника.

³ Формат «дорожной карты» фактически является синонимом плана мероприятий. Отличием этого типа стратегических документов является существенная важность наблюдения изменений экономической системы во времени, в то время как целевые программы обычно включают лишь конечные результаты, что усложняет анализ результативности проведенных мероприятий.

Промышленная политика России в 2015 г.

Изменение конъюнктуры мировых энергетических рынков (снижение цен на нефть), усиление геополитической напряженности между Россией и западными странами (и, как следствие, введение обоюдных санкций), ослабление экономического роста в России привели к тому, что в настоящее время в России начался новый этап промышленной политики.

На текущем этапе промышленная политика направлена на обеспечение устойчивого развития экономики в условиях частичной изоляции. При этом одним из ключевых приоритетов промышленной политики – с точки зрения государства – становится проведение политики импортозамещения. Таким образом, промышленная политика опять возвращается к применению вертикальных инструментов, которые в числе прочих включают адресное субсидирование отраслей и использование селективных методов поддержки отраслей России.

Кроме того, необходимо помнить, что традиционная (т.е. вертикальная) промышленная политика (а именно политика импортозамещения) потенциально может нести риски и ограничения для дальнейшего развития экономики. Политика импортозамещения оказывается эффективной лишь в том случае, когда страна имеет конкурентное преимущество в виде наличия рынков необходимых ресурсов и потенциала развития отраслей (компаний), а также наличия потенциальных рынков сбыта. Примером неудачной реализации политики импортозамещения являются страны Латинской Америки в период 1950–1970 гг., когда результатом проводимой политики стало отвлечение ресурсов из экономики на развитие отраслей, так и не сумевших достичь мировой конкурентоспособности, что привело в итоге к росту инфляции и государственного долга [75].

Текущий этап промышленной политики начинается в экономике с отчетливыми кризисными явлениями, которые связаны с внешними шоками цен на нефть, а также с изменениями условий торговли. Как и в кризис 2008–2009 гг., государство пытается решать возникающие в экономике проблемы посредством использования методов «ручного» управления, поддерживая отдельные отрасли через прямое и косвенное финансирование. Однако такой подход будет действенным лишь при наличии стабильной поддержки на протяжении всего периода воздействия негативных шоков, что наряду с реализацией мер поддержки импортозамещения обуслов-

ливают необходимость существенных бюджетных затрат. С точки зрения снижения негативных эффектов внешних шоков для экономики в будущем основной задачей промышленной политики должно стать формирование рыночных механизмов и развитых институтов.

* * *

Проанализировав промышленную политику России с начала 2000-х годов, необходимо отметить, что изначально она была направлена на использование накопленных в советское время научно-технических заделов. Однако впоследствии она стала воздействовать на структуру экономики страны, а также способствовать развитию новых секторов экономики. Приоритеты промышленной политики на обозреваемом периоде постоянно изменялись, происходило их постепенное расширение, что привело к тому, что они перестали выполнять функцию консолидации усилий государства и бизнеса. Смена приоритетов промышленной политики на всем рассмотренном промежутке в основном носила ситуационный характер. При этом решения в области промышленной политики постоянно пересматривались, а государственные инициативы довольно часто реализовывались не до конца. Промышленная политика в России зачастую была связана с попытками расширить внутреннее производство, что приводило к возникновению рисков введения протекционистских барьеров, а также к поддержке избранных приоритетных отраслей путем замещения частного спроса государственным.

В течение ряда лет недостаточное внимание к вопросам промышленной политики приводило к рентоориентированному поведению и скрытому лоббированию интересов собственников отдельных видов бизнеса. В свою очередь, используемые инструменты промышленной политики в большей степени предполагали распределение финансовых средств, в то время как институциональные инструменты применялись достаточно редко ввиду распространенного мнения об их неэффективности. При этом традиционным для российской промышленной политики являлось стимулирование внутреннего спроса наряду с активным использованием федеральных целевых программ, закупок для государственных нужд, а также предоставление различных преференций для отдельных предприятий.

В последние годы проявлялись признаки перехода от вертикальной промышленной политики к горизонтальной (или смешанной, использующей как вертикальные, так и горизонтальные меры). Однако текущие внешние вызовы для России вновь предполагают усиление акцента на имплементации вертикальной промышленной политики, которая ставит задачи поддержки экономического развития России и преодоления негативных последствий изменения модели отношений с внешним миром.

6.2. Оценка перспектив политики импортозамещения в России

После введения в середине 2014 г. секторальных санкций со стороны стран Европейского союза, США, Канады и Австралии, а также продуктового эмбарго со стороны России, изменения условий торговли и ослабления курса рубля импорт товаров в Россию во второй половине 2014 г. – начале 2015 г. существенно сократился.

Объемы импорта по итогам первых четырех месяцев 2015 г. сократились примерно на 36–38% по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. Наиболее сильное сокращение импорта наблюдалось в отрасли пищевых продуктов, включая напитки, и табачных изделий (см. *табл. 9*). Во II квартале 2015 г. сильное падение также отмечалось по автотранспортным средствам, одежде, включая нательное белье, по обуви, текстильным и галантерейным изделиям. При этом, по данным Минпромторга [112], значительная часть обрабатывающих отраслей существенным образом зависит от импорта (см. *рис. 1*).

Внешнеполитические события (введение секторальных санкций и контрсанкций, а также ослабление курса рубля) способствовали созданию условий для импортозамещения отдельных видов товаров в России за счет как их конкурентоспособности из-за курсовых изменений, так и прямых ограничений импорта отдельных видов продукции. Прямые ограничения импорта из стран ЕС, США, Канады и Австралии коснулись таких товаров, как говядина, свинина, мясо птицы, рыба, сыры, молоко и плодоовощная продукция.

Таблица 9

Доля импортной продукции в общем объеме товарооборота в 2010–2015 гг., %

	2010												2011												2012											
	I кв.			II кв.			III кв.			IV кв.			I кв.			II кв.			III кв.			IV кв.			I кв.			II кв.			III кв.			IV кв.		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
I																																				
Автомобильные детали, узлы и принадлежности	23,44	20,92	17,43	25,73	23,13	24,05	21,57	22,43	23,92	25,57	26,78	21,39																								
Автомобильные средства	22,96	23,12	24,9	23,68	31,43	36,62	32,53	28,99	29,91	27,76	32,71	35,26																								
Бытовая мебель, наполненные покрывала и прочие электрические бытовые товары	23,22	28,53	36,76	39,67	38,06	43,38	38,82	39,5	62	66,54	75,73	67,86																								
Бытовые электротовары, радио- и телеаппаратура	35,69	52,23	39,46	29,08	27,03	27,23	34,24	33,54	30,32	34,29	38,44	36,01																								
Лесоматериалы, строительные материалы и санитарно-техническое оборудование	17,23	15,33	14,18	14,06	14,38	13,86	15,28	17,55	14,81	12,69	14,24	18,23																								
Машины и оборудование	22,94	24,13	25,56	10,94	23,23	28,16	26,45	11,62	7,11	17,89	20,39	16,2																								
Металлы и металлические руды	2,86	2,06	4,86	2,8	2,57	4,4	13,96	8,57	8,83	11,97	14,75	13,68																								
Одежда, включая нательное белье, и обувь	3,39	3,33	2,73	2,98	3,56	6,07	4,28	4,17	22,77	37,69	14,34	15																								
Парфюмерные и косметические товары	11,14	12,07	10,37	11,26	12,95	13,11	10,99	9,98	12,4	14,35	12,25	11,86																								
Пищевые продукты, включая напитки, и табачные изделия	23,18	11,69	8,82	10,36	11,28	15,21	10,85	11,21	9,63	7	6,47	5,29																								
Сельскохозяйственное сырье и живые животные	10,07	12,73	6,83	5,87	8,55	22,04	15,4	7,88	9,57	9,39	10,84	8,23																								
Текстильные и галантерейные изделия	9,98	9,13	8,91	11,77	11,09	16,69	30,87	37,31	29,42	29,06	25,99	33,73																								
Топливо	0,68	0,15	0,27	0,28	0,43	0,4	0,44	0,49	1	1,11	1,21	1,09																								
Фармацевтические и медицинские товары, изделия медицинской техники и оргтехнические изделия	58,17	55,63	52,58	56,34	57,5	56,85	50,86	59,73	54,34	51,81	50,89	44,59																								
Химические продукты	4,56	1,04	10,1	3,92	4,03	2,2	2,99	3,43	4,66	7,2	7,59	6,48																								

Окончание таблицы 9

	2013				2014				2015	
	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	
	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
I	17,49	24	11,6	15,2	20,5	15,1	13,3	14,8	9,3	9,9
Автомобильные детали, узлы и принадлежности	6,85	5,6	7,3	7	40,6	43,7	44,8	37,9	26,3	17,4
Автотранспортные средства	66,52	65	64,4	72	74,6	71,9	74,9	74,6	73,7	72,6
Бытовая мебель, напольные покрытия и прочие неэлектрические бытовые товары	37,74	44,1	42,8	43,2	40,8	37,4	42,2	40,6	43,8	49,2
Бытовые электротовары, радио- и телеаппаратура	13,1	13	14,7	15,1	19,7	13,8	13	13,4	17	15,5
Лесоматериалы, строительные материалы и санитарно-техническое оборудование	10,23	22,6	21,7	23,8	27,9	35,5	35,6	37,1	29,2	36,1
Машины и оборудование	14,27	10,8	12,9	17,3	8,6	6,6	9	6,2	4	3,5
Металлы и металлические руны	30,6	31,5	30,2	21,9	22,7	21,8	22,1	20,2	29,1	18,2
Одежда, включая натуральное белье, и обувь	10,35	10,7	12,8	15,6	14,8	13,7	18,1	17,6	17,6	15,2
Парфюмерные и косметические товары	11,06	12,1	11,3	10,3	12,3	11,9	10,6	8,5	8,3	7
Пищевые продукты, включая напитки, и табачные изделия	4,17	7,7	11,2	5,4	4,1	7,5	9,4	5	6,5	11,7
Сельскохозяйственное сырье и живые животные	42,55	32,1	29,7	20,8	23,6	29,1	29,1	8,7	17,5	11,9
Текстильные и галантерейные изделия	0,4	0,6	0,6	0,6	2,2	1,9	2,3	1,2	1,2	1,3
Топливо	44,02	50,1	51,9	56,2	52,6	50,6	49,7	51	53	53,2
Фармацевтические и медицинские товары, изделия медицинской техники и ортопедические изделия	18,45	7,3	6,7	5,4	10,7	5,3	8	6,2	7,1	9
Химические продукты										

Источник: данные Росстата.



Источник: Разработка отраслевых планов импортозамещения, Минпромторг [112].

Рис. 1. Степень импортозависимости отраслей, %

Кроме того, в конце 2014 г. был образован Фонд развития промышленности¹, одной из задач которого является участие в создании новых производств для импортозамещения. Финансирование проектов импортозамещения осуществляется при выполнении условий по бюджету проекта (более 100 млн руб.), по сумме займа (от 50 до 500 млн руб.), по сроку займа (менее 5 лет), по объему софинансирования проекта (заявителя, инвестора или банка) (от 30% бюджета проекта) и по целевому объему продаж новой продукции (от 50% общей суммы займа) [113]. Приоритетными направлениями финансирования являются проекты в областях пищевого, сельскохозяйственного и нефтяного машиностроения и комплектующих. По состоянию на 6 июля 2015 г. фондом было одобрено к финансированию 16 проектов.

В конце 2014 г. был принят Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике Российской Федерации». Основными инструментами промышленной политики в соответствии с этим документом должны стать специальный инве-

¹ Путем преобразования Российского фонда технологического развития.

стиционный контракт, поддержка проектов, осуществляемая Фондом развития промышленности, создание промышленных парков. Несмотря на то что до принятия этого Федерального закона не существовало документа, который бы четко определял цели, задачи, принципы и инструменты промышленной политики, его положения не всегда соответствуют аналогичным положениям, принятым в мировой практике:

- промышленная политика в Федеральном законе понимается достаточно узко и предполагает воздействие на промышленную деятельность, которая включает лишь виды экономической деятельности, относящиеся к обрабатывающему производству, за исключением производства алкогольных напитков и табачных изделий. В то же время исходя из мирового опыта под промышленной политикой понимается совокупность таких видов государственного вмешательства, которые приводят к улучшению бизнес-среды или изменяют структуру экономической деятельности;
- отсутствуют критерии определения направлений поддержки. Федеральный закон в большей степени ориентирован на имеющиеся государственные программы поддержки различных отраслей и не содержит критерии, обуславливающие распределение поддержки по конкретным отраслям или организациям. В то же время в мировой практике сформировалось несколько подходов к определению направлений поддержки: необходимость защиты стратегически важных отраслей (например, сельское хозяйство, оборонная промышленность), необходимость формирования новых отраслей и внедрения технологий исходя из потребностей рынка (в этом случае поддержка во многом зависит от сформированных институтов и возможности имитации технологий через технологический обмен с другими странами, что требует развития соответствующего правового регулирования), регулирование «провалов рынка» (т.е. ситуаций, в которых рыночное равновесие не соответствует максимуму общественного благосостояния);
- отсутствуют механизмы определения необходимости государственного вмешательства. В мировой практике под промышленной политикой понимается не только регулирование, но и сознательное отсутствие регулирования некоторых отраслей.

Таким образом, Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике Российской Федерации»

является рамочным документом, исполнение которого требует принятия дополнительных нормативных правовых актов более низкого уровня, которые бы прояснили выбор направлений и приоритетов промышленной политики, а также механизмы предоставления поддержки и их обоснованность в рамках соответствующих экономических и институциональных условий.

В начале 2015 г. был принят «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.» (утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р) [114], в рамках которого были реализованы следующие меры по содействию импортозамещению и поддержке несырьевого экспорта:

- предоставление правительству Российской Федерации полномочий по определению особенностей планирования и осуществления закупок импортного оборудования, работ, услуг за рубежом;
- упрощение процедуры вывоза товаров, на которые не установлены запреты и ограничения;
- утверждение и обеспечение реализации отраслевых программ (планов) импортозамещения.

Кроме того, в конце 2014 г. – начале 2015 г. в рамках реализации политики импортозамещения был разработан «План мероприятий по содействию импортозамещению в промышленности»¹, ориентированный на формирование отраслевых приоритетов импортозамещения, которые должны быть реализованы в рамках федеральных целевых программ без проведения дополнительных мероприятий и государственного финансирования. Также к 1 ноября 2014 г. Министерством промышленности и торговли РФ должен был быть разработан «План мероприятий по снижению зависимости российского ТЭК от импорта оборудования, технических устройств, комплектующих, а также услуг (работ) иностранных компаний, использования иностранного программного обеспечения и развитию нефтегазового комплекса Российской Федерации»².

В качестве приоритетных отраслей для импортозамещения (с использованием критериев доли импорта в отрасли в целом, а также по отдельным видам продукции и наличия аналогов произ-

¹ Утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 1936-р.

² По состоянию на июль 2015 г. утвержденный документ отсутствовал.

водств внутри страны) Министерством промышленности и торговли были выделены следующие:

- нефтегазовое машиностроение (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 645);
- химическая промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 646);
- легкая промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 647);
- автомобильная промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 648);
- машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 649);
- станкоинструментальная промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 650);
- цветная металлургия (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 651);
- черная металлургия (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 652);
- энергетическое машиностроение, кабельная и электротехническая промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 653);
- тяжелое машиностроение (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 654);
- медицинская промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 655);
- фармацевтическая промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 656);
- лесопромышленный комплекс (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 657);
- производство строительно-дорожной, коммунальной и наземной аэродромной техники (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 658);
- сельскохозяйственное и лесное машиностроение (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 659);
- транспортное машиностроение (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 660);

- судостроение (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 661);
- радиоэлектронная промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 662);
- авиационная промышленность (план мероприятий утвержден приказом Минпромторга России от 31 марта 2015 г. № 663).

Кроме того, были утверждены «План мероприятий («дорожная карта») по содействию импортозамещению в сельском хозяйстве на 2014–2015 гг.»¹, «План мероприятий («дорожная карта») по снижению зависимости от импорта в сфере обеспечения катализаторами предприятий нефтепереработки и нефтехимии»², а также «Отраслевой план мероприятий по импортозамещению в нефтеперерабатывающей и нефтехимической отраслях промышленности Российской Федерации»³. Во всех документах представлена максимальная плановая доля импорта по отдельным видам продукции до 2020 г.

Несмотря на наличие «дорожных карт» по импортозамещению в основных отраслях экономики, в которых в настоящее время велика доля импорта, в документах представлены лишь текущие и целевые значения по доле импорта в отрасли, а конкретные механизмы и сроки проведения политики импортозамещения не прояснены. Тем не менее выше уже говорилось о том, что ключевым критерием импортозамещения должна быть не необходимость снижения зависимости от импорта определенной продукции, а потенциальная конкурентоспособность сектора, в том числе на мировом рынке (поддержка молодых отраслей или встраивание в мировые цепочки добавленной стоимости) и наличие рынков сбыта. Результатом необоснованной поддержки отраслей будет нецелевое растрачивание ресурсов, которое не приведет к предполагаемым изменениям структуры экономики. В частности, ограничение летом 2014 г. импорта отдельных видов пищевой продукции из Европы привело к ограничению конкуренции на внутреннем рынке и к росту цен на соответствующие виды товаров.

Реализуемые в настоящее время мероприятия в большей степени направлены на решение текущих проблем и преодоление имеющихся ограничений экономики и с точки зрения стратегического планирования представляют документы кратко- и среднесрочной

¹ Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1948-р.

² Утвержден приказом Минэнерго России от 17 февраля 2015 г. № 66.

³ Утвержден приказом Минэнерго России от 31 марта 2015 г. № 210.

политики. Значительная часть поддержки направлена на поддержку банковского сектора и социальной сферы при относительно низких объемах поддержки реального сектора экономики¹, что частично обусловлено опытом прошлого кризиса [115]. Однако текущая макроэкономическая ситуация существенно отличается от ситуации 2008–2009 гг., несмотря на то что в обоих случаях происходило снижение цен на нефть. Специфика настоящего кризиса состоит в том, что замедление темпов роста экономики отмечалось уже в 2013–2014 гг., еще до ограничения доступа бизнеса к международным рынкам капитала и обвального снижения цен на энергоносители.

В рекомендациях по экономической политике ОЭСР для России [116] указывается, что замедление экономики носит не только временный характер, обусловленный кризисом в европейских странах и замедлением китайской экономики, что способствовало снижению цен на нефть и газ, но и структурный характер, связанный с несовершенством институтов и условий ведения бизнеса. Таким образом, макроэкономическая ситуация к концу 2014 г. усугубилась из-за наличия системных проблем в экономике, связанных в том числе с несовершенной работой рыночных механизмов, и отсутствия усилий по формированию благоприятных условий ведения бизнеса. Устойчивый рост экономики невозможен без решения названных задач. В отличие от мер антикризисного плана, которые в большинстве своем были реализованы к концу лета 2015 г., но привели не к значительному улучшению экономической ситуации, а лишь к решению локальных проблем, эти задачи являются долгосрочными и должны решаться в рамках процессов институциональных преобразований в экономике.

* * *

Несмотря на большое разнообразие мер, реализуемых в рамках политики импортозамещения, они не являются мерами промышленной политики в полном смысле, так как отсутствуют четкие критерии государственной поддержки с точки зрения как выбора приоритетных направлений (отраслей, отдельных предприятий и т.п.), так и выбора форм, объемов и сроков предоставляемой под-

¹ По оценкам ИПЕМ, 67% средств в рамках антикризисного плана было выделено на докапитализацию банков, в то время как на поддержку реального сектора пошло всего лишь 13% [115].

держки (прямые субсидии, налоговые льготы и др.). Высока доля мер, направленных на импортозамещение в отдельных отраслях, которое не всегда способствует формированию новой структуры экономики, а в некоторых случаях может приводить к отвлечению ресурсов (в том числе финансовых) из экономики. С точки зрения временного горизонта формирования политики основную долю мер составляют краткосрочные меры, направленные на преодоление последствий кризисных явлений в российской экономике и не способствующие решению накопившихся институциональных проблем.

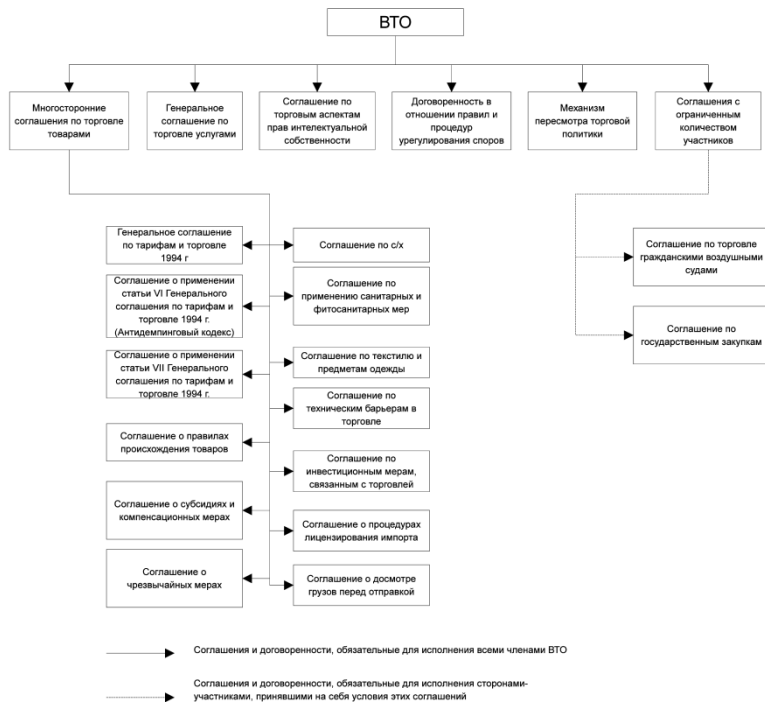
ГЛАВА 7. Ограничения на промышленную политику России, накладываемые участием в международных организациях

7.1. Всемирная торговая организация¹

Присоединение России к Всемирной торговой организации накладывает определенные ограничения на российскую промышленную политику. Во-первых, Россия должна присоединиться к соглашениям, обязательным для всех членов ВТО, что означает создание более благоприятных торговых режимов со странами – членами ВТО. Во-вторых, с точки зрения бизнеса вступление в ВТО означает усиление конкуренции со стороны стран-партнеров при более низком уровне защиты. В-третьих, практика регулирования ВТО подразумевает некоторые прямые ограничения на некоторые инструменты промышленной политики на страновом уровне. В данном разделе кратко описываются содержание основных соглашений в рамках ВТО и их возможные последствия для различных секторов российской экономики. Основными источниками для этого раздела послужили материалы Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России к докладу рабочей группы Государственного совета Российской Федерации «О развитии отечественного бизнеса и создании условий для его международной конкурентоспособности в рамках ВТО», а также отчеты НИР, касающиеся международного опыта присоединения к ВТО и поддержки приоритетных отраслей [117], [118].

Функционирование ВТО базируется на пятидесяти с лишним обязательных для стран-членов документах – соглашениях, договоренностях, решениях, протоколах и декларациях, содержащих единые правила поведения государств-членов и предпринимателей на мировом рынке, поддержки их деятельности правительствами и защиты национальных интересов. Механизм многостороннего регулирования мировой торговли состоит из комплекса мер, зафиксированных в этих соглашениях (*рис. 2*).

¹ При подготовке данного раздела использован анализ соглашений ВТО и обязательств России, связанных с присоединением к этой организации, проведенный в исследованиях ВАВТ [117], [118] и [119].



Источник: [119].

Рис. 2. Соглашения, формирующие правовую основу ВТО

Одна часть документов ВТО ориентирована на содействие развитию международной торговли: в частности, Генеральное соглашение по тарифам и торговле (далее – ГАТТ) и связанные с ним некоторые соглашения, Генеральное соглашение по торговле услугами, Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам. Другая часть документов ВТО направлена на защиту национальных экономических интересов: Соглашение по специальным защитным мерам и Соглашение по применению статьи VI ГАТТ. Также в правовой системе ВТО существуют документы, которые одновременно содержат статьи, регулирующие исполнение обеих этих функций (например, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности).

К общим документам и инструментам содействия внешней торговле, затрагивающим интересы всех стран – членов ВТО, относятся прежде всего Марракешский протокол и ГАТТ. Они предусматривают

ривают снижение и частичную отмену таможенных пошлин, ограничивающих, как правило, импорт товаров (намного реже – их экспорт), и нетарифных мер, ограничивающих импорт услуг, а также некоторых товаров, или устанавливаются при определенных ситуациях чрезвычайного характера для всей внешней торговли.

Либерализация международной торговли услугами фактически началась с заключения Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС). Соглашение направлено на постепенное включение международной торговли услугами в общую многостороннюю торговую систему, но пока с существенным количеством изъятий. Национальный режим действует лишь в секторах, включенных в национальный «Перечень специфических обязательств», и также с возможными изъятиями. Перечни обязательств составлены на основе классификации услуг ВТО, содержащей 15 секторов и 155 подсекторов [118].

Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) требует от стран – членов ВТО защиты прав на интеллектуальную собственность в гражданском и уголовном порядке и определяет комплекс мер, повышающих эффективность защиты.

Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам направлено на ограничение государственной финансовой помощи экспортерам и отечественным предпринимателям, реализующим продукцию на внутреннем рынке, когда такая помощь, нарушая справедливую конкуренцию, наносит ущерб поставщикам продукции других стран – членов ВТО.

В соответствии с этим соглашением в зависимости от степени влияния на торговлю субсидии подразделяются на три условные группы:

- 1) категорически запрещенные субсидии (красный цвет), к которым относятся субсидии экспортные и импортозамещающие, т.е. предоставляемые на цели приобретения отечественной продукции взамен импортной;
- 2) субсидии, «дающие основание для разбирательства» (желтый цвет). При установлении факта субсидирования использующая ее страна должна отозвать субсидию, а страна, которой наносится ущерб, может ввести компенсационную пошлину;
- 3) субсидии, «не дающие основания для преследования» (зеленый цвет), или, другими словами, разрешенные субсидии. Они могут предоставляться государством, в частности, на финансирование НИОКР, регионального развития, адаптации предприя-

тий к новым требованиям по охране окружающей среды и в ряде других случаев [120].

Нормы ВТО, касающиеся технического регулирования (Соглашение по техническим барьерам), направлены на то, чтобы не допустить использования национальных технических регламентов и стандартов в качестве нетарифных барьеров и максимально уменьшить их ограничительное воздействие на внешнюю торговлю [121].

Положения Соглашения по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС) направлены на либерализацию прямых трансграничных инвестиций. Соглашение содержит требования о соблюдении национального режима для иностранных инвестиций, непосредственно связанных с торговлей, о неприменении к ним количественных ограничений, а также об обязательстве стран-членов уведомлять Секретариат ВТО о принятии мер, ограничивающих трансграничные инвестиции.

Соглашение по торговле текстилем и одеждой, подписанное еще в ходе Уругвайского раунда, предусматривало в течение десяти лет (к 2005 г.) отмену противоречащих правилам ГАТТ нетарифных ограничений импорта этих товаров во многих развитых странах при поставках более конкурентоспособной продукции из развивающихся стран, преимущественно в форме «добровольных» ограничений экспорта последними. В результате отмены ограничений импорта в январе 2005 г. значительно вырос экспорт текстиля и одежды из развивающихся стран с относительно более низкой стоимостью рабочей силы (из таких, как Индия, Китай, Пакистан и др.).

Соглашение по специальным защитным мерам определяет, что членам ВТО разрешается устанавливать ограничения импорта, но не произвольно, а в определенных случаях, когда возникает ущерб или угроза ущерба от чрезмерного поступления на внутренний рынок конкурирующих иностранных товаров. Также в Соглашении указывается необходимость обеспечения недискриминационного ограничения импорта, причем независимо от его источника (страны, компании).

Соглашение по применению ст. VI ГАТТ направлено на борьбу с демпингом и одновременно на борьбу с его неблагоприятными последствиями и злоупотреблениями правительствами импортирующих стран при использовании антидемпинговых мер.

Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) обеспечивает продовольственную безопасность и заключено с целью улучшения здоровья людей, здоровья животных и фитоса-

нитарной ситуации во всех странах – членах ВТО в связи с рисками использования сомнительных добавок, загрязнителей, токсинов и организмов, вызывающих заболевания. Соглашение призвано создать многостороннюю систему правил, регулирующих разработку, принятие и применение санитарных и фитосанитарных мер, с тем, чтобы свести к минимуму их негативное воздействие на торговлю; способствовать использованию согласованных санитарных и фитосанитарных мер между странами – членами ВТО на основе международных стандартов, руководств и рекомендаций, разработанных соответствующими международными организациями [118]. Уникальность Соглашения состоит в том, что разрешается применение дискриминирующих мер в отношении как собственных, так и зарубежных производителей.

В рамках Соглашения по сельскому хозяйству ключевое значение имеет специфика государственной поддержки сельскохозяйственных производителей. Данная поддержка распределена на три «корзины»: «янтарную» («желтую»), «голубую» и «зеленую». Классификация данных «корзин» отражает степень государственного влияния на себестоимость и цену реализации сельхозпродукции.

Согласно правилам ВТО меры «янтарной корзины» признаются «искажающими» торговлю и подлежат постепенному сокращению. К «янтарной корзине» относят ценовую поддержку, субсидирование процентных ставок по кредитам, льготы на транспортировку и списание долгов, компенсацию затрат на ГСМ и электричество. Меры «голубой корзины» нацелены на ограничение производства сельскохозяйственной продукции (прямые субсидии для ограничения производства по сельхозугодиям, культурам или видам животных). Меры «зеленой корзины», которые приветствуются ВТО, не «искажают» взаимную торговлю и направлены на структурную долгосрочную модернизацию отрасли. К мерам данной «корзины» относят: научные исследования, подготовку кадров, совершенствование инфраструктуры, программы помощи регионам, отнесенным к неблагоприятным с точки зрения ведения сельского хозяйства, погектарную поддержку, маркетинг и продвижение товаров на рынок, ветеринарные и фитосанитарные мероприятия, программы страхования урожая, а также содействие структурным изменениям.

Другие соглашения в рамках ВТО также регулируют принципы таможенной оценки товаров, определяют правила происхождения товаров, процедуры импортного лицензирования и правила проведения предотгрузочной инспекции.

Таким образом, обязательства стран, в том числе России, в рамках ВТО сводятся к более интенсивному использованию горизонтальных мер поддержки, которые не выделяют отдельные отрасли и влияют на конкурентоспособность экономики целом. Несмотря на ограничения для промышленной политики, которые содержатся в соглашениях ВТО, они покрывают все сферы экономики, имеют четкую структуру, создают одинаковые условия и стимулы для всех стран и способствуют унификации промышленной политики.

7.2. Единое экономическое пространство России, Белоруссии и Казахстана¹

Еще одной международной организацией, которая оказывает влияние на национальную промышленную политику России, является Единое экономическое пространство (далее – ЕЭП). На настоящий момент его формируют 17 соглашений, которые направлены на создание условий для свободы перемещения товаров, услуг, капитала и труда, а также на формирование интегрированной инфраструктуры и проведение согласованной (при необходимости – единой) политики. Рассмотрим некоторые из соглашений для понимания того, какие ограничения они вносят и каково их влияние на промышленную политику в России [122], [123].

Соглашение о государственных (муниципальных) закупках предполагает установление для товаров (работ, услуг), происходящих из стран ЕЭП, национального режима, что предполагает свободный доступ потенциальных исполнителей государственного (муниципального) заказа из стран ЕЭП к торгам [122], [123].

Соглашение о торговле услугами и об инвестициях в государствах – членах Единого экономического пространства устанавливает для стран – партнеров по ЕЭП условия не менее благоприятные, чем условия, предоставляемые при аналогичных обстоятельствах собственным лицам на своей территории (национальный режим) по отдельным видам услуг (по некоторым другим видам услуг устанавливается режим наибольшего благоприятствования).

Соглашение охватывает транспортные услуги, услуги связи, строительные услуги, страховые услуги, финансовые услуги, профессиональные услуги (услуги нотариусов и адвокатов) и услуги, связанные с предпринимательской деятельностью, здравоохране-

¹ Данный раздел подготовлен на основе анализа соглашений Единого экономического пространства, проведенного во Всероссийской академии внешней торговли [122], [123].

ние и социальные услуги, государственные услуги. Не затронуты Соглашением услуги воздушного транспорта в части прав перевозки и услуг, непосредственно относящихся к правам перевозки; услуги, оказываемые при исполнении функций государственной власти. Необходимо отметить, что оба списка (охваченных и неохваченных услуг) содержат довольно большое количество изъятий, защищающих национальных поставщиков услуг, поэтому положительный эффект от интеграции не может быть реализован в полной мере [122], [123].

Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий. В качестве субсидий признаются налоговые и таможенные льготы, предоставление определенных преимуществ при производстве или транспортировке товара, а также другие меры, в результате которых происходит вытеснение аналогичных товаров других стран с рынка.

Субсидии делятся на разрешенные, специфические и запрещенные. Разрешенными являются субсидии, которые не искажают взаимную торговлю между странами-участницами, запрещенными – те субсидии, которые наносят ущерб отраслям национальной экономики (в первую очередь с целью продвижения экспорта или защиты от импорта). Остальные субсидии называются специфическими, их предоставление возможно при условии, что их получают не все предприятия субсидируемой отрасли и такие субсидии не наносят значительного ущерба отраслям других стран ЕЭП.

Одной из основных проблем данного Соглашения является отсутствие достаточного контроля за его исполнением: до 2017 г. в ЕЭП будет действовать уведомительный порядок предоставления субсидий, а после 2017 г. будет реализован разрешительный режим, при котором для предоставления субсидии потребуются согласование с регулятором, с Евразийской экономической комиссией (далее – ЕЭК). В настоящее время контроль за предоставлением запрещенных субсидий фактически лежит на самих странах – членах ЕЭП. При их обнаружении страна вправе требовать введение компенсационной меры [122], [123].

Соглашение о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства содержит аналогичные требования к предоставлению субсидий в области сельского хозяйства. В соответствии с Соглашением запрещено применять меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на торговлю (импортозамещающие и экспортные субсидии). Однако, так как сельскохозяйственные отрасли стран ЕЭП являются стратегическими с точки

зрения продовольственной безопасности, допускается использование мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, не превышающие 10% валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров¹.

Как и предыдущее, данное Соглашение имеет проблемы, связанные с контролем за его исполнением: уведомление сторонами друг друга происходит в письменной форме обо всех планируемых в очередном году программах предоставления государственной поддержки сельского хозяйства (на федеральном и (или) региональном уровне), а также о фактически предоставленной поддержке. Тем не менее формы уведомления содержат некоторые неточности, что дает возможность для различной интерпретации предоставляемой информации, которая де-факто не верифицируема из-за отсутствия доступа к необходимой первичной статистической информации [122], [123].

Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности устанавливает региональный принцип исчерпания исключительных прав на товарный знак на территории ЕЭП, определяет базовые принципы унификации основных положений законодательства сторон в области авторского права, смежных прав, товарных знаков, наименования мест происхождения товара, патентных прав. Проблемой Соглашения является то, что оно не гарантирует получения охраны и защиты прав интеллектуальной собственности на территории всех трех стран, так как обязанность по проведению экспертизы лежит на национальных органах. В настоящее время Соглашение является рамочным и не содержит конкретных обязательств, принимаемых странами ЕЭП [122], [123].

Соглашение о единых принципах и правилах конкуренции устанавливает, что применение странами ЕЭП норм конкурентного (антимонопольного) законодательства на их территории к хозяйствующим субъектам (субъектам рынка) сторон осуществляется одинаковым образом и в равной мере независимо от организационно-правовой формы и места регистрации таких хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) на равных условиях.

Это Соглашение призвано устранить различия конкурентного (антимонопольного) законодательства в странах ЕЭП с целью формирования у хозяйствующих субъектов стран ЕЭП одинаковых

¹ Однако в статистике всех стран ЕЭП отсутствует показатель стоимости товарной сельскохозяйственной продукции. Каждая из стран «изобрела» собственный метод расчета уровня поддержки.

стимулов и создания для них равных условий. Одной из ключевых проблем Соглашения является формулировка критерия трансграничности рынка через определение географических и продуктовых границ рынка, что с технической точки зрения является довольно сложным. В результате в некоторых ситуациях хозяйствующий субъект может неверно определить рынок, на котором он действует, и, соответственно, может получить преимущества относительно других хозяйствующих субъектов на рынке [122], [123].

Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации определяет использование единых технических регламентов для товарных групп, включенных в единый перечень продукции, исполнение которых обязательно во всех странах ЕЭП (за исключением отдельных требований, связанных с географическим положением и природными условиями), а также использование единых форм, схем и процедур оценки (подтверждения) соответствия. При внедрении новых технических регламентов используется некоторый переходный период, в течение которого еще действуют национальные технические регламенты, а производство может адаптироваться к новым условиям [122], [123].

Значительное место среди соглашений, формирующих ЕЭП, занимают отраслевые соглашения, направленные на создание общих рынков нефти и нефтепродуктов, газа, электроэнергии, а также общего рынка услуг железнодорожного транспорта. Это обуславливается важностью регулирования этих сфер в России и других странах ЕЭП (с точки зрения как достижения социальных целей, так и стратегических приоритетов развития экономик стран ЕЭП), а также значительной долей изымаемой природной ренты в экономиках стран ЕЭП.

Соглашение о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти, нефтепродуктов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации предполагает неприменение во взаимной торговле нефтью и нефтепродуктами между странами ЕЭП вывозных таможенных пошлин. Ограничение «энергетического» субсидирования Россией экономик Беларуси и Казахстана (за счет беспошлинных поставок нефти в эти страны) обуславливает необходимость контроля за вывозом российской нефти и нефтепродуктов, а также нефтепродуктов, произведенных из российской нефти, с территории Республики Беларусь за пределы территории Таможенного союза. Аналогично предполагается компенсация Республикой Казахстан Российской

Федерации бюджетных потерь, связанных с беспошлинной поставкой Российской Федерацией нефти и нефтепродуктов в Республику Казахстан, которые в дальнейшем вывозятся в третьи страны. Соглашение также предполагает обеспечение доступа к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов для хозяйствующих субъектов стран ЕЭП на тех же условиях, что и для хозяйствующих субъектов страны, по территории которой осуществляется транспортировка, и установление тарифов на транспортировку нефти и нефтепродуктов по системе нефтепроводов и нефтепродуктопроводов для хозяйствующих субъектов стран ЕЭП на уровне, установленном для хозяйствующих субъектов страны, по территории которой осуществляется транспортировка.

В настоящее время взаимные поставки нефти планируются на каждый следующий год в соответствии с индикативными балансами. Однако, так как по факту для России выгодно снижать объемы «энергетического» субсидирования экономик стран-партнеров через беспошлинную поставку в них нефти, процессы создания общих рынков нефти и нефтепродуктов сейчас идут менее интенсивно, чем это планировалось [122], [123].

Соглашение о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики, предполагает установление единых правил доступа к услугам транспортировки газа по газотранспортным системам, установление единых основ ценообразования и тарифной политики на территории стран ЕЭП, отмену экспортных и импортных пошлин при торговле газом между странами ЕЭП, а также установление для хозяйствующих субъектов и производителей газа равных условий транспортировки. Ускоренное сближение газовых рынков ЕЭП, как в случае нефти и нефтепродуктов, сдерживает то, что по факту оно будет означать чистое субсидирование белорусской и казахстанской экономик через пониженные цены на газ [122], [123].

В соответствии с Соглашением о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики, с 1 января 2013 г. были унифицированы тарифы по видам сообщений внутри каждой из стран ЕЭП. В каждой стране три тарифа (экспортный, импортный и внутренний) были заменены на один унифицированный. С 1 января 2015 г. предполагается предоставление доступа к железнодорожной инфраструктуре на территории каждого государства ЕЭП для перевозчиков всех стран-участниц с соблюдением следующих принципов: равенство требо-

ваний к перевозчикам, установленных национальным законодательством государств сторон; обеспечение перевозчиками надлежащего технического состояния используемого ими железнодорожного подвижного состава; предоставление доступа в пределах пропускной способности инфраструктуры исходя из технических и технологических возможностей; проведение в отношении перевозчиков единой ценовой (тарифной) политики в сфере услуг инфраструктуры.

Несмотря на наличие принципиального решения о предоставлении доступа инфраструктуры железнодорожного транспорта на условиях, аналогичных предоставлению национальным поставщикам услуг, в настоящий момент техническая реализация (предоставление всей инфраструктуры или только инфраструктуры в приграничных районах, создание конкуренции среди поставщиков услуг «на маршруте» или «за маршрут» и т.п.) этого решения не ясна [122], [123].

Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики, направлено на завершение процессов по созданию и развитию единого рынка электроэнергии на пространстве ЕЭП (эти процессы обусловлены техническими особенностями электроэнергетической сети стран, входивших в состав СССР, и, как следствие, наличием взаимных поставок электроэнергии между странами, которые начались еще в СНГ). Соглашение направлено на обеспечение беспрепятственного доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики с учетом имеющейся технической возможности и при условии приоритетного использования этих услуг для обеспечения внутренних потребностей государств ЕЭП, при этом должны обеспечиваться равенство требований к субъектам внутреннего рынка электроэнергии и учет требований национального законодательства.

В настоящее время единый рынок электроэнергии в странах ЕЭП уже частично создан. Однако для его координации необходимы координация развития электроэнергетических систем, развитие общего планирования потребления и производства электроэнергии, а также планирование трансграничных потоков [122], [123].

Несмотря на то что ЕЭП начало свою работу сравнительно недавно, Россия, Белоруссия и Казахстан имеют совместную историю, что обуславливает мотивацию к интеграции. Кроме того, у участников уже существует некоторый каркас для проведения согласованной промышленной политики. Помимо развития промышлен-

ленной кооперации в рамках ЕЭП, страны намереваются сотрудничать в сфере развития науки и техники, формировать технологические платформы и промышленные кластеры, создавать совместные предприятия и кооперационные объединения, развивать условия для снижения стоимости сырья и материалов, произведенных и используемых для производства конечной продукции на территориях государств-членов. Целью согласованной промышленной политики, которая, по всей видимости, может быть обозначена в ближайшее время, может являться создание условий для эффективного взаимовыгодного сотрудничества сторон и их хозяйствующих субъектов в интересах ускорения общего промышленного развития, повышения конкурентоспособности, инновационной активности и устойчивости промышленных комплексов ЕЭП в целом.

С 1 января 2015 г. вступил в силу Договор о Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС), который включил основные положения соглашений ЕЭП о создании единого рынка товаров, услуг, капитала, труда, а также о проведении согласованной политики и создании интегрированной инфраструктуры. Несмотря на то что в рамках ЕЭП не существовало соглашения о проведении согласованной промышленной политики, Договор о ЕАЭС также включил раздел XXIV о промышленности и, в частности, о промышленной политике и сотрудничестве стран – участниц ЕАЭС. Новая организация сохранила основные положения Единого экономического пространства, расширив свои географические границы – присоединив к себе еще несколько стран (Армению и Киргизию). Однако углубления интеграции между странами не произошло: большинство положений Договора о ЕАЭС являются рамочными, что служит существенным препятствием с точки зрения потенциальных результатов.

Основным преимуществом сотрудничества и координации промышленной политики стран-участниц могло бы стать создание и укрепление бизнес-взаимосвязей и использование совместного технологического и ресурсного потенциала, а также развитие цепочек добавленной стоимости в рамках стран – участниц ЕАЭС, сохранившихся со времен СССР и образовавшихся в постсоветское время. В результате использования потенциала общих рынков для стран-участниц возможны снижение негативных последствий внешних экономических шоков (в том числе шоков нефтяных цен), повышение конкурентоспособности продукции, произведенной в ЕАЭС, а также ускорение роста и развития за счет повышения эффективности обмена знаниями и технологиями.

* * *

В результате проведенного анализа можно видеть, что промышленная политика в рамках ЕАЭС отличается менее четкой структурой по сравнению с соглашениями ВТО (Договор о ЕАЭС предполагает разработку документов более низких уровней, которые будут определять конкретные меры политики, реализуемые в различных сферах) и дает лишь общее представление о том, какая модель будет в итоге реализована на практике. При анализе Договора о ЕАЭС очевидно, что первое место в нем занимает отраслевой подход: большая часть соглашений ЕЭП, который был основой для наднациональной организации, ориентирована на отдельные сферы (услуги железнодорожного транспорта, сельское хозяйство, рынки нефти и газа и пр.), а наиболее общие соглашения в большей степени являются рамочными (например, Соглашение о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий). Несмотря на то что ограничения в рамках ЕЭП и ВТО имеют схожую структуру, они отражают принципиально разные подходы к реализации промышленной политики. В рамках ВТО применяются преимущественно горизонтальные ограничения, соответствующие новой промышленной политике, а регулирование в ЕЭП характеризуется наличием конкретных вертикальных ограничений по различным секторам, более характерных для традиционной промышленной политики.

Ограничения, налагаемые участием в ЕАЭС и ВТО, уже сейчас находят отражение в промышленной политике России. Однозначную положительную или отрицательную оценку этих ограничений дать достаточно сложно: например, горизонтальные ограничения ВТО в меньшей степени изменяют стимулы экономических агентов и в большей степени направлены на создание текущих равных условий в разных странах независимо от вида деятельности или отрасли. В то же время развитые страны, товары которых более конкурентоспособны, так как в прошлом их правительства проводили активную вертикальную промышленную политику, выигрывают от создания равных условий на рынках в настоящем. С этой точки зрения либерализация торговли и ограничения на промышленную политику, накладываемые ВТО, могут быть невыгодны развивающимся странам, имеющим собственные приоритеты в развитии отдельных отраслей.

Формат интеграции в рамках ЕАЭС также имеет положительные и отрицательные аспекты. С одной стороны, интегрирующиеся страны получают новых потенциальных партнеров со своими конкурентными преимуществами, а также имеют возможность расширить уже налаженные связи, так как в отдельных отраслях кооперационные взаимодействия были обусловлены общей историей и взаимодействием в постсоветский период России, Белоруссии и Казахстана, к которым впоследствии присоединились Армения и Киргизия. С другой стороны, в некоторых отраслях технологические цепочки были утрачены, более того, появились отрасли, в которых страны конкурируют. К таким отраслям можно отнести сельскохозяйственное и железнодорожное машиностроение, пищевую промышленность (производство молока и молочных продуктов, мяса, зерна), легкую промышленность и автомобилестроение. С точки зрения экономической эффективности в рамках интеграционного объединения такие отрасли было бы выгодно развивать только в пределах отдельно взятой страны (например, производство молока и молочной продукции будет наиболее эффективным в Белоруссии) или создавать новые технологические цепочки (например, развитие поставок отдельных компонентов автомобилей из Казахстана в Россию). Основным фактором, ограничивающим развитие конкурентных преимуществ на наднациональном уровне, является то, что в объединении пока отсутствует мнение о согласованных (не говоря о единых) подходах к проведению промышленной политики, а следовательно, каждая сторона, несмотря на явно выраженную тенденцию к интеграции, пока не готова, по нашему мнению, серьезно обсуждать широкую отраслевую интеграцию.

Другими словами, процесс интеграции в рамках ЕАЭС на настоящий момент можно охарактеризовать как интеграцию «сверху» (т.е. интеграцию, движимую политической волей), имеющиеся барьеры в которой устраняются с точки зрения государственных интересов и политических амбиций, а не с точки зрения экономики и бизнеса. Сохраняющиеся ограничения и изъятия в соглашениях, формирующих ЕАЭС, по которым политические стороны пока не договорились, представляют собой широкий спектр случаев сохранения национального режима и изъятия из созданного наднационального режима. При этом они в большей степени отражают особенности государственного регулирования в странах-партнерах и в меньшей – особенности ведения бизнеса в них. Более того, некоторые производственные сектора находятся вовсе за пределами наднационального регулирования, к ним относятся производство

лекарственных средств, производство изделий медицинского назначения, производство алкоголя, табака, рыбы, транспортных средств, добыча нефти и газа. На наш взгляд, наиболее существенный вызов, который ожидает ЕАЭС, заключается в том, насколько быстро, успешно и эффективно в построенную политическую рамку будет включаться непосредственно бизнес, для которого динамичное изменение регулирования в рамках ЕЭП представляет собой, скорее, набор сложностей и неопределенностей, препятствующих нормальной работе.

ГЛАВА 8. Рекомендации по проведению промышленной политики в России

Завершающий раздел настоящей работы посвящен изложению концептуальных взглядов на эффективные подходы к проведению промышленной политики в России. Для большей практической наглядности обсуждение различных аспектов промышленной политики сопровождается вставками – примерами применения реальных инструментов, разработанных с участием или под руководством автора.

Промышленная политика является сложным инструментом, отношение к которому в мировой практике сильно менялось с течением времени: вертикальные меры поддержки, ориентированные на отдельные сектора и предприятия, сменялись горизонтальными, влияющими на экономику в целом. Понимание промышленной политики эволюционировало от необходимости формирования желаемой структуры экономики и соответствующего распределения ресурсов между отраслями к созданию благоприятной институциональной среды в экономике в целом и содействию устойчивому экономическому росту. Несмотря на почти полное отсутствие собственных обособленных от других политик инструментов, промышленная политика в первую очередь направлена на их координацию с учетом имеющихся политических ограничений, ресурсной базы, конъюнктуры мировых рынков, а ее непосредственным результатом является изменение конкурентоспособности национальных товаров и услуг.

Побуждающие мотивы к проведению промышленной политики (консолидации инструментов других политик в агрегированные отраслевые программы/подходы) могут быть условно структурированы на пять крупных блоков:

1. Стратегическая поддержка отдельных отраслей экономики или отдельных предприятий (развитие национальных «чемпионов», поддержка молодой отрасли, обеспечение национальной/продовольственной безопасности).

2. Смягчение последствий «провалов рынка» и коррекция экстерналий (развитие транспорта и инфраструктуры, поддержка науки и образования).

3. Обеспечение эффективности работы естественно-монопольных секторов экономики.

4. Создание институциональных предпосылок развития конкурентных отраслей.

5. Ускорение темпов экономического роста (в целом или в отдельной отрасли в частности).

Первые три подхода в большей степени вертикальные по своему характеру, т.е. имеют целью воздействие на конкретный сектор экономики, в то время как последние два в большей степени горизонтальные. Следует отметить, что это разделение на горизонтальные и вертикальные достаточно условно в силу того, что каждый из подходов состоит из множества единичных инструментов, каждый из которых, в свою очередь, можно охарактеризовать отдельно. Ниже в подробном описании каждого блока представлено видение автором способов реализации каждого из подходов.

1. Стратегическая поддержка отдельных отраслей экономики или отдельных предприятий.

Разработка и реализация стратегических решений практически в любом высококонкурентном секторе (авиапром, автопром, судостроение, электроника) представляет собой сложную задачу. Рыночный механизм передачи информации между различными участниками рынка (цены на продукцию, объемы производства, в более широком смысле – полные производственные планы отдельных предприятий) является главным методом координации различных видов специализированной деятельности, используемых в рыночной экономике, и согласно экономической теории в условиях полноты рынков он приводит к эффективному распределению производственных, трудовых и организационных ресурсов. Однако скорость достижения данного эффективного распределения может быть достаточно низкой, а требования по качеству и восприимчивости отдельных экономических агентов к транслируемой информации – очень высокими. Поэтому, как правило, если у государства и у высшего руководства предприятия стратегического сектора экономики есть некоторая априорная информация относительно параметров эффективного выбора целевых параметров координации (необходимость обеспечения экономии на масштабе производства и экономии на разнообразии продукции, недопустимость дублирования инвестиций и компетенций в различных подразделениях, производство компонентов конечного продукта отдельными

производителями «точно в срок» или формирование запасов промежуточной продукции, необходимость развития инструментов международной кооперации), то можно существенным образом снизить издержки функционирования отрасли путем централизованного закрепления производственных, организационных и институциональных решений в виде стратегии развития отрасли в целом или предприятия. Это не значит, что ценовой метод координации экономических агентов использовать принципиально невозможно, но в некоторых вопросах именно директивный (стратегический) метод координации более эффективен, чем рыночный.

Сказанное означает, что ключевое отличие стратегического планирования в развитии выбранного сектора экономики от прочих видов планирования или организации повседневной деятельности отрасли либо предприятия заключается в том, что для его осуществления, по мнению государства, использование рыночных сигналов неприемлемо в силу а) высоких информационных требований к качеству и количеству анализируемой информации, б) возникающих динамических потерь эффективности асинхронного поведения различных экономических агентов смежных отраслей, в) неучета рынком необходимости обеспечения национальной/продовольственной безопасности, критическим образом влияющих на системные риски функционирования экономики. Таким образом, важно понимать, что стратегическое планирование заканчивается ровно там, где заканчиваются суждения об априорных институциональных и производственных аспектах¹, необходимых для гармоничного (синхронного) развития отрасли, за рамками этих суждений начинает функционировать метод координации экономических агентов, основанный на рыночных сигналах, результаты работы которого не нуждаются в определении на стратегическом уровне планирования.

Поэтому ключевой задачей стратегической поддержки отдельной отрасли независимо от того, является этот процесс выращиванием национального «чемпиона», поддержкой молодой отрасли или развитием стратегического сектора экономики, является:

- во-первых, определение априорных базовых стратегических принципов развития, нарушение которых чревато для отрасли

¹ В иностранной литературе для обозначения такого знания используется термин «видение» (vision); таким образом, неотъемлемой частью отраслевых стратегий развития стало представление «видения» отрасли в средне- и долгосрочной перспективе.

- существенными издержками (рассинхронизацией развития) и достижение которых посредством рыночных механизмов обойдется отрасли слишком дорого и будет продолжаться очень долго;
- во-вторых, определение механизма и способов доведения принимаемых в централизованном порядке решений о стратегических принципах развития до экономических агентов отрасли, т.е. разработка инструментария (стратегия развития, государственный оборонный заказ, создание госкорпорации или госкомпании в отрасли);
 - в-третьих, определение принципов и границ принятия децентрализованных решений экономическими агентами, т.е. разработка базовых принципов тактического планирования оперативной деятельности, основанных на рыночной конъюнктуре.

Сказанное означает, что решение о стратегической поддержке конкретной отрасли требует принятия большого числа важнейших решений и координации большого количества экономических агентов. Форма и объем этих решений критическим образом определяют эффективность такой поддержки. В представленной ниже вставке рассмотрен достаточно сложный пример стратегического развития национального «чемпиона» в российском авиастроении. Этот пример наиболее полно иллюстрирует практический подход к решению подобных задач (см. *вставку 11*).

Вставка 11

Практическая реализация стратегической поддержки отрасли на примере базовых принципов развития ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация» до 2025 г. (фрагмент)

Институциональная синхронизация развития российского авиапрома

Выстраивание современных отношений с поставщиками внутри и вне ОАК, развитие институциональной и (оптимизация) производственной инфраструктуры относятся к ключевым условиям повышения производительности и конкурентоспособности отрасли в целом, ее долгосрочного развития, достижения поставленных целей. Оптимизация производственных мощностей и бизнес-процессов, ужесточение корпоративной дисциплины, работа в рыночных условиях с рыночными сигналами и жесткая конкуренция международных и национальных постав-

щиков являются принципиальными источниками повышения конкурентоспособности.

Последние тенденции в развитии лидеров мирового авиастроения показывают существенную эволюцию их бизнес-моделей. Boeing и Airbus концентрируются на финальной сборке, маркетинге, послепродажном обслуживании и сервисе, отдавая все большие технических решений на уровень интеграторов первого уровня (поставщиков готовых модулей самолета). Причем взаимодействие интеграторов и поставщиков различных уровней происходит на условиях рыночных взаимоотношений не только в части производства, но и в плане инвестиций в НИОКР, разделения рисков, организации схем послепродажного обслуживания.

Вертикально-интегрированная структура мирового авиастроения с инерционными моделями внутрикорпоративного взаимодействия (внутрикорпоративными хозяйственными связями) уступает место большей горизонтальной специализации с почти рыночным взаимодействием между участниками.

Безусловными характеристиками самолетов, которые определяют рыночную нишу, являются пассажировместимость и дальность полета. Помимо этих характеристик, а также характеристик комфорта при приобретении воздушных судов, авиакомпания минимизируют ожидаемую стоимость владения парком на существующей или перспективной маршрутной сети, руководствуясь экономическими, техническими и качественными характеристиками судов, такими как каталожная цена и размер скидки на покупку, финансовые условия покупки/лизинга, расход топлива, расход топлива на пассажироместо (на перелет/на милю-место), прочими расходами на эксплуатацию, расходами на техническое обслуживание и пр.

В этих условиях конкуренция между непосредственными характеристиками продуктов остается, безусловно, важной, но постепенно отходит на второй план по сравнению с конкуренцией национальных корпораций, конкуренцией маркетинговых схем продаж и лизинга, схем послепродажного обслуживания и различных сервисов, конкуренцией политической поддержки продаж. Ключевая роль национального интегратора по обеспечению конкурентоспособности конечной продукции и снижению стоимости владения в этих условиях заключается в успешной борьбе на всех перечисленных направлениях. Большая часть этих

направлений связана с непосредственным участием государства, особенно на этапе становления компании и первых экспортных сделок.

Отдельным и критически важным аспектом институциональной синхронизации развития отрасли является концентрация финалиста-интегратора на комплементарных видах деятельности. Комплементарность (взаимодополняемость) различных видов внутриорганизационной деятельности означает, что увеличение одного из видов деятельности повышает прибыльность каждого другого вида деятельности. Для финалиста-интегратора принцип унификации технических решений и концентрации на комплементарных видах деятельности позволяет более рационально распределять имеющиеся ресурсы, использовать производственные возможности, оптимизировать потребности в инвестициях за счет возникающего синергетического эффекта между унифицированными программами, видами деятельности отдельных подразделений и внедряемыми межпрограммными проектами.

Сказанное означает, что важнейшим вызовом второго и третьего десятилетий деятельности ОАК является формирование современной и конкурентоспособной институциональной среды отрасли, отвечающей следующим принципам:

- ключевой ответственностью ОАО «ОАК» будет являться стратегическая координация комплементарных видов деятельности по институциональному развитию отрасли, а именно по вопросам координации финальной сборки, маркетинга, организационному реформатированию отрасли, синхронизации объемов и инструментов государственной поддержки, развитию схем международной кооперации, послепродажного обслуживания и сервиса, научно-исследовательских и инновационных программ, программ кадрового развития;*
- разработка, реализация и синхронизация технологических решений будут отданы на уровень интеграторов первого уровня;*
- взаимоотношения внутри отрасли между экономическими агентами будут основаны на рыночных методах координации как источниках повышения эффективности. Будет осуществлено институциональное реформатирование отрасли от вертикальной интеграции (передача информа-*

ции нерыночными методами между хозяйственно зависимыми предприятиями) к горизонтальной специализации (преобладание рыночных механизмов взаимоотношений между субъектами) и развитию инструментов международной кооперации, имеющих ключевую цель – минимизацию стоимости владения воздушным судном.

Источник: разработка экспертов РАНХиГС и ИЭП им. Е.Т. Гайдара под руководством автора.

Как отмечалось выше, на ранних этапах проведения промышленной политики мировая практика была сконцентрирована именно на выделении приоритетных отраслей и выращивании национальных «чемпионов». Мотивацией такого подхода служила возможность ускоренного развития. А с учетом того что национальными «чемпионами», как правило, становятся высокотехнологичные отрасли, их развитие неизбежно приведет к росту научной и технологической базы, к перетоку технологий между отраслями, к росту спроса на квалифицированные кадры (а соответственно, впоследствии и к росту их предложения), к развитию механизмов обмена опытом. Результатом реализации такого подхода зачастую становилась высокая привлекательность отрасли и экономики в целом для частных инвесторов и производство конкурентоспособной на мировом рынке продукции.

Однако нельзя однозначно утверждать, что на современном этапе экономического развития выделение приоритетных отраслей является неоправданным подходом, более того, в мировой практике существует значительное количество примеров, когда такой подход был успешно реализован. Тем не менее нельзя также утверждать, что развитие выбранных отраслей обязательно приведет к желаемому результату, так как никто не исключает ошибок в базовых стратегических принципах развития, которые приведут только к отвлечению ресурсов из экономики и потерям общественного благосостояния. Можно сделать вывод о том, что при проведении промышленной политики выбор приоритетов и их поддержка являются важной ее частью, однако важным также является определение критерия успешности реализации такой поддержки и необходимости (или отсутствия необходимости) ее продолжения на определенном этапе.

Российский опыт проведения промышленной политики и, в частности, выделения приоритетных отраслей и национальных «чемпионов» часто не приводил к желаемому результату в связи с

размытостью целеполагания и неясностью инструментов. Декларируемые и реальные приоритеты часто различались, а механизм их пересмотра являлся непрозрачным, большинство изменений ассоциировались с изменением расстановки сил среди групп влияния, нежели с принятием решений, основанных на содержательном анализе.

Однако, понимая риски, сопутствующие принятию таких решений, мы считаем, что в определенных условиях для узкоочерченного круга отраслей, удовлетворяющих специфическим условиям, возможно эффективное осуществление такой стратегической поддержки.

2. Смягчение последствий «провалов рынка», коррекция экстерналий

В целом различные подходы к проведению промышленной политики сходятся в том, что смягчение последствий «провалов рынка» и коррекция экстерналий являются вопросами, на которые в первую очередь должно отвечать государство. Основные различия во мнениях экономистов-практиков заключаются в том, какие конкретно инструменты необходимо применять в том или ином случае. В целом инструменты, направленные на смягчение «провалов рынка» и коррекцию экстерналий, можно разделить на две крупные группы. Это:

- а) инструменты прямого регулирования:
 - административно-управленческие инструменты. Путем директивного регулирования государство налагает на экономических агентов обязанность выполнять определенные действия (например, через деятельность госкомпаний) или, наоборот, запрещает определенные действия;
 - квазирыночные инструменты, направленные на интернализацию негативных и интенсификацию положительных эффектов. Введение налогов или субсидий при осуществлении экономическими агентами определенных видов деятельности; при этом инструменты могут быть направлены как на потребителей, так и на производителей товаров и услуг;
- б) институциональные инструменты формирования правового поля работы отрасли. Использование данных инструментов направлено на формирование непосредственного дизайна/механизма работы той или иной отрасли или нескольких отраслей в целом. Такие инструменты включают конкурентную

политику, политику в отношении защиты прав собственности, обеспечения системы исполнения контрактов, защиты прав интеллектуальной собственности, институты синхронизации и координации развития отраслей (координационные площадки, союзы, профсоюзы) и другие виды политик, определяют общие институциональные рамки работы отраслей экономики.

Таблица 10 резюмирует нашу позицию по использованию инструментов промышленной политики для решения различных задач.

Таблица 10

Рекомендуемые инструменты промышленной политики по смягчению «провалов рынка» и коррекции экстерналий

	Инструменты промышленной политики		
	Прямые		Институциональные
Причины «провалов рынка»	административно-управленческие	квазирыночные	
наличие положительных и отрицательных внешних эффектов	П	П	П
ограничение конкуренции			В
неполнота или асимметрия информации		П	П
наличие общественных ресурсов и общественных благ	П	П	П
дисбалансы, связанные с недоступностью финансовых средств, излишне высокими ставками процента и неразвитостью финансовых рынков		П	В
эффекты от экономии от масштаба	П		П
невозможность в полной мере учесть будущие выгоды от текущей деятельности		В	

Примечание. В – временные инструменты; П – постоянные инструменты, требующие непрерывной реализации.

Так, например, если причина существования «провала рынка» в большей степени ассоциируется с положительными или отрицательными внешними эффектами развития одной отрасли на другие, то как прямые, так и институциональные инструменты постоянного характера будут эффективны. Если же причина «провала рынка» в большей степени связана с ограничением конкуренции, то использование временных институциональных инструментов, таких, например, как организация бирж, торгов, правил работы рынков,

будет содействовать установлению саморегулируемых рыночных отношений.

Сказанное означает, что решение об устранении «провалов рынка» и коррекции экстерналий является сложным и в значительной мере специфическим для каждой отрасли и проблемы. Последовательность и предсказуемость экономической политики в решении этих задач является основной компонентой устойчивого развития. Для примера во *вставке 12* охарактеризован подход, рекомендуемый к разработке Транспортной стратегии Российской Федерации.

Вставка 12

Пример практической реализации коррекции экстерналий и «провалов рынка» (Отзыв на проект Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 г. (фрагменты))¹

Согласно мировой практике общепризнанной целью государственного вмешательства в работу транспортного сектора является корректировка рыночных механизмов, а иногда создание новых транспортных рынков, для формирования предпосылок конкурентного, технологически ресурсоэффективного и безопасного функционирования транспортного сектора путем регулирования деятельности естественно-монопольных секторов, устранения негативных внешних эффектов (экстерналий), формирования понятного, прозрачного и предсказуемого институционального фона развития отрасли. Достижение этой цели приведет к долгосрочному и сбалансированному развитию транспортного сектора с существенным повышением участия частного капитала, что является залогом экономически эффективного развития.

Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 г. нуждается в корректировке целеполагания от единственной цели директивного формирования инфраструктуры и обеспечения достижения инфраструктурных целевых показателей (грузооборот, пассажирооборот, пропускные способности) к цели формирования предпосылок развития конкурентного, технологически и ресурсоэффективного транспортного сектора, в том числе создания соответствующей институциональной (и нормативно-правовой) среды, обеспечивающей устойчивые, долгосрочные вы-

¹ Проект Транспортной стратегии был представлен экспертам в августе 2013 г.

сокие темпы экономического роста. При этом на несформированных инфраструктурных рынках или на рынках с невозможностью эффективного конкурентного развития на данном этапе государство временно может брать на себя функцию первоначального формирования базовой инфраструктуры (например, через ГК «Автодор»), но не возлагая на себя в долгосрочной перспективе функции обособленного государственного игрока.

Базовым стратегическим принципом создания предпосылок развития конкурентоспособного на международном уровне и эффективного транспортного сектора является снижение транзакционных транспортных издержек перемещения грузов и пассажиров по территории Российской Федерации. Роль государства заключается в том, чтобы посредством административно-управленческих, квазирыночных и институциональных инструментов промышленной политики стимулировать сектор к созданию конкурентоспособной в долгосрочной перспективе и эффективной структуры. На основании проведенного анализа мирового опыта можно заключить, что в существующих условиях простое снятие инфраструктурных и информационных барьеров не станет фундаментом эффективной специализации видов транспорта. По нашему мнению эффективная модель специализаций нуждается в закреплении в Транспортной стратегии в качестве ориентира для развития частного бизнеса следующей специализации различных видов транспорта:

- перевозки на большие расстояния (свыше 5000 км) / международные и трансконтинентальные связи осуществляются преимущественно глобальными морскими и авиационными операторами. Развитие российского сектора предоставления услуг по морской и авиационной перевозке грузов и пассажиров должно ориентироваться в большей степени на международную интеграцию и кооперацию. Во внутриконтинентальных перевозках по суше доминирующую роль играют железнодорожные перевозки как наиболее ресурсоэффективный способ перемещения грузов;*
- перевозки на средние расстояния (от 500 до 5000 км) / связи российских городов (агломераций) осуществляются преимущественно железнодорожным транспортом, а для грузов с высокой удельной стоимостью на единицу веса и пассажиров – автомобильным и авиационным транспортом. Автомобильный транспорт в перевозке грузов используется в большей*

степени для доставки товаров «до двери» на последней миле транспортно-логистической цепочки;

- *перевозки на короткие расстояния (до 500 км) / внутрирегиональные связи осуществляются для пассажирских перевозок высокоскоростным пригородным железнодорожным транспортом, максимально эффективно использующим транспортную инфраструктуру и ресурсы; грузовые перевозки – автомобильным транспортом, обеспечивающим максимальную гибкость и клиентоориентированность поставок;*
- *в перевозках внутри городских агломераций / в перемещениях пассажиров доминирует общественный транспорт как наиболее эффективный, экологичный, снижающий заторы и шум; личный транспорт используется в большей степени для перемещения на последней миле; при грузовых перевозках – автомобильный транспорт;*
- *важнейшую роль в развитии всех видов транспорта играет формирование предпосылок развития мультимодальных транспортных платформ для грузов и пассажиров при перемещении на любые расстояния.*

В текущей версии Транспортной стратегии на период до 2030 г., разработанной Минтрансом России, никакое перспективное видение специализации различных видов транспорта не представлено, предложено некоординированно и одинаково интенсивно развивать все виды транспорта и мультимодальность (переключаемость между видами транспорта). Считаем принципиально важным закрепление обозначенной выше конструкции как целевого ориентира развития конкурентного и эффективного транспортного сектора.

Источник: выполнено экспертами РАНХиГС и ИЭП им. Е.Т. Гайдара под руководством автора.

Смягчение последствий «провалов рынка» и коррекция экстерналий – одна из ключевых задач государства, без решения которой не обойтись при проведении промышленной политики. При этом, безусловно, к каждой ситуации нужно выработать специфический подход. В *табл. 10* охарактеризованы некоторые базовые ориентиры в выборе различных инструментов, которые могут быть использованы при выработке экономико-политических решений.

3. Обеспечение эффективности работы естественно-монопольных секторов экономики

Наибольшего внимания с точки зрения сглаживания последствий «провалов рынка» заслуживают вопросы регулирования естественно-монопольных секторов. В общем случае под естественно-монопольным сектором понимается такой, в котором наблюдается существенная экономия от масштаба производства (субаддитивность издержек производства), выраженная в том, что определенный объем выпуска одна фирма может произвести с меньшими совокупными издержками, чем несколько. Естественно-монопольным секторам в силу своей естественной защищенности от конкуренции в большей степени, чем другим секторам экономики, свойственно проявление различного рода неэффективностей. Четыре ключевые из них – это аллокативная неэффективность (неэффективное использование ресурсов, например, за счет искаженных ценовых стимулов в естественно-монопольных секторах), Х-неэффективность (более низкая производительность труда и капитала в естественно-монопольных секторах), рентоориентированное поведение (прямое отвлечение трудовых и производственных ресурсов монополии на сохранение монопольного положения) и информационная неэффективность (возникает в результате необходимости приложения усилий на устранение асимметрии информации между потребителем и производителем). Анализ масштабов этих неэффективностей в монополизированных секторах показывает их значимость для эффективности работы всей экономической системы (см. табл. 11).

Таблица 11

Совокупные общественные потери по видам неэффективности

Вид неэффективности	Потери общественного благосостояния, % валовой добавленной стоимости естественно-монопольного сектора
Аллокативная неэффективность	0,5–2,0
Х-неэффективность	30–50
Рентоориентированное поведение	20–30
Информационная неэффективность	–*

* Эмпирические работы для оценки отсутствуют.

Источник: составлено на основе работ [124], [125], [126], [127].

Несмотря на существенные размеры неэффективности, оцененные в долях от валовой добавленной стоимости, важно понимать,

что естественные монополии сами по себе не являются безусловным источником генерации неэффективности. В первую очередь естественные монополии – это эффективный способ организации отрасли (когда конкуренция либо невозможна в силу особенностей технологических процессов производства, либо неэффективна, так как приводит к увеличению совокупных издержек), которому свойственны свои специфические проблемы.

К сожалению, в последние годы практические решения по тарифному и административному регулированию естественно-монопольных секторов принимаются без анализа неэффективности, которую они порождают, т.е. оценка реальных издержек на предоставление товаров и услуг и обеспечение их надлежащего качества отсутствует, а решения в большей степени отражают некоторый социально приемлемый компромисс. Более того, рассогласование цены товаров и услуг естественно-монопольных секторов с издержками их предоставления, в том числе за счет существующего во многих естественно-монопольных секторах перекрестного субсидирования и трансфертного ценообразования, на практике дает искаженные сигналы для экономики в целом, что вызывает либо недостаточное, либо избыточное потребление тех или иных ресурсов и приводит к негативным структурным изменениям в экономике в целом. Более того, завышенные цены на продукцию естественно-монопольных секторов напрямую транслируются в экономику и отражаются в ценах связанных отраслей.

При этом зачастую сами субъекты естественных монополий не могут сказать, что именно является источником их неэффективности и роста их издержек (т.е. не могут выявить центры генерации прибыли и убытков), которые, в конечном счете, становятся источником роста цен.

Кроме того, текущий способ регулирования данных отраслей не всегда является наиболее эффективным: отдельные отрасли, не составляющие естественно-монопольной составляющей, могут быть дерегулированы административно-управленческими и квазирыночными методами, однако они продолжают пользоваться преимуществами своего монопольного положения.

Таким образом, базовой развилкой в выработке подходов по сглаживанию «провалов рынка» в естественно-монопольных секторах является индивидуальный подход к каждому сектору как в отношении повышения конкуренции и прозрачности работы в секторах, не являющихся по своей природе естественно-монопольными (для которых производство некоторого объема выпуска одним

участником целесообразнее, чем несколькими), так и в отношении совершенствования механизмов регулирования естественной монополии в секторах, являющихся такими по своей природе [128].

Инструменты регулирования естественно-монопольных секторов крайне разнообразны, но все их также можно условно разделить на прямые и институциональные. Кратко перечислим основные государственные цели, являющиеся основой данных инструментов:

- достижение желаемой/оптимальной цены товаров/услуг на рынке (в том числе для различных категорий потребителей через схемы перекрестного субсидирования);
- снижение издержек производства и оптимизация используемых ресурсов;
- достижение желаемого/оптимального уровня выпуска и инвестиций;
- обеспечение надлежащего качества продукции (в том числе надежности и бесперебойности поставки товаров) и необходимого продуктового разнообразия;
- изъятие в бюджет определенной части прибыли, ассоциируемой с природной рентой (НДПИ, экспортная пошлина).

Если суммировать все вышесказанное, то задача промышленной политики состоит в том, чтобы разработать оптимальный набор инструментов, позволяющих максимально приблизиться к ситуации, которая была бы на рынке совершенной конкуренции. Безусловно, практические модели регулирования секторов железнодорожных перевозок, транспортировки углеводородов, электроэнергетики и многих других существенным образом отличаются друг от друга. Однако они, имея в основе совокупность определенных целей, используют, как правило, типичный инструментарий регулирования.

Во *вставке 13* представлено теоретически оптимальное внутреннее и внешнее ценообразование для страны, богатой природным газом, и подходы к определению долгосрочных предельных издержек для газового рынка. Данные положения легли в основу построения экономико-математической модели, позволили количественно описать изменение ситуации при расчете эффектов перехода к оптимальному ценообразованию в секторе и были использованы для разработки содержательных рекомендаций для ОАО «Газпром» и ООО «Газпром межрегионгаз».

Вставка 13**Теоретически оптимальное внутреннее и внешнее ценообразование для страны, богатой природным газом [129]**

Поставкам сетевого природного газа¹ как на внешнем, так и на внутреннем рынке свойственна сегментация, т.е. с определенной достоверностью можно установить их конечного потребителя² и, таким образом, реализовать дискриминационный подход в ценообразовании. Об этом свидетельствует разница в ценах на природный газ для различных потребителей (и на внутреннем, и на внешнем рынке), которую нельзя полностью объяснить различиями в издержках добычи, переработки, транспортировки, хранения и распределения. При этом инфраструктурные барьеры, как правило, существенно затрудняют обмен сетевым газом между конечными пользователями и реализацию реверсивных поставок (подобные ограничения на перепродажу могут быть предусмотрены контрактами). Другими словами, преодолев такие затратные барьеры, потребители теоретически могут разрушить сегментацию сетевых газовых рынков и ликвидировать дискриминацию со стороны поставщиков, однако это потребует от них больших расходов³.

Согласно экономической теории такая сегментация рынков и раздельное ценообразование неодинаково воздействуют на совокупное благосостояние (сумма излишков потребителя и прибыли производителя): оно может как увеличиваться, так и уменьшаться. Так, Р. Шмалензи пришел к выводу, что при независимом уровне спроса на различных рынках и постоянных предельных издержках производителя сегментация рынка приводит к росту общественного благосостояния, если дискриминация потреби-

¹ Под сетевым природным газом понимается газ, поставляемый через систему магистральных и распределительных газопроводов.

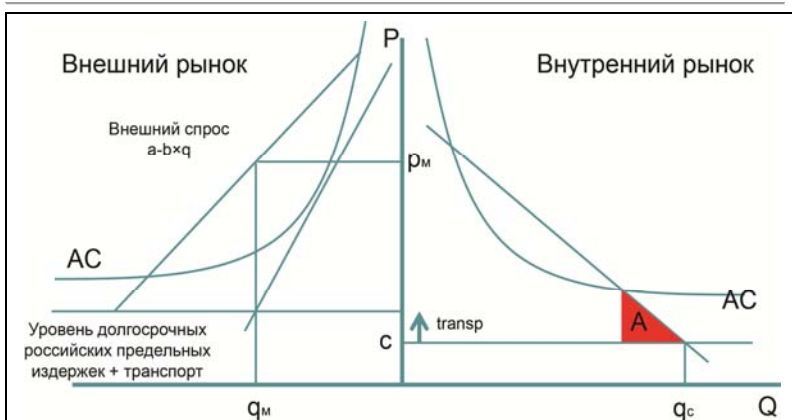
² При сложившейся практике взаимодействия экономических агентов, осуществляющих газоснабжение отдельных регионов, в рамках которой место поставки (в какую страну/регион заведен магистральный газопровод или к какому предприятию или населенному пункту подведена газораспределительная сеть) позволяет однозначно установить конкретного потребителя.

³ По мере развития поставок сжиженного природного газа (СПГ), по всей видимости, международная сегментация сетевых газовых рынков будет разрушена. Другими словами, разницу в ценах на газ между европейским, ближневосточным, американским и азиатским рынками будут определять исключительно транспортные издержки доставки СПГ.

лей обуславливает рост производства [130]. Вэриан показал, что для роста общественного благосостояния предельные издержки необязательно должны быть постоянными, они могут возрастать [131]. Однако общий вывод из данных моделей следующий: при таком раздельном ценообразовании, несмотря на рост или падение совокупного благосостояния, рыночная сила производителей однозначно повышается, как и их прибыль [132], [133].

Задачу максимизации благосостояния страны – нетто-экспортера природного газа можно условно разделить на максимизацию прибыли поставщиков газа на каждом отдельном внешнем рынке, на котором нет национальных потребителей (об их излишке можно не заботиться), и максимизацию общественного благосостояния (сумма прибыли производителя и излишка потребителя) на национальной территории. В таких условиях на внешнем рынке в отношении каждой отдельной идентифицируемой/сегментированной группы потребителей (каждой страны-импортера) национальным поставщикам выгодно проводить согласованную стратегию, направленную на полную реализацию своей рыночной силы и приближение ценообразования к монопольному, т.е. устанавливать различные цены на природный газ ($P = p_m$), а разница будет отражать не издержки транспортировки, а готовность потребителей платить. На внутреннем рынке общественно оптимально установить квазиконкурентное с регулируемыми или конкурентными ценами равновесие, при котором цена соответствует уровню долгосрочных предельных издержек ($P = c$), тем самым максимизируя национальное общественное благосостояние. Иллюстрация этих положений представлена на рис. 3.

Из теоретического анализа следует, что равнодоходное ценообразование на внутреннем газовом рынке (нетбэк – чистый доход за вычетом транспортных расходов и экспортных налогов, – полученный на внешнем рынке) невыгодно для России. Оно приводит к потерям общественного благосостояния (к безвозвратным потерям) в силу искусственно завышенной цены на газ внутри страны (которая в этом случае была бы равна $p_m - \text{transp}$), но, несомненно, выгодно производителям, так как приближает ценообразование к монопольному равновесию внутри страны.



Примечание. Предполагаются линейность внутреннего и внешнего спроса, постоянных предельных издержек добычи и отсутствие ее ограничений.

Рис. 3. Общественно оптимальное ценообразование на внутреннем и внешнем рынках газа

При этом обсуждение наличия или отсутствия экспортной пошлины на газ в условиях сегментированности рынков в теории связано не с вопросами оптимального ценообразования внутри или за пределами страны, а исключительно с механизмом изъятия сверхприбыли, полученной на внешнем рынке [134]. Таким образом, конструкция оптимального ценообразования может подразумевать как наличие экспортной пошлины на газ в качестве механизма изъятия в бюджет прибыли производителей на внешних рынках, так и ее отсутствие при другом способе изъятия монопольной прибыли (правила распределения дивидендов, контроль расходов, обязательства по инвестициям в инфраструктуру). Однако в обоих случаях на внутреннем рынке следует стремиться к ценообразованию, основанному на долгосрочных предельных издержках.

Отметим, что такой теоретический результат верен при выполнении некоторых упрощающих предпосылок. Во-первых, запасы ресурсов должны быть неограниченными как в текущий момент, так и в будущие периоды. В текущий момент наличие неограниченных запасов (при постоянных предельных издержках) определяет возможность производителя удовлетворить любой спрос как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Важность

отсутствия ограничений на объем ресурсов в будущие периоды объясняется тем, что если запасы исчерпаемы, то у производителя возникают стимулы к быстрейшему извлечению ресурсов или, наоборот, к их сохранению на будущие периоды. Такое поведение производителя зависит от реального повышения или снижения стоимости природного газа во времени, а также от стоимости капитала, который можно привлечь. Если реальные цены на газ в долгосрочной перспективе характеризуются тенденцией к снижению, то производитель заинтересован в скорейшей разработке месторождения, чтобы вложить средства в альтернативные проекты, так как в будущие периоды его приведенная прибыль от добычи газа будет меньше. Наоборот, если реальная цена на природный газ растет, то производитель (и, возможно, общество в целом) заинтересован в консервации ресурса для его добычи в будущие периоды.

Во-вторых, описанный выше теоретический оптимум достигим при условии, что параметры инфраструктуры (пропускная способность магистральных газопроводов и газораспределительной сети, мощность компрессорных станций) не ограничивают объем поставок, и производители могут поставить любой объем газа, на который потребитель предъявляет спрос.

В-третьих, важно наличие горизонтальной кривой предельных издержек. Если отказаться от этого предположения, то выбор рынка – внутреннего или внешнего – для первой поставки влияет на величину издержек, которые несет производитель. Тогда становятся заметными взаимосвязанные издержки, которые по аналогии с перекрестным субсидированием не позволяют производителю отдельно рассматривать ценообразование на внутреннем и внешнем рынках.

Безусловно, в реальной жизни наблюдаются все три названных аспекта, однако текущая ситуация на газовом рынке России близка к представленной выше стилизованной модели. По экспертным оценкам, мощности «Газпрома» и независимых производителей позволяют добывать и поставлять на внутренний и внешний рынки существенно больше газа, чем в настоящее время, с практически неизменными удельными издержками¹.

¹ Сейчас ценообразование на внутреннем и внешнем рынках нужно рассматривать отдельно, а взаимосвязка механизмов внутреннего и внешнего ценообразования сегодня выглядит с теоретической точки зрения достаточно искусственной.

Долгосрочные предельные издержки

Теоретический анализ оптимальной внутренней и внешней цены на газ можно использовать для создания инструментов регулирования или дерегулирования отрасли. Общественно оптимальное внутреннее ценообразование, реализуемое в точке пересечения кривой предельных издержек и кривой спроса и называемое в экономической литературе «первое наилучшее», как правило, практически недостижимо, так как в этом случае необходимо обсуждать механизмы субсидирования производителей. Как показано на рис. 4, точка «первого наилучшего» находится ниже средних издержек (кривая АС), а значит, поставщики газа несут убытки.

В этих условиях происходит поиск «второго наилучшего», например, пересечения кривой спроса и средних издержек, и делается предположение, что величина чистых потерь благосостояния (треугольник А на рис. 3) меньше, чем чистые издержки функционирования механизма субсидирования производителей. Здесь важно остановиться на трактовке в экономической теории понятия «долгосрочные предельные издержки». Как правило, это величина предельного роста общих издержек при увеличении производства на одну единицу в долгосрочном периоде, когда все факторы производства переменные, а производитель использует наилучшую доступную технологию. Иными словами, это минимальное значение изменения издержек при изменении выпуска на единицу [135]. Однако понятие «изменение выпуска на единицу продукции в долгосрочном периоде» становится неоднозначным при ступенчатых функциях издержек. Во многих работах представлены построение ступенчатой кривой¹ предельных издержек и утверждение, что «первое наилучшее» есть точка пересечения предельных издержек и спроса, фактически – спроса и предельных издержек замыкающей мощности производителей.

¹ Ступенчатость, как правило, возникает, если производство дополнительной единицы товара связано с отличными от предыдущих предельными издержками: для увеличения производства необходимо дискретно нарастить производственные мощности.

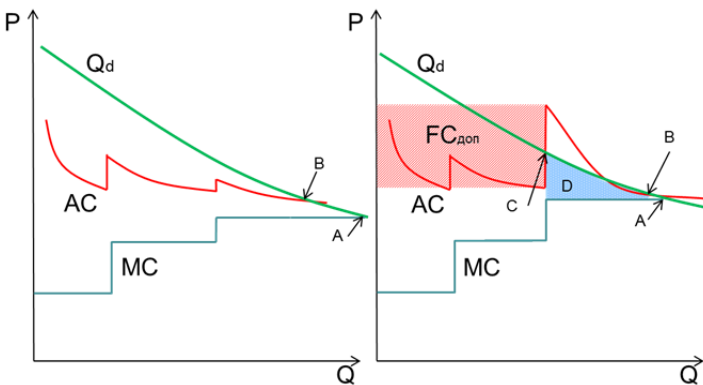


Рис. 4. Ступенчатая функция предельных и средних издержек

Так, точка A лучше B (см. левую часть рис. 4), поскольку замыкающему производителю экономически выгодно произвести еще немного товара и, продавая его по более низкой цене (но выше своих предельных издержек, а фиксированные он уже понес, поэтому они не учитываются), удовлетворить возникающий спрос. Строго говоря, переход от точки B к точке A есть Парето-улучшение, в точке A Парето-улучшения нет, значит, точка A характеризует Парето-оптимальные объем производства и цену. В результате перехода от B к A чистые общественные потери будут сведены к минимуму.

Но возможно отклонение от этого классического рассуждения. Отметим, что под долгосрочными предельными издержками понимаются такие, которые несет производитель в период, далеко отстоящий от принятия решения о выходе на рынок и реализации всех фиксированных издержек: производитель «не помнит» их (руководствуется только переменными), а его финансисты не принимают их в расчет, составляя отчетность. Длительность периода рассмотрения и дискретные аспекты играют ключевую роль, так как иногда для изменения выпуска на единицу продукции в долгосрочном периоде нужно учитывать фиксированные издержки (в долгосрочном периоде все факторы производства становятся варьируемыми). Другими словами, иногда, чтобы произвести дополнительную единицу продукции в долгосрочном периоде, необходимо построить еще одну электростан-

цию, ввести в эксплуатацию новое газовое месторождение, расширить газотранспортные мощности.

В графическом примере (см. правую часть рис. 4) это означает, что надо сравнивать потенциальную общественную выгоду от ввода замыкающей (последней по счету) мощности (трапеция D) с фиксированными издержками ее ввода (прямоугольник $FC_{дон}$). Фиксированные издержки могут значительно превышать потенциальную общественную выгоду¹, тогда вводить замыкающую мощность будет невыгодно. Строго говоря, в этом случае в точке C , а не в точках A или B , будет представлено общественно оптимальное сочетание объема и цены.

При оперировании понятием «долгосрочные предельные издержки», под которыми понимается изменение выпуска на единицу продукции в долгосрочном периоде, неявно используется предпосылка о том, что фиксированные издержки ввода мощностей уже не важны: все они понесены производителем в прошлом и не влияют на решения об объеме производства в будущем. Однако если для выпуска дополнительной единицы продукции на повестке дня стоит вопрос о строительстве нового завода, новой электростанции, о вводе нового нефтегазового месторождения, то необходимо рассматривать фиксированные издержки с точки зрения как общественного благосостояния, так и конкретных коммерческих стимулов². Долгосрочные предельные издержки – важная теоретическая конструкция, которой полезно придерживаться для строгости рассуждения. Однако, что под ней понимать на практике – переменные издержки замыкающего месторождения (если дополнительная единица газа поставляется с работающих мощностей) или средние издержки на вводимом месторождении (если оно становится замыкающей мощностью)³, – вопрос, открытый как на теоретическом, так и на практическом уровне.

Эволюция используемых в мире моделей ценообразования на

¹ Это означает, что кривая AC пересечет кривую спроса в точке C .

² Переход от точки C к точке A в рыночных условиях должен быть выгоден не только обществу в целом, но и отдельному производителю. Для этого на практике, возможно, потребуются ввести механизм перераспределения потенциального излишка потребителя в пользу производителя.

³ Даже в предположении, что и переменные издержки существующих месторождений и средние издержки перспективных можно количественно измерить с достаточной достоверностью.

природный газ наглядно показывает, как изменяется ценообразование, если нужно принимать решения о вводе новых месторождений, о строительстве новых магистральных газопроводов, мощностей по сжижению и разжижению СПГ [136]. В этом случае под долгосрочными предельными издержками понимают средние (а не переменные) издержки замыкающего месторождения, т.е. того месторождения, переменные издержки добычи газа на котором наибольшие по сравнению с другими. Если же решения о развитии новых месторождений уже приняты, газопроводы построены, первоначальные инвестиции окуплены, то на первый план выходят долгосрочные предельные издержки, которые, наоборот, вычисляются как переменные (а не средние) издержки замыкающего месторождения.

С теоретической точки зрения из этого анализа можно сделать как минимум три вывода. Во-первых, нужно обсуждать подходы и модели внутреннего ценообразования. В ситуации, когда ни регуляторы отрасли, ни производители и потребители не располагают достоверной информацией об издержках производства и газоснабжения, любые точечные решения (директивное снижение издержек «Газпрома», выравнивание НДС между ним и независимыми производителями, отмена монополии на экспорт), как правило, нарушают статус-кво и приводят к непрогнозируемому экономическому результату. В случае капиталоемкой и социально значимой отрасли цена ошибки может быть слишком велика.

Во-вторых, концепция общественно оптимального ценообразования (равенства цены долгосрочным предельным издержкам), которая подразумевает максимизацию общественного благосостояния (излишек потребителя плюс прибыль производителя), выступает основой для обсуждения модели внутреннего ценообразования. Однако на практике по соображениям общественной оптимальности от нее придется отступить, поскольку нельзя статистически достоверно установить долгосрочные предельные издержки; невозможно напрямую субсидировать газодобывающие предприятия; необходимо обеспечить устойчивое развитие добывающих предприятий, которые в условиях незрелых финансовых рынков не могут функционировать при цене, равной предельным издержкам.

В-третьих, в условиях сегментированных рынков сетевого газа и при наличии инфраструктурных ограничений ценообразова-

ние внутреннего и внешнего рынков нужно связывать на уровне формул. В текущей ситуации, в отсутствие независимых арбитражеров, взаимная привязка ценообразования внешнего и внутреннего рынков отрицательно отразится на общественном благосостоянии. При этом вопрос распределения прибыли, полученной на внешнем рынке, между производителями и государством, т.е. наличия или отсутствия экспортной пошлины на газ, нужно решать отдельно от вопросов внутреннего ценообразования.

Источник: статья Идрисова и соавторов [129].

В заключение данного подраздела следует отметить, что проблематике регулирования естественных монополий в России и в мире посвящен ни один десяток исследований. Данные исследования посвящены, с одной стороны, обзору подходов к идентификации естественно-монопольных секторов, т.е. к выработке критериев и определению секторов, которые подпадают под регулирование, а с другой – разработке дизайна конкретных инструментов сглаживания искажений, вызванных естественно-монопольной природой данных секторов. Дизайн этих инструментов в мировой практике варьируется очень значительно в зависимости от особенностей функционирования каждого из секторов, и какие-то общие рецепты сформулировать достаточно сложно. Однако подчеркнем, что регулирование естественно-монопольных секторов экономики является одной из важнейших составляющих промышленной политики.

4. Создание институциональных предпосылок развития конкурентных отраслей

Международный опыт показывает, что значительное число примеров успешной реализации промышленной политики связано с задачей достижения конкурентоспособности на мировом рынке через вовлечение отраслей экономики в мировые цепочки добавленной стоимости. На протяжении последних десятилетий международная торговля способствует все большей взаимной интеграции мировых экономик. Процесс глобализации привел к коренной реорганизации производственных и торговых связей по всему миру. Производство стало интернациональным, организованным в глобальном масштабе; отдельные участки производства находятся в разных странах и на разных континентах. Благодаря развитию технологий транспортировки ее относительная стоимость неуклонно снижается, как следствие, минимальная разница в издержках производства между странами моментально приводит к территориаль-

ному переносу производственных мощностей. Происходит постепенная переориентация международной торговли с механизмов, основанных на цепочках доставки товаров, на механизмы, основанные на глобально распределенных цепочках производства и цепочках добавленной стоимости.

Включенность в глобальные цепочки добавленной стоимости способствует обмену технологиями, увеличению человеческого капитала, а также созданию связей с возможными стратегическими партнерами. Российский опыт, напротив, показывает высокую ориентированность развития отраслей на внутренний рынок сбыта и на стимулирование государством создания спроса высокотехнологичными отраслями на промежуточные товары отечественного производства (преимущественно в таких отраслях, как авиа- и машиностроение). Такая стратегия достаточно уязвима, так как в этом случае высокотехнологичные отрасли теряют возможность участия в глобальных цепочках поставок, не происходят обмен опытом и трансфер технологий. Более того, те отрасли, продукция которых используется высокотехнологичными секторами в процессе производства, не имеют стимулов к внедрению новых технологий и улучшению качества продукции.

В условиях глобализации развитие конкурентных отраслей эффективно на основе встраивания национальных производителей в глобально распределенные цепочки добавленной стоимости. Этот инструмент, являясь в более общем смысле элементом некоторой институциональной рамки развития конкурентных отраслей экономики, должен составлять основу промышленной политики в отношении этих отраслей.

Другими словами, в случае проведения промышленной политики, направленной на развитие конкурентных отраслей, роль эффективного государства должна состоять в минимизации транзакционных издержек и в обеспечении более оперативной передачи информации между экономическими агентами, которая способствовала бы ускорению процесса перехода к рыночному распределению ресурсов.

Первая из обозначенных функций государства призвана снизить издержки осуществления экономической деятельности в целом (в экономике или в рамках отдельной отрасли) и может выражаться, например, в упрощении экспортных и импортных процедур, в снижении административных издержек выхода на рынок, издержек поиска и привлечения инвестиций и т.д. Выполнение второй функции предполагает наличие у государства априорной информации

относительно тех или иных параметров эффективного распределения ресурсов (например, знание о наиболее эффективной форме и о масштабах организации производства, о необходимости специфических компетенций для обеспечения конкурентоспособности отрасли и т.д.). В этом случае государство способно существенно снизить издержки и увеличить скорость перехода к рыночному распределению ресурсов посредством стимулирования частного сектора к принятию тех или иных верных в долгосрочной перспективе решений (специализация на долгосрочных конкурентных преимуществах), например, через предоставление поддержки приоритетным инвестиционным проектам.

Таким образом, решения, формирующие институциональные предпосылки развития конкурентных отраслей и способствующие выполнению обеих функций государства, могут быть заложены и в стратегические документы развития отраслей, и в межотраслевые институциональные программы (развитие конкуренции, повышение энергоэффективности, повышение конкурентоспособности и др.). Последний формат, в большей степени опирающийся на горизонтальные инструменты, на наш взгляд, в долгосрочной перспективе может принести существенные позитивные результаты. Однако и вертикальная структуризация специфических отраслевых институтов возможна.

В качестве иллюстрации применения данного подхода во *вставке 14* представлен проект «Концепции стратегии развития легкой промышленности Российской Федерации».

Вставка 14

Создание институциональных предпосылок развития конкурентных отраслей на примере основных положений «Концепции стратегии развития легкой промышленности Российской Федерации» (фрагменты)

Базовыми принципами формирования стратегии развития легкой промышленности являются:

- 1) снижение транзакционных издержек осуществления экономической деятельности в отрасли через создание соответствующей институциональной среды развития отрасли;*
- 2) выявление звеньев цепочек добавленной стоимости в отрасли, потенциально являющихся основой долгосрочной конку-*

рентоспособности российской легкой промышленности, эффективность которых может быть существенно повышена за счет принятия тех или иных организационных или инвестиционных решений и реализации прочих механизмов государственной поддержки.

Реализация второго принципа в отношении легкой промышленности в современных условиях предполагает встраивание российской отрасли в мировое распределение ресурсов, реализацию базовых компетенций и конкурентных преимуществ. Эта необходимость продиктована все более тесной технологической и торговой интеграцией экономик стран мира.

Выявление звеньев цепочек, концентрация на которых эффективна в долгосрочном плане, необходимо проводить на основе анализа отдельных звеньев мировых цепочек добавленной стоимости основных видов продукции легкой промышленности. Главная задача такого анализа – получить информацию о том, какие звенья производства в российской легкой промышленности являются долгосрочно конкурентоспособными на мировом рынке или какие из них могут быть доведены до уровня лучших мировых аналогов и с помощью каких затрат.

Для этого процесс создания каждого вида продукции легкой промышленности (хлопчатобумажная, шерстяная, шелковая, льняная, трикотажная, кожевенная, меховая, обувная промышленность) должен быть представлен в виде цепочки элементарных входящих составляющих, необходимых для получения конечной продукции (см. рис. 5).

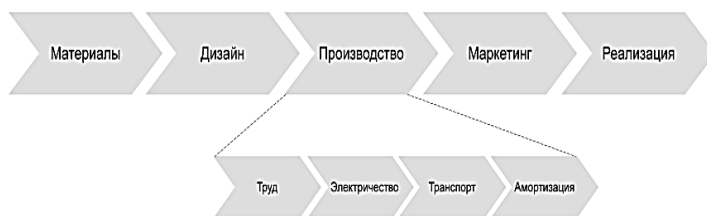


Рис. 5. Цепочка создания продукции легкой промышленности в общем виде

На следующем шаге для каждой компоненты каждой цепочки должно быть произведено сравнение текущего значения издержек с его потенциально достижимым значением, а также со значением этого показателя в лучшей мировой практике. На основе проведенного анализа производится отбор и приоритизация тех звеньев цепочек создания продукции, которые способны конкурировать с зарубежными аналогами либо могут быть доведены до соответствующего уровня.

В общем виде в отношении выявленных приоритетных (долгосрочно конкурентоспособных) звеньев цепочек добавленной стоимости, т.е. соответствующих производств, могут быть применены различные вертикальные и горизонтальные инструменты государственной поддержки, в их числе:

1. Институт свободного рынка. Данный инструмент применяется там, где рыночные взаимоотношения между агентами достаточно быстро приводят к эффективному распределению ресурсов. Такие звенья цепочки добавленной стоимости, как сфера оптовой и розничной торговли или услуги финансового посредничества предприятиям легкой промышленности, заведомо не нуждаются в государственной поддержке.

2. Создание стимулирующих условий для эффективного распределения ресурсов. Данный инструмент применяется там, где рыночные взаимоотношения экономических агентов со временем приведут к выявлению российских долгосрочных конкурентных преимуществ, однако это может быть неприемлемо долго и дорого для экономики. Поэтому государство может быть заинтересовано в стимулировании частных инвестиций в капитал-, ресурс- и наукоемкие производства (например, производство льняных, хлопковых и химических волокон), отдача от масштаба и разнообразия в которых может быть не в полной мере оценена частным сектором. Эта поддержка может производиться путем проведения соответствующей таможенно-тарифной, налоговой, инновационной и других видов политики. При этом следует воздерживаться от форм административно-управленческого воздействия (прямого регулирования или создания госпредприятий), так как они в долгосрочной перспективе с точки зрения эффективности для конкурентных отраслей уступают рыночным механизмам.

3. Сглаживание экстерналий. Данный инструмент подразумевает главенствующую роль промышленной политики в отно-

иении обеспечения конкурентоспособности звеньев добавленной стоимости, эффективность которых с большими ограничениями может быть достигнута посредством рыночных отношений. Речь в первую очередь идет о развитии кадровых компетенций в вузах легкой промышленности и об обеспечении необходимых вложений в научные исследования и разработки.

Источник: разработка экспертов РАНХиГС и ИЭП им. Е.Т. Гайдара под руководством автора.

Следует отметить, что проведение промышленной политики в отношении конкурентных секторов экономики, на наш взгляд, является одной из сложнейших задач в силу того, что достаточно сложно не переступить грань между сферами, в которых вмешательство государство будет эффективно и неэффективно. Именно этот аргумент является основным в пользу того, чтобы группировать инструменты промышленной политики не в виде отраслевых стратегий (вертикальных инструментов), а именно в виде межотраслевых программ (горизонтальных инструментов), направленных на развитие конкуренции, экспортоориентированности, капиталоемкости и наукоемкости производства.

5. Ускорение темпов экономического роста

Важной составляющей развития экономики и промышленной политики является формирование соответствующей системы институтов. Она определяется историческими и географическими особенностями страны, а также неразрывно связана с уровнем ее развития. Последнее является особенно важным: институты призваны обеспечивать устойчивое развитие в конкретной стране, поэтому зачастую простая имитация лучшей практики не приносит результатов. В настоящее время развитию институциональной среды как среды, определяющей условия работы бизнеса, уделяется большее внимание в обзорах ЮНИДО и ОЭСР. Формирование институциональной среды способствует развитию благоприятных условий для экономики в целом, не искажая рыночного равновесия и способствуя экономическому росту.

В завершение стоит отметить, что глобальной задачей, которая ставится перед промышленной политикой, является ускорение темпов экономического роста. Ответом на эту задачу в первую очередь является эффективная координация действий всех экономических агентов. При этом каждый экономический агент преследует свои цели, которые могут не соответствовать (или даже противоречить)

друг другу. В этом случае роль промышленной политики заключается в создании такого механизма координации, который позволит, с одной стороны, достигать максимального общественного благосостояния в каждом периоде, а с другой – создавать предпосылки для долгосрочного экономического роста.

В 2013–2015 гг. среди ведущих российских экономистов и советников руководителей государства велась горячая дискуссия об инструментах поддержания и стимулирования экономического роста, в результате де-факто отсутствовала какая-либо внятная политика. Во *вставке 15* сформулированы первоочередные направления экономической политики, связанные с необходимыми институциональными реформами в отдельных секторах экономики.

Вставка 15

Первоочередные направления экономической политики, направленные на формирование предпосылок долгосрочного роста

Бюджетный маневр. *В странах с такой структурой бюджетных расходов, как у России, никогда, насколько известно, темпы роста не бывают достаточными для догоняющего развития, т.е. для конвергенции темпов экономического роста, не говоря об уровнях экономического развития, с развитыми странами. В отличие от вложений в физический капитал, где задача государства состоит в обеспечении необходимых институциональных условий для частных инвестиций, его роль в развитии человеческого капитала и производственной инфраструктуры преобладающая. Согласно экономической теории вследствие значительных экстерналий могут возникать «провалы рынка», и без государственного регулирования и существенных вложений он не может обеспечить общественно оптимальный объем предоставления услуг образования, здравоохранения, научных исследований. Поэтому вызывает серьезные опасения резкое увеличение расходов на национальную оборону за 2007–2012 гг. (на 0,3 п.п. ВВП – до 3% ВВП) и на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (на 0,3 п.п. ВВП – до 3,1% ВВП) в ущерб росту расходов на социальные цели (расходы на образование и здравоохранение постоянные и находятся примерно на уровне 4,2 и 3,7% ВВП соответственно) и развития транспортной и производственной инфраструктуры (сокращение за счет этих статей раздела «Национальная экономика» на 0,2 п.п. ВВП – с 5,5 до 5,3% ВВП).*

Представляется, что высказанных соображений достаточно, чтобы в качестве основного направления долгосрочной бюджетной политики рассматривать именно изменение структуры государственных расходов. Для этого можно осуществить маневр в бюджетной политике, т.е. перераспределить государственные расходы от статей, не способствующих или мало способствующих экономическому росту (сверх определенного предела), – национальной обороны, правоохранительной деятельности, государственного управления, – в пользу расходов, обеспечивающих рост, – образования, здравоохранения, производственной инфраструктуры. Вложения средств в эти отрасли нельзя интерпретировать как расходы, необходимые из социальных соображений, или как дополнение к оказанию социальных услуг на рынке, их следует рассматривать как вложения в долгосрочный экономический рост.

Разумеется, в условиях снижения доходов государства проведение такого бюджетного маневра в пользу производительных расходов сталкивается с серьезными ограничениями: его надо осуществлять на фоне сокращения общего объема расходов бюджета расширенного правительства, что политически весьма болезненно. Однако можно использовать номинальный рост экономики и, сохраняя на текущем уровне непроизводительные расходы, увеличивать статьи производительных расходов.

*С точки зрения **развития рынка труда** необходимо прежде всего разработать стратегию оптимизации занятости и оплаты труда в бюджетном секторе (устранение искажений, вызванных ускоренным ростом заработной платы в нем), повысить гибкость рынка труда, подготовить концепцию и принять новый Трудовой кодекс, отвечающий реалиям современной экономики. Основное направление изменений в регулировании трудовых отношений – обеспечение их большей гибкости за счет широкого использования срочных контрактов, облегчения процедур найма и увольнения работников, существенного расширения оснований для заключения срочного трудового договора, упрощения процедур изменения условий трудового договора и его прекращения по экономическим причинам, создания эффективных процедур, позволяющих пересмотреть заработную плату работника в период экономической нестабильности предприятий, упрощения кадрового делопроизводства.*

Важно снизить долю неформальной занятости, в том числе

внедряя упрощенные режимы налогообложения для микропредприятий и самозанятых. Необходимо повышать информационную прозрачность рынка труда на основе разработки системы оценки его состояния и перспектив развития, в том числе его отдельных сегментов, а также создания эффективной и доступной системы информирования работодателей, работников и образовательных учреждений о количественных и качественных характеристиках спроса на рабочую силу и ее предложения. Нужно преодолеть усиливающиеся негативные демографические тенденции (увеличение выбытия из состава трудовых ресурсов опытных работников при снижении притока молодежи) путем реализации мер, существенно повышающих возможность и масштабы межрегиональной и межстрановой мобильности рабочей силы и высвобождения трудовых ресурсов из отраслей национальной обороны, правоохранительной деятельности, государственного управления, где в настоящее время они используются непроизводительно.

Для развития **рынка капитала** необходимо принять меры по поддержке среднего и малого предпринимательства. Важно снизить риски ведения бизнеса, связанные с возможностью использовать формальные поводы для неправомерной остановки предпринимательской деятельности (со стороны регулирующих и правоохранительных органов), уменьшить регуляторную нагрузку на бизнес и излишнее бремя из-за неверного стимулирования к правоприменению государственных органов (существующая система требует от контрольно-надзорных органов возбуждать дела, выписывать штрафы и т. д., не уделяя должного внимания обоснованности подобных действий и их последствиям). Кроме того, надо совершенствовать антимонопольную политику и регулирование естественных монополий, включая реформу таких институтов исполнительной власти, как ФАС и ФСТ.

Безусловным приоритетом должна стать реализация мер по улучшению позиции России в рейтинге *Doing Business*. В первую очередь нужно улучшить позиции, по которым Россия отстает больше всего (например, с межстрановым рэнкингом менее 100): «получение разрешений на строительство», «подключение к системе электроснабжения», «кредитование», «защита инвесторов», «международная торговля». Для этого можно во всех регионах Российской Федерации внедрить лучшие российские практики.

Одной из важных мер по развитию малого и среднего бизнеса будет организация «кредитной фабрики» (системы упрощенного получения кредитов малыми и средними предприятиями), которая могла бы рефинансировать кредиты, предоставлять гарантии по ним и субсидии на компенсацию части процентной ставки (правительство РФ одобрило идею создания Агентства кредитных гарантий 5 февраля 2014 г.). Перечисленные меры уже в среднесрочной перспективе позволят улучшить инвестиционный климат, будут способствовать эффективному вовлечению производственного капитала в экономику.

Для повышения эффективности использования капитала и труда (совокупной факторной производительности) необходимо принять меры, направленные на сдерживание роста издержек предприятий (в первую очередь естественно-монопольных секторов), на либерализацию секторов, не являющихся по своей природе естественно-монопольными (услуги связи, теплоэнергетика, некоторые услуги в морских портах), на сбалансированное развитие транспортной и социальной инфраструктуры (устранение узких мест), в том числе за счет развития эффективных форм государственно-частного партнерства.

Важно продолжить интеграцию России в мировую экономику, что позволит повысить эффективность производства за счет улучшения аллокации ресурсов и реализации сравнительных преимуществ российских производителей. Это подразумевает общую либерализацию внешней торговли, включая снижение уровня тарифной и нетарифной защиты и упрощение процедур экспорта и импорта. Необходимо разработать меры с целью снижения чувствительности российской экономики к колебаниям конъюнктуры сырьевых рынков путем ее диверсификации, в том числе на основе разработки не запрещенных ВТО инструментов поддержки обрабатывающих отраслей. В связи с этим важно определить приоритеты и целевые ориентиры развития несырьевого экспорта, предоставить ему организационную, информационную и финансовую поддержку.

*Следует и дальше совершенствовать **бюджетные институты с точки зрения модели государственного инвестирования**. Инвестиционные решения должны приниматься с учетом стоимости последующего содержания и эксплуатации создаваемых объектов. Целесообразно перейти к финансированию инвестиционных проектов по этапам их реализации вместо привязки бюд-*

жестирования к заранее установленным календарным срокам. Нуждается в реорганизации сеть государственных предприятий, функционирующих не в стратегических отраслях и существенно искажающих рыночные условия, с поэтапным отказом от финансовой поддержки убыточных предприятий с государственным участием в капитале.

В числе важных мер, имеющих целью сократить необоснованное субсидирование экономики, выделим поэтапное изменение подходов к формированию доходной части бюджета за счет нефтегазовых доходов. Применение экспортных пошлин для изъятия природной ренты приводит к занижению цен на энергоресурсы. В результате субсидирование экономики составляет около 4% ВВП. При этом, как показывает анализ, не столько стимулируется производство конкурентоспособной продукции и субсидируются конечные потребители энергоресурсов, сколько покрывается неэффективность производителей, прежде всего в нефтепереработке, использующих убыточные – при их оценке в мировых ценах – технологии [138].

В условиях, когда ни одна государственная инициатива за прошедшие годы не была реализована до конца, позитивная программа институциональных преобразований должна быть детально проработана. Нужно тщательно взвесить все «за» и «против», определить наиболее эффективные инструменты достижения поставленных целей и обеспечить четкий контроль на этапе их реализации.

Источник: фрагмент статьи Г. Идрисова и С. Синельникова-Мурылева [137].

В заключение настоящего раздела, посвященного выработке рекомендаций по проведению промышленной политики в России, представим концептуальную схему реализации промышленной политики, обобщающую представленные выше общие подходы и конкретные примеры. В *табл. 12* указаны основные эффективные и неэффективные, по нашему мнению, инструменты достижения каждой из целей. Мы понимаем, что привести детальный «рецепт» промышленной политики достаточно сложно в силу ее существенной зависимости от макроэкономических, политических и институциональных условий, тем не менее очень надеемся, что как представленный анализ, так и его обобщение позволят заложить фундамент для ежедневных прикладных решений в российской промышленной политике.

Более того, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что, по нашему мнению, в условиях современной высокоглобализованной и высококонкурентной экономики формулировка национальной стратегии промышленного развития в виде своеобразного лозунга (например, «стратегия импортозамещения» или «стратегия опережающего развития») не имеет практического смысла. Рекомендации, приведенные в настоящем разделе, представляют широкую повестку для выработки эффективных мер промышленной политики (см. *рис. 6, табл. 12*). Различные направления и меры иногда противоречат друг другу, политикам и экономистам приходится находить такое решение, которое будет обеспечивать определенный компромисс между макроэкономическими, социальными и бюджетными интересами. Другими словами, перефразируя Родрика [10], [141], можно сказать, что не важно, какой лозунг промышленной политики мы будем использовать, важно то, какие инструменты будут в нашем арсенале.

При этом те фактические темпы экономического роста, которые будут достигнуты, и та фактическая главная детерминанта роста, характеризующая стратегию роста, являются вторичными к набору используемых инструментов. Декларирование темпов роста или национальной стратегии – дело достаточно неблагодарное и малоэффективное, только увещаниями и лозунгами ничего нельзя добиться. Наиболее точной формулировкой, характеризующей наше отношение к выбору стратегии развития экономики и декларированию темпов роста, являются слова Егора Тимуровича Гайдара, сказанные им на пороге становления новой России: «Отношение к темпам роста должно измениться. Их динамика будет определяться действенностью системы экономических рычагов и стимулов, обоснованностью проводимой органами народнохозяйственного руководства инвестиционной политики, точностью выбора приоритетов в развитии. Административная регламентация темпов роста в этой ситуации бессмысленна, попытки форсировать их в отрыве от реального повышения эффективности могут лишь исказить представление о происходящих в народном хозяйстве процессах» [142].

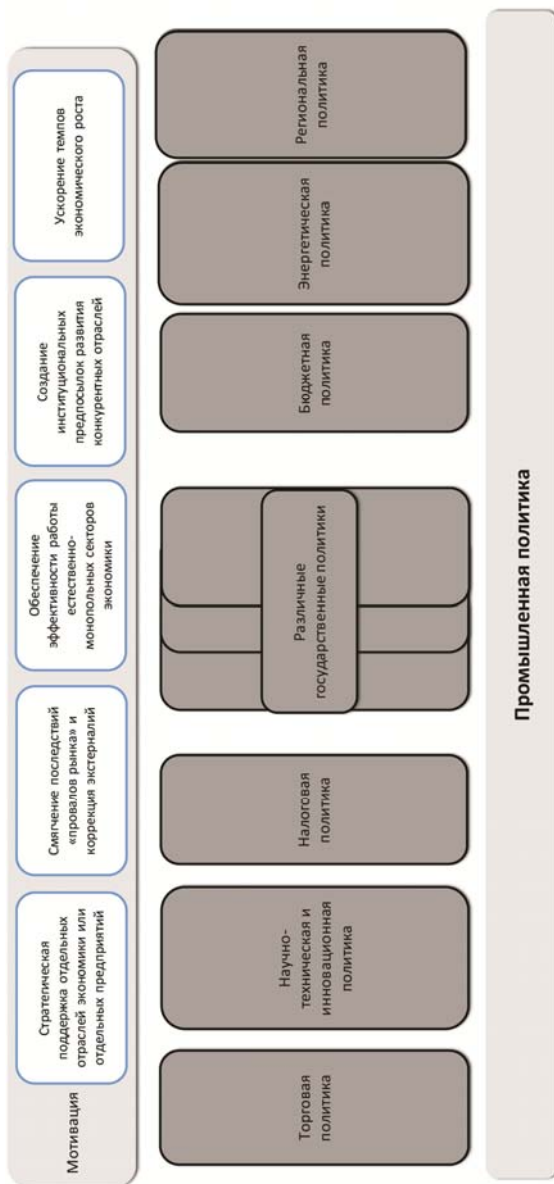


Рис. 6. Концептуальная схема реализации промышленной политики в долгосрочной перспективе

Мотивация и укрупненные инструменты промышленной политики

Мотивация	Основные цели	Теоретически эффективные инструменты (основные)	Априорно неэффективные инструменты (основные)	Пересекающиеся сферы экономической политики
	2	3	4	5
Стратегическая поддержка отдельных отраслей экономики или отдельных предприятий	<ul style="list-style-type: none"> - поддержка молодых отраслей; - поддержка национальных «чемпионов»; - обеспечение стратегической безопасности 	<ul style="list-style-type: none"> - фонды развития, государственные корпорации и институты развития, экспортные кредитные агентства; - государственные компании; - прямая государственная поддержка деятельности; - упрощение доступа к финансовым ресурсам; - стимулирование (обеспечение) спроса на продукцию; - развитие государственно-частного партнерства 	<ul style="list-style-type: none"> - тарифные и нетарифные меры поддержки экспорта или ограничения импорта; - административные ограничения конкуренции; - дискриминирующие ограничения для прямых иностранных инвестиций; - дублирование компетенций и двойное направление финансовых ресурсов на одни и те же цели 	<ul style="list-style-type: none"> - инновационная политика; - научно-технологическая политика; - таможенно-тарифная политика; - налоговая политика; - региональная политика
Смягчение последствий «провалов рынка» и коррекция экстерналий	<ul style="list-style-type: none"> - развитие транспортной, социальной и финансовой инфраструктуры; - развитие человеческого капитала; - технологическое развитие 	<ul style="list-style-type: none"> - снижение административных издержек внутрироссийского и внешнеэкономического движения грузов и пассажиров; - меры публичного контроля обоснованности издержек монополий; - режим таргетирования инфляции; - формирование «длинных денег»; - создание особых экономических зон, технопарков; - стимулирование вовлечения 	<ul style="list-style-type: none"> - директивное развитие транспортной инфраструктуры без анализа эффективности работы системы; - расширение государственно-го участия в экономике; - увеличение налоговой нагрузки; - ужесточение процедур экспортного и валютного контроля 	<ul style="list-style-type: none"> - инновационная политика; - научно-технологическая политика; - образовательная политика; - политика в области здравоохранения; - региональная политика; - транспортная политика; - налоговая политика; - энергетическая политика

Продолжение таблицы 12

1	2	3	4	5
<p>Обеспечение эффективности работы естественно-монопольных секторов экономики</p>	<ul style="list-style-type: none"> - выделение источников неэффективности; - снижение издержек функционирования естественных монополий; - снижение государственного регулирования и повышение эффективности работы отдельных секторов через рыночные механизмы; - контроль качества выпускаемой продукции; - повышение эффективности модернизации системы ценового регулирования 	<ul style="list-style-type: none"> в глобальные цепочки добавленной стоимости; - снижение чувствительности экономики к колебаниям энергетических рынков; - развитие ГЧП; - государственная научно-техническая политика 	<ul style="list-style-type: none"> - субсидирование экономики посредством заниженных цен на энергоресурсы; - включение инвестиционной составляющей в тариф; - развитие казптивных поставщиков товаров и услуг вокруг субъектов естественных монополий 	<ul style="list-style-type: none"> - политика в сфере естественных монополий; - конкурентная политика; - энергетическая политика; транспортная политика
<p>Создание институциональных предпосылок развития конкурентных отраслей</p>	<ul style="list-style-type: none"> - повышение степени вовлеченности российских отраслей в мировые цепочки добавленной стоимости; 	<ul style="list-style-type: none"> - дерегулирование отраслей, не являющихся естественными монополиями; - повышение энергоэффективности производства; - минимизация непрофильных активов в компаниях – естественных монополиях; - внедрение стандартов раскрытия информации в естественных монополиях; - стимулирование интормальной конкуренции; - создание экспертных советов для контроля качества выпускаемой продукции; - применение стимулирующего ценообразования; - внедрение прозрачных конкурсных механизмов закупок 	<ul style="list-style-type: none"> - расширение государственно-го участия в экономике; - непоследовательная экономическая политика; 	<ul style="list-style-type: none"> - таможенно-тарифная политика; - бюджетная политика; - налоговая политика;

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5
Ускорение темпов экономического роста	<ul style="list-style-type: none"> - долгосрочная глобальная конкурентоспособность; - формирование эффективной системы институтов (в первую очередь права собственности и обязанности, фиксируемые системой контрактов) 	<ul style="list-style-type: none"> - развитие финансовых и нефинансовых инструментов поддержки экспорта; - привлечение иностранных инвестиций; - повышение гибкости курсообразования; - таргетирование инфляции; - формирование «длинных денег»; развитие ГЧП 	<ul style="list-style-type: none"> - жесткая приоритизация целеполагания в сфере НИОКР; - дискриминационные отчисления для иностранных инвесторов; - ограничения на внешнюю торговлю услугами; - ужесточение процедур экспортного и валютного контроля 	<ul style="list-style-type: none"> - кадровая политика; - политика в области защиты интеллектуальной собственности; - конкурентная политика; - инновационная политика
Ускорение темпов экономического роста	<ul style="list-style-type: none"> - формирование устойчивых и высоких темпов экономического роста; - повышение эффективности использования ресурсов; - совершенствование модели государственного инвестирования 	<ul style="list-style-type: none"> - проведение бюджетного маневра от непроезвездительных расходов к производительным; - оптимизация занятости и оплаты труда в бюджетном секторе; - повышение гибкости рынка труда; - либерализация регулирования рынков с ограниченной конкуренцией; - снижение рисков ведения бизнеса; - совершенствование антиинфляционной политики; - Улучшение бизнес-климата (позиция в рейтинге EoDB); - поддержка малых и средних предприятий через «кредитную фабрику» 	<ul style="list-style-type: none"> - субсидирование экономики через заниженные цены на энергоресурсы; - повышение производительных государственных расходов (расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность); - директивная регламентация желаемых темпов экономического роста и их достижение в режиме «ручного» управления 	<ul style="list-style-type: none"> - бюджетная политика; - кадровая политика; - образовательная политика; - политика в области финансовых рынков и капитала; - инновационная политика; - энергетическая политика

Источник: составлено автором.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Краткосрочный вызов промышленной политики – импортозамещающая индустриализация

Изменение условий торговли, ослабление национальной валюты и наличие структурных проблем в российской экономике, а также принятый правительством «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г.» естественным образом определяют основной вызов для промышленной политики России в краткосрочной перспективе – успешность реализации политики импортозамещающей индустриализации.

Политика импортозамещающей индустриализации (целенаправленного импортозамещения) в мировой практике зачастую имела отрицательные результаты, за что нередко подвергалась критике. Однако существуют примеры положительного влияния как в целом на экономику (создание новых технологий и повышение совокупной факторной производительности), так и на ее структуру. Результат такой государственной политики во многом зависит от фактической ее реализации (проводится ли на предварительном этапе реальный анализ сравнительных преимуществ и эффективности инструментов, которыми эти преимущества могут быть достигнуты). Сказанное означает, что политика импортозамещающей индустриализации будет намного более успешной в случае, если решения о ней принимаются из экономически продуманных, а не из ситуационных политических дискуссий.

На основании международного анализа можно условно классифицировать две успешные модели импортозамещения: первая – импортозамещение в цепочках добавленной стоимости, вторая – помещение полной цепочки добавленной стоимости внутри национальных границ. Встраивание в глобальные цепочки добавленной стоимости может происходить несколькими способами, на разных уровнях переработки товаров – от сырьевых товаров или товаров инвестиционного назначения до конечных товаров – и зависит от конкурентоспособности внутреннего производства и наличия политических рисков. И конкурентоспособность, и риски должны оцениваться в результате детального экономического анализа. Приоритетным, безусловно, может являться помещение всей цепочки добавленной стоимости на национальной территории – в первую

очередь товаров инвестиционного назначения, однако это может быть не всегда экономически целесообразно. Кооперация с иностранными партнерами должна учитывать реализацию политических рисков: экономическую зависимость от решений партнеров (с точки зрения притока прямых иностранных инвестиций и прав на использование технологий) и возможность остановки производственной деятельности при неблагоприятном развитии геополитических отношений. Здесь наиболее важный и тонкий практический аспект – управление географическим распределением цепочек добавленной стоимости, т.е. администрирование пространственного распределения исчезающих и возникающих товарных потоков как в продуктовом, так и в географическом срезе.

Второй основной моделью проведения политики импортозамещения является создание и развитие новых национальных рынков через государственное стимулирование внутреннего спроса на соответствующую продукцию. Фактически такая модель означает создание новой цепочки добавленной стоимости на национальной территории. Это дает толчок к развитию производств, которые были бы нерентабельными без государственной поддержки на начальных этапах деятельности. Ключевыми принципами для обеспечения экономической целесообразности такой политики являются:

- плавное ослабление государственной поддержки. Понятно, что защита национального производителя в начале реализации политики импортозамещения необходима, однако она обязательно должна иметь срок действия. Иначе такая практика превратится в перманентное субсидирование и неэффективное расходование государственных средств;
- контроль за операционной эффективностью производственной деятельности как по бизнес-процессам, так и по конечным качественным показателям производимой продукции (сопоставление цены и качества с мировыми аналогами);
- приоритетное развитие производств высокой степени передела, которое будет стимулировать создание новых технологий и новых видов продукции.

Реализация политики импортозамещения в России началась в конце 2014 г. – начале 2015 г. План первоочередных мероприятий предполагал выявление наиболее приоритетных отраслей и замещение отдельных видов импортируемых товаров на товары, произведенные на внутреннем рынке. Весной 2015 г. было принято 19 планов («дорожных карт») по импортозамещению в наиболее

приоритетных отраслях промышленности, к которым были отнесены металлургическая, сельскохозяйственная, машиностроительная, химическая отрасли, а также легкая, фармацевтическая и медицинская промышленность. Критерием выбора этих отраслей являлась значительная доля импортной продукции соответствующих отраслей на внутреннем рынке. Планы («дорожные карты») формировались исходя из существующих предложений компаний о возможности и сроках импортозамещения различных видов продукции в перечисленных отраслях. Предполагается, что основные проекты по импортозамещению будут реализованы к 2020 г., зависимость от импорта при этом должна снизиться с 70–90% до 50–60% по разным отраслям. Отдельные проекты по импортозамещению могут реализоваться уже в ближайшие 2–3 года (например, большинство проектов тяжелого машиностроения, химической и фармацевтической промышленности, транспортного машиностроения и др.)¹.

Существенным вопросом, возникающим при такой реализации политики импортозамещения, являются текущие условия и/или особенности реализации новых промышленных проектов. В этом направлении важно отметить несколько основных вызовов. Во-первых, вызов доступности финансовых ресурсов и эффективности их использования. Реализация проектов импортозамещения требует значительных финансовых вложений, что осложняется действующим ограничением доступа компаний к мировым рынкам капитала, текущим сокращением объемов прямых иностранных инвестиций в Россию и высокими процентными ставками по кредитам отечественных банков.

Во-вторых, вызов наличия спроса на российскую импортозамещенную продукцию. Процесс импортозамещения не является быстрым в тех отраслях, где доля импорта велика: существует временной разрыв между текущими потребностями рынка на импортную продукцию и выходом российских аналогов продукции. Он может составлять от 1–2 лет до 3–5 лет в зависимости от сложности производимой продукции, доступности и/или потребности в новой технологии и наличия ресурсной базы. Более того, пока не понятно сможет ли продукция, создаваемая в результате импортозамещения, в полной мере по качественным свойствам соответствовать лучшим мировым примерам. В дальнейшем потребуются время для переключения предприятий и домохозяйств на нее. В результате в

¹ Результаты совещания об обеспечении отраслевых программ импортозамещения, <http://government.ru/news/17521/>, а также тексты отраслевых планов («дорожных карт») импортозамещения.

краткосрочном и среднесрочном периодах потребители все равно вынуждены покупать продукцию иностранного производства, стоимость которой изменяется за счет изменения обменного курса.

В-третьих, вызов снижения конкуренции на внутреннем рынке в результате точечных мер поддержки отдельных предприятий. Изменение обменного курса и ограничение внешней конкуренции создали условия для благоприятного развития отдельных видов производств на внутреннем рынке. За счет введенного летом 2014 г. эмбарго на отдельные виды продуктов и относительной простоты производственных циклов часть отраслей (в основном отраслей конечных потребительских товаров) даже в негативных внешних условиях наращивают объемы выпуска продукции, проводя естественное импортозамещение, сопровождаемое значительным ростом цен. В связи с этим проведение дополнительной импортозамещающей индустриализации, основанное на выделении конкретных проектов/предприятий/видов продукции, может привести к искусственному снижению конкуренции в отрасли, в то время как она могла бы сбалансированно развиваться и под действием рыночных сил.

В-четвертых, вызов успешности проведения импортозамещения по технически сложным товарам, в первую очередь по товарам инвестиционного назначения, в то время как более простые товары останутся импортными. Отдельные отрасли в настоящее время в значительной степени зависят от импорта конечных товаров либо комплектующих, не имеющих аналогов российского производства. В отраслях, зависящих от импорта как конечных, так и промежуточных товаров, рост цен на российскую продукцию может быть обусловлен ростом цен на иностранные комплектующие или отечественные товары, производимые с помощью импортного сырья и оборудования. Кроме того, валютные колебания создают дополнительные риски для компаний и/или отраслей, в той или иной степени зависящих от импорта, что генерирует у них инфляционные ожидания, которые закладываются в издержки и приводят к дополнительному росту цен. Другими словами, начиная импортозамещение с продукции, находящейся в конце цепочки добавленной стоимости, при том, что большая ее часть не подлежит импортозамещению, экономика столкнется с дополнительными рисками того, что такая конечная продукция не будет конкурентоспособна. Сказанное означает, что именно вызов проведения импортозамещения по товарам инвестиционного назначения (а не по конечным) является

определяющим всю успешность политики импортозамещающей индустриализации.

В-пятых, вызов эффективного администрирования внешнеторговых потоков в географическом срезе в условиях реализации импортозамещения в цепочках добавленной стоимости. Процесс международной торговли можно рассматривать как обычный технологический процесс [143], в котором входящими факторами являются определенные промежуточные товары и услуги, а выходящими – конечный продукт. В случае международной торговли входящим фактором производства является любой собственный произведенный продукт, а выходящим – иностранный товар. Международная торговля наряду с другими процессами, являющимися технологиями производства в традиционном смысле слова, составляет пространство производственных возможностей, в котором в зависимости от конкретных особенностей взаимодействия участников происходит выбор того набора технологий, которые непосредственно участвуют в трансформации одних товаров или услуг в другие. Другими словами, внешняя торговля имеет важнейший контекст для промышленной политики – по сути, выбор внешнеторговой политики (от тарифной защиты до административных барьеров на уровне пунктов пропуска или таможенных постов) определяет технологическую границу экономики. Простые гипотезы о максимизации финансового результата деятельности участников обычно утверждают, что должен быть выбран эффективный набор технологий, т.е. те технологии, которые могут с минимальными затратами входящих факторов (при их физическом наличии) удовлетворить определенный уровень спроса. Политические решения об изменении условий торговли для некоторой страны (или для группы стран в рамках одной из форм интеграции) главным образом направлены на изменение реально работающего набора технологий. Сказанное означает, что в контексте внешней торговли для успешности реализации промышленной политики должно проводиться эффективное таможенное администрирование внешнеторговых потоков в географическом срезе, так как именно издержки на конкретных маршрутах торговли определяют стоимость транспортируемых товаров.

Несмотря на то что основные меры «Антикризисного плана» были выполнены или находились в стадии завершения к концу лета 2015 г.¹, планируемые результаты по ограничению уровня инфля-

¹ В соответствии с Докладом Счетной палаты по результатам проверки и анализа хода реализации плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого

ции, в том числе на социально значимые товары, по предотвращению последствий резкого обесценения рубля, по обеспечению положительных темпов экономического роста¹ достигнуты не были. Высокая зависимость отдельных отраслей от импорта создает дополнительные риски для страны с точки зрения как разрыва производственных цепочек и дефицита на рынках отдельных видов товаров, так и роста цен в условиях высокой волатильности обменного курса национальной валюты. Процессы импортозамещения в отраслях, зависящих от импорта, безусловно, будут способствовать появлению в экономике новых товаров и/или отраслей. Однако в данном случае политика импортозамещения будет, скорее, ответом на сложившуюся в экономике ситуацию, а не способом предотвращения подобных ситуаций в будущем, ведь производство российских аналогов отдельных видов продукции совсем не гарантирует его экономическую целесообразность.

развития экономики и социальной стабильности в 1-м полугодии 2015 г., <http://www.ach.gov.ru/activities/control/Doclad.pdf>.

¹ В соответствии с общими положениями «Антикризисного плана», <http://government.ru/media/files/7QoLbdOVNpc.pdf>.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Price V.C.* Industrial policies in the European Community // Macmillan for the Trade Policy Research Centre. 1981. Vol. 4.
2. *Krugman P. R., Obstfeld M.* International economics: Trade and policy. (7th ed.). Boston: Pearson Addison Wesley, 2006
3. *Chang H.J., Lin J.* Should Industrial Policy in Developing Countries conform Comparative Advantage or Defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang // Development Policy Review. 2009. No. 27(5).
4. *Rodrik D.* Industrial Policy for the twenty-first century. (November 2004). CEPR Discussion Paper No. 4767. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=666808>
5. *Hausmann R., Rodrik D.* Economic development as self-discovery // Journal of Development Economics. 2003. No. 72(2). P. 603–633.
6. *Hausmann R., Rodrik D.* Doomed to choose: Industrial Policy as predicament. John F. Kennedy School of Government, 2006.
7. UNIDO. Industrial Development Report. UNIDO, 2013.
8. *Warwick K.* Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends // OECD Publishing. 2013. No. 2.
9. OECD. Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a changing world. Shifting up a Gear. 2013.
10. *Rodrik D.* Industrial Policy: don't ask why, ask how // Middle East Development Journal. 2009. No. 1(01). P. 1–29.
11. *Krueger A.O.* Government failures in development // National Bureau of Economic Research. 1991. No. w3340.
12. *Arrow K.J., Dasgupta P., Goulder L.H., Mumford K.J., Oleson K.* Sustainability and the Measurement of Wealth // Working Paper 16599. National Bureau of Economic Research. 2010.
13. *Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P.* Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add up. Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. New York and London: New Press, 2010.
14. World Bank. The changing wealth of nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium. Washington D.C., 2010.
15. World Bank. Is Fiscal Policy the Answer? A developing country perspective. 2013.

16. *Solow R.* Technical change and aggregate production function // Review of Economic and Statistics. 1957. No. 39. P. 312–320.
17. *Helpman E.* The Mystery of Economic Growth. Harvard University Press, 2004.
18. *Энтов Р., Радыгин А., Межерауц И., Цвезцов П.* Корпоративное управление и саморегулирование в системе институциональных изменений. М.: ИЭПП, 2006.
19. *Истерли У.* В поисках роста. Приключения и злоключения экономистов в тропиках. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2006.
20. *Ito T.* Perspectives on Asian Economic Growth: Neoclassical Growth vs. Flying Geese Growth. Tokyo: Economic Research Institute, 2000.
21. *Barro R., Sala-i-Martin X.* Convergence // Journal of Political Economy. 1992. No. 100. P. 223–258.
22. *Гайдар Е.Т.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.
23. *Iradian G.* Rapid growth in transition economies: Growth-Accounting Approach // IMF. Working Paper WP/07/164, 2007.
24. *Young A.* The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience // Quarterly Journal of Economics. August 1995. P. 641–680.
25. *Islam N.* Growth Empirics: A panel Data Approach // The Quarterly Journal of Economics. November 1995. Vol. 110. No. 4. P. 1127–1170.
26. *Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N.* A contribution to the Empirics of Economic Growth // The Quarterly Journal of Economics. May 1992. Vol. 107. No. 2. P. 407–437.
27. *Melo J.D., Robinson S.* Productivity and externalities: models of export-led growth // Journal of International Trade & Economic Development. 1992. No. 1(1). P. 41–68.
28. *Marin D.* Is the export-led growth hypothesis valid for industrialized countries? // The review of economic and statistics. 1992. P. 678–688.
29. *Rodrik D.* Why do more open economies have bigger governments? // National Bureau of Economic Research. 1996. No. w5537.
30. *Hirschman A.O.* The political economy of import-substituting industrialization in Latin America // The Quarterly Journal of Economics. 1968. No. 82(1). P. 1–32.

31. *Palley T.* Domestic demand-led growth: a new paradigm for development // *After Neo-Liberalism: Economic Policies That Work for the Poor*. Washington DC: New rules for Global International Finance, 2002.
32. *Borensztein E., De Gregorio J., Lee J.W.* How does foreign direct investment affect economic growth? // *Journal of International Economics*. 1998. No. 45(1). P. 115–135.
33. *Bercovitz J., Feldman M.* Entrepreneurial universities and technology transfer: A conceptual framework for understanding knowledge-based economic development // *The Journal of Technology Transfer*. 2006. No. 31(1). P. 175–188.
34. *Sachs I.* Inclusive development and decent work for all // *International Labour Review*. 2004. No. 143(1-2). P. 161–184.
35. *Дробышевский С., Кадочников П., Синельников-Мурылев С.* Некоторые вопросы денежной и курсовой политики в России в 2000–2006 годах и на ближайшую перспективу // *Вопросы экономики*. 2007. № 2. С. 4–25.
36. *Дробышевский С. М.* «Мягкий» и «жесткий» сценарии развития экономики // *Экономическая политика*. 2009. № 1. С. 69–76.
37. *Дробышевский С., Синельников-Мурылев С.* Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // *Вопросы экономики*. 2012. № 9. С. 4–24.
38. *Синельников-Мурылев С., Архипов С., Дробышевский С., Баткибеков С., Трунин И.* Кризис финансовой системы России: основные факторы и экономическая политика // *Вопросы экономики*. 1998. № 11. С. 36–64.
39. *Solow R.M.* A contribution to the theory of economic growth // *Quarterly Journal of Economics*. 1956. No. 70. P. 65–94.
40. *Lucas R.* On the Mechanics of Economic Development // *Journal of Monetary Economics*. 1988. No. 22. P. 3–42.
41. *Barro R.* Government spending in a simple model of endogenous growth // *Journal of Political Economy*. 1990. No. 98. P. 103–125.
42. *Romer P.M.* The Origins of Endogenous Growth // *The Journal of Economic Perspectives*. 1994. Vol. 1. No. 8. P. 3–22.
43. *Tanzi V., Zee H.* Fiscal Policy and Long-Run Growth // *Staff Papers / International Monetary Fund*. 1997. Vol. 2. No. 44. P. 179–209.
44. IMF. Rapid Growth in Transition Economies: Growth-Accounting Approach, by Garbis Iradian // *IMF Working Paper*. 2007. No. WP/07/164.

45. World Bank. Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report. World Bank, Background Paper for the Development Committee Meetings 2006.
46. World Bank. Fiscal Policy for Growth and Development: Further Analysis and Lessons from Country Case Studies. World Bank, Background Paper for the Development Committee Meetings 2007.
47. OECD. Policy Roundtables – Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. DAF/COMP.GF. (2009)9. 2009.
48. *Altenburg T.* Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases. Discussion Paper no. 4. 2011.
49. *Naude W.* Industrial Policy: Old and New Issues. UNU-WIDER. Working Paper No. 106. 2010.
50. *Weiss J.* Industrial Policy in the Twenty-First Century: Challenges for the Future // Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms. 2013.
51. *Lin J.Y.* New Structural Economics // Policy Research Working Paper. 2010. T. 5197.
52. *Okuno-Fujiwara M.* Industrial Policy in Japan: A political economy view // Trade with Japan: has the door opened wider. University of Chicago Press, 1991. P. 271–304.
53. *Kuchiki A.* Industrial Policy in Asia. Institute of Development Economies, 2007.
54. Government Office for Science // Annual Review 2012–2013. 2013.
55. *Sakoh K.* Japanese economic success: industrial policy or free market // Cato Journal 1984. Vol. 4. P. 521.
56. *Beason R., Weinstein D.E.* Growth, economies of scale, and targeting in Japan (1955–1990) // The review of Economics and Statistics. 1996. P. 286–295.
57. *Pugel T.A.* Japan's industrial policy: Instruments, trends, and effects // Journal of Comparative Economics. 1984. Vol. 8. No. 4. P. 420–435.
58. *Noland M.* Industrial Policy, Innovation Policy, and Japanese Competitiveness // Peterson Institute for International Economics. No. WP07-4. 2007.
59. *Sato K.* Indicative planning in Japan // Journal of Comparative Economics. 1990. Vol. T. 14. No. 4. P. 625–647.
60. *Krauss E.S.* Political economy: policymaking and industrial policy in Japan // PS: Political Science & Politics. 1992. Vol. 25. No. 01. P. 44–57.

61. Ministry of Finance Japan: [сайт]. URL: <https://www.mof.go.jp/english/filp/>
62. *Fletcher M.D.* Chinese Industrial Policy and Reforms—Preliminary Comparisons with Japan // *The Australian Journal of Chinese Affairs*. 1984. P. 121–130.
63. *Baer W.* Import substitution and industrialization in Latin America: experiences and interpretations // *Latin American Research Review*. 1972. No. 7(1). P. 95–122.
64. *Heilmann S., Shih L.* The rise of Industrial Policy in China. 1978–2012. Harvard-Yenching Institute, Working Paper Series 2013.
65. *Barbieri E., Di Tommaso M.R., Bonnini S.* Industrial development policies and performances in Southern China: Beyond the specialised industrial cluster program // *China Economic Review*. 2012. Vol. 23. No. 3. P. 613–625.
66. Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries – Ministry of Commerce People’s Republic of China: [сайт]. URL: <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/aaa/201203/20120308027837.shtml>
67. *Lu D.* Industrial Policy and resource allocation: implications on China’s participation in globalization // *China Economic Review*. 2002. Vol. 11. No. 4. P. 342–360.
68. *Freeman C.W.* China’s Trade and Industrial Policy. Center for Strategic & International Studies, 2010.
69. Business Alert – China / Hong Kong Trade Development Council: [сайт]. URL: <http://info.hktdc.com/alert/cba-e0409.htm>
70. Llinks Law Offices, July 2012 2012. URL: <http://www.llinkslaw.com/shangchuan/201311155707.pdf>
71. Agreement on Government Procurement URL: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#goods
72. WTO: [сайт]. URL: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDB-CountryPFView.aspx?Country=CN&>
73. *Lin J.Y.* The quest for prosperity: How Developing Economies Can Take Off. Princeton University Press, 2012a.
74. *Lin J.Y.* New structural economics: A framework for rethinking Development and Policy. World Bank Publications, 2012b.
75. Опыт реализации промышленной политики в Российской Федерации в 2000–2012 гг.: институциональные особенности, группы интересов, основные уроки. ОАО «Межведомственный аналитический центр», 2013.
76. *Vitols S.* German Industrial Policy: an overview // *Industry and Innovation*. 1997. Vol. 4. No. 1. P. 15–36.

77. *Karl H., Möller A., Wink R.* Regional industrial policies in Germany. Ceris-Cnr, 2003.
78. *Weiss J.* Export growth and industrial policy: Lessons from the East Asian miracle experience. Asian Development Bank Institute, 2005.
79. Ministry of Economy, Trade and Industry (Japan). URL: http://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/data/aOrganization/keizai/keizaiseisaku/image/keizaiseisaku03_big.gif
80. *Watanabe C., Honda Y.* Japanese industrial science & technology policy in the 1990s: MITI's role at a turning point // Japan and the World Economy. 1992. Vol. 4. No. 1. P. 47–67.
81. *Reich R.B.* Why the US needs and industrial policy // Harvard Business Review. 1982. Vol. 60. No. 1.
82. *Levinsohn J.* International Trade and the US automobile industry: current research, issues, and questions // Japan and the World Economy. 1994. Vol. 6. No. 4. P. 335–357.
83. *Cooney S., Yacobucci B.D.* US automotive industry: policy overview and recent history. Nova Publishers ed. 2007.
84. *Lohr S.* In U.S., Steps Toward Industrial Policy in Autos // The New York Times. May 2009.
85. *Alessi C., McMahon R.* U.S. Trade Policy. 2012.
86. The World Bank [сайт]. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>
87. Office of the US Trade Representative. URL: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/other-initiatives/asia-pacific-economic-cooperation-apec/us-apec-trade-facts>
88. U.S. Congress, Office of the Technology Assessment. Competing Economies: America, Europe, and the Pacific Rim. 1991.
89. *Johnson C.A.* The industrial policy debate. Ics Press, 1983.
90. *Krugman P.R.* Targeted Industrial policies: theory and evidence // Industrial Change and Public Policy. 1983. P. 123–156.
91. United States. Congress Office of Technology Assessment. Competing Economies: America, Europe, and the Pacific Rim. US Government Printing Office, 1991.
92. *Meyer-Stamer J.* Locale und regionale Standortpolitik-Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung. Inst. für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Univ., 1999a.
93. *Meyer-Stamer J.* Moderne Industriepolitik oder postmoderne Industriepolitiken? Friedrich-Ebert-Stiftung: Stabsabt., 2009.

94. *Passy I.* Industriepolitik in Deutschland und Frankreich: In der Realität gar nicht so gegensätzlich // Französische Botschaft in Berlin. Aug 2012.
95. *Meyer-Stamer J.* Strategien lokaler/regionaler Entwicklung: Cluster, Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit // Nord-Süd aktuell. 1999b. Vol. 13. No. 3. P. 447–460.
96. *Gillingham K.S.J.* Market failure and the structure of externalities // Harnessing Renewable Energy in Electric Power Systems: Theory, Practice. 2010. No. 69–92.
97. *Bruton H.J.* A reconsideration of import substitution // Journal of Economic Literature. 1998. P. 903–936.
98. *Alavi R.* Industrialization in Malaysia: import substitution and infant industry performance. Routledge, 2006.
99. *Родрик Д.* Парадокс глобализации: демократия и будущее мировой экономики, пер. с англ. - М.: Ин-т Гайдара, 2014.
100. *Felix D.* Import substitution and late industrialization: Latin America and Asia compared // World Development. 1989. Vol. 17. No. 9. P. 1455–1469.
101. *Rodrik D.* The globalization paradox: democracy and the future of the world economy. New York, 2011 - Cambridge Univ Press.
102. *Bosworth B., Collins S.M.* The empirics of growth: An update // Brookings Papers on Economic Activity. 2003. No. 2. P. 113–206.
103. Центр стратегических разработок. Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (проект). НИСИПП, 2000. URL: http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=129236Тoc486313281
104. Федеральная служба государственной статистики: [сайт]. [2015]. URL: <http://www.gks.ru/>
105. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. // Президент России. 2007. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml
106. Консультант Плюс. База данных «Консультант Плюс». 2015.
107. Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: Институт экономики переходного периода, 2008.
108. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.
109. *Путин В.* Нам нужна новая экономика // Ведомости. 2012. URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/01/30/onashih_ekonomicheskikh_zadachah

110. Распоряжения Правительства РФ от 29 августа 2013 г. № 1535-р «Государственная программа Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
111. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».
112. Приложение 3 к Плану содействия импортозамещению в промышленности. Министерство промышленности и торговли РФ, 2015. URL: http://www.sovel.org/files/News/Prilozhenie_3.pdf.
113. Презентация Фонда развития промышленности. Официальный сайт Фонда развития промышленности ФГАУ «РФТР». URL: <http://www.rftr.ru/>
114. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г., утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р. Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/16639/>
115. Сайт Института проблем естественных монополий: [сайт]. URL: http://www.ipem.ru/research/cross_industry/industry_presentations/116.html
116. OECD Economic Surveys: Russian Federation 2013. OECD Publishing, Paris, 2014.
117. Отчет о НИР: Россия и ВТО. ВАВТ, 2013а.
118. Отчет о НИР «Сбор и обобщение информации для проведения анализа международного опыта по реализации защитных мер и иных форм поддержки в сфере регулирования национальных экономик и подготовки соответствующих рекомендаций для России». ВАВТ, 2013б.
119. Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия по анализу мер, связанных с присоединением к ВТО. ВАВТ, 2013.
120. Оболенский В.П. Россия и ВТО: первые итоги // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 9.
121. Оболенский В.П. Россия и ВТО: Что дало и чему не мешает членство России в ВТО? // Российский внешнеэкономический вестник. 2013. № 5.
122. Перспективы и риски углубления экономической интеграции в рамках Единого экономического пространства. Отчет о выполнении фундаментального исследования Ф213-27-12. М.: ВАВТ, 2012.
123. Системный анализ влияния функционирования Единого экономического пространства на экономики Республики Беларусь,

- Республики Казахстан, Российской Федерации по отдельности и в целом. Отчет о НИР. М.: ВАВТ, 2013.
124. *Leibenstein H.* Allocative efficiency vs. “X-efficiency” // *The American Economic Review*. 1966. P. 392–415.
125. *Panagariya A.* Cost of Protection: Where do we stand // *American Economic Review*. 2002. P. 175–179.
126. *Bhagwati J.N., Srinivasan T.N.* The welfare consequences of directly-unproductive profit-seeking (DUP) lobbying activities: Price versus quantity distortions // *Journal of International Economics*. No. 13(1). P. 33–44.
127. *Laband D.N., Sophocleus J.P.* The social cost of rent-seeking: First estimates // *Public Choice*. 1988. No. 58(3). P. 269–275.
128. *Идрисов Г., Пономарева Е.* Регулирование естественных монополий не должно опережать развитие рынков // *Экономическое развитие России*. 2015. № 8. С. 64–68.
129. *Гордеев Д., Идрисов Г., Карпель Е.* Теоретические и практические аспекты ценообразования на природный газ на внутреннем и внешнем рынках // *Вопросы экономики*. 2015. № 1. С. 80–102.
130. *Schmalensee R.* Output and welfare implications of monopolistic third-degree price discrimination // *The American Economic Review*. 1981. P. 242–247.
131. *Varian H.R.* Price Discrimination and Social Welfare // *The American Economic Review*. 1985. No. 75. P. 870–875.
132. *Stigler G.* *Theory of Price*. New York: Macmillan, 1966.
133. *Varian H.R.* Price Discrimination // In: *Handbook of Industrial Organization* / Ed. by R. Schmalensee. Amsterdam: North Holland, 1989.
134. *Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г.* Экспортная пошлина на нефть: отменить нельзя сохранить // *Нефть России*. 2011. № 12. С. 72–77.
135. *Varian H.R.* *Microeconomic Analysis*. N.Y.; L.: W.W. Norton., 1992.
136. СЭХ. Цена энергии. Международные механизмы формирования цен на нефть и газ. Секретариат Энергетической хартии, 2007.
137. *Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г.* Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // *Вопросы экономики*. 2014. № 3. С. 4–20.

138. *Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г.* Модернизация или консервация: роль экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты // *Экономическая политика*. 2012. № 3. С. 5–19.
139. *Idrisov G., Sinelnikov-Murylev S.* The perspectives of long-term growth in Russia // *Acta Oeconomica*. 2015. Vol. 65. P. 7–23.
140. *Идрисов Г., Полбин А., Казакова М.* Теоретическая интерпретация влияния нефтяных цен на экономический рост в современной России // *Экономическая политика*. 2014. № 5. С. 151–171.
141. *Rodrik D.* In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth. Princeton University Press, 2003.
142. *Гайдар Е.Т.* Краткосрочные и долгосрочные цели в экономике // *Коммунист*. 1987. № 10. С. 77–98.
143. *Бернстайн У.Д.* Великолепный обмен: история мировой торговли. М.: АСТ, 2014.

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 150 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№ 168Р *Е. Горюнов, Л. Котликофф, С. Синельников-Мурылев. Теоретические основы бюджетного разрыва как показателя долгосрочной фискальной устойчивости и его оценка для России. 2015.*

№ 167Р *С. Синельников-Мурылев и др. Декомпозиция темпов роста ВВП России. 2015.*

№ 166Р *А. Полбин, С. Дробышевский. Построение динамической стохастической модели общего равновесия для российской экономики. 2014.*

№ 165Р *Т. Евдокимова, А. Зубарев, П. Трунин. Влияние реального обменного курса рубля на экономическую активность в России. 2013.*

№ 164Р *И. Дежина. Технологические платформы и инновационные кластеры: вместе или порознь? 2013.*

№ 163Р *А. Пахомов. Экспорт прямых инвестиций из России: очерки теории и практики. 2012.*

№ 162Р *С. Наркевич. Резервные валюты: факторы становления и роль в мировой экономике. 2012.*

№ 161Р *Ю. Бобылев. Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. 2012.*

№ 160Р *А. Ведев, Ю. Данилов. Прогноз развития финансовых рынков РФ до 2020 года. 2011.*

Для заметок

Для заметок

Идрисов Георгий Искандерович

**Промышленная политика России
в современных условиях**

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева

Корректор: Н. Андрианова

Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 8.02.2016

Тираж 150 экз.

125009, г. Москва, Газетный переулок, д. 3–5, стр. 1.

Тел. (495) 629–4713

Факс (495) 691–3594

www.iep.ru

E-mail: www.info@iep.ru

ISBN 978-5-93255-443-2



9 785932 554432