

А. И. Татаркин, О. А. Романова

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА: ГЕНЕЗИС, РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ¹

В статье обоснована важнейшая роль промышленной политики в экономическом развитии любой страны, показано, что именно промышленная политика является обязательным атрибутом государственного участия в определении приоритетов, долгосрочных целей и задач повышения конкурентоспособности, решаемых в конкретные периоды социально-экономического развития государства. Проведен компаративный анализ понятия «промышленная политика», сформировавшегося в зарубежных странах и в отечественной экономике. Проанализированы трактовки понятия «промышленная политика», предложенные как в проектах законодательных актов России, так и в многочисленных публикациях. Предложена авторская трактовка данного понятия. Установлены альтернативные подходы к формированию теоретических основ промышленной политики. В качестве системной основы современной промышленной политики предложен синтез положений институциональной классической теории, теории долгосрочного технико-экономического развития и экономической синергетики. Отмечены условные этапы развития промышленной политики в мировой экономике, исходя из соотношения интересов бизнеса и населения. Выделены конкретные этапы промышленной политики России за период с 1989 г. по настоящее время с указанием их содержания и полученных результатов. Рассмотрены региональные аспекты промышленной политики, ее законодательное обеспечение. Выявлены плюсы и минусы проекта Федерального Закона «О промышленной политике в РФ» (2014 г.).

Ключевые слова: промышленная политика, эволюция понятия, этапы развития, теоретическая платформа промышленной политики, региональные особенности, законодательное обеспечение

Постановка проблемы

Обязательным атрибутом государственного участия в экономическом развитии любой страны является промышленная политика. В то же время сами формы и методы участия государства в ее проведении отличаются большим разнообразием. Содержание промышленной политики, формы и методы ее проведения определяются многими факторами, среди которых важнейшими являются стадия цивилизационного развития общества, уровень социально-экономического развития государства, менталитет населения, сформировавшаяся институциональная среда, структурные пропорции экономики.

Субъектом проведения промышленной политики, сформировавшейся в эпоху индустриализации в XIX в., являлась государство.

В этот период технико-технологические средства рассматривались в качестве основного инструмента решения важнейших социально-политических задач [8, с. 33]. Проблема промышленной политики в России в настоящее время находится в центре внимания не только государственных органов власти, но и бизнеса при активизации участия в ее разработке институтов гражданского общества. Этот интерес во многом предопределен серьезными структурными диспропорциями в экономике, которые значительно осложнили для России последствия системного кризиса, носившего во многом структурный характер. Преодоление кризиса, активизация исследований в области проведения новой индустриализации экономики России и зарубежных стран требуют проведения промышленной политики, построенной на сочетании активной роли государства и рыночных механизмов. В этих условиях возрастает значимость исследований процесса

¹ © Татаркин А. И., Романова О. А. Текст. 2014.

развития промышленной политики, которые на соответствующих этапах вносили коррективы в ее формирование и позволили к настоящему времени определить экономическое содержание и существенные черты современной промышленной политики.

Понятие промышленной политики

Промышленная политика в европейских странах (*Industrial policy*), сформировавшаяся еще в XIX в., трактовалась как политика по поддержке отдельных важнейших на разных этапах развития секторов экономики (например, в США естественно звучат формулировки «индустриальная политика в АПК» или «в индустриальная политика туристическом бизнесе» и др.). О. Грэм определяет промышленную политику как заявленные государством официальные действия стратегического характера в целях стимулирования развития отраслей и изменения структуры промышленности [17]. Д. Родрик рассматривает промышленную политику как государственную политику, поддерживающую отдельные специфические виды деятельности и способствующую структурным изменениям [18].

В России сложилось специфическое понимание промышленной политики. В отличие от *«industrial policy»*, она стала трактоваться как «государственная политика в области промышленности», «государственная поддержка промышленности», «политика промышленного развития» и т. д. Такое понимание промышленной политики также имеет под собой серьезные основания, ибо промышленность является системообразующим сектором отечественной экономики.

В России в официальных документах впервые понятие «промышленная политика» было введено в оборот в 1993 г., в связи с принятием концепции указанной политики в оборонно-промышленном комплексе РФ. Но впоследствии данное понятие уже не фигурировало даже в главном экономическом документе страны — «Стратегии развития РФ до 2010 года». В последующих официальных документах появляется термин «промышленная политика», но трактуется она вплоть до настоящего времени как система мер по поддержке отдельных отраслей промышленности или хозяйствующих субъектов в этой области, без акцента на структурном аспекте промышленного развития.

Можно отметить, что в проектах законодательных документов в России в период 1998–2002 гг. промышленная политика трактовалась

по-разному. Торгово-промышленная палата РФ предлагала понимание промышленной политики как «системы мер, направленных на развитие национальной экономики, новейших технологий и продуктов с высокой степенью обработки, современных информационных и других услуг человеческого потенциала». Как видно из данного определения, первоначально промышленная политика рассматривалась с более широких позиций, не ограниченных рамками только промышленности. Но уже в предложениях Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) промышленная политика понималась как «согласованная система действий законодательных, административных, финансово-экономических государственных решений и мер, позволяющих управлять развитием промышленности в стране в соответствии с поставленными целями такого развития». Подобное понимание промышленной политики сохранилось в проектах федеральных законов о промышленной политике в РФ. Так, в проекте закона 2004 г. промышленная политика трактовалась как «система согласованных целей, приоритетов и действий субъектов промышленной деятельности, направленная на повышение эффективности их работы, обеспечение высокой конкурентоспособности продукции, товаров и услуг и рост промышленности». В проекте Федерального закона «О промышленной политике в РФ» (2014 г.) промышленная политика определена как «комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер государственного воздействия на промышленную деятельность, направленных на развитие промышленного потенциала РФ, обеспечение производства конкурентоспособной продукции, сбалансированное и стабильное развитие промышленности в целях социально-экономического развития и обеспечения безопасности РФ».

В исследованиях различных авторов также имеются разнообразные взгляды на понимание промышленной политики. Существует целый ряд трактовок, которые ошибочно, с нашей точки зрения, отождествляют понятие промышленной политики с механизмом ее реализации. В частности, промышленная политика зачастую формулируется как «система мер прямого и косвенного государственного регулирования инновационного, конкурентоспособного и эффективного развития промышленности и устранения для реализации этой цели тех препятствий, которые не могут быть преодолены естественным ходом со-

бытий, то есть механизмами саморегуляции рынка» [5]. Существует также понимание промышленной политики как «усилий государства по изменению отраслевой структуры промышленности» [3, с. 132].

Промышленная политика понимается также как «комплекс мер государственного регулирования экономических процессов на отраслевом и корпоративном уровнях, направленный на стимулирование инновационной активности, структурной перестройки экономики и экономического роста» [11, с. 58]. Трактуются промышленная политика и как «совокупность действий государства как института, предпринимаемых для оказания влияния на деятельность хозяйствующих субъектов (предприятий, корпораций, предпринимателей и т. д.), а также на отдельные аспекты этой деятельности, относящиеся к приобретению факторов производства, организации производства, распределению и реализации товаров и услуг во всех фазах жизненного цикла его продукции» [2, с. 3].

Исследования, проведенные в Институте экономике УрО РАН, позволили определить промышленную политику как функциональную мультисубъектную промышленную политику, т. е. систему отношений между государственными и муниципальными органами власти, хозяйствующими субъектами, научными организациями и гражданскими институтами по поводу формирования структурно сбалансированной, конкурентоспособной промышленности, интеллектуальное ядро которой представлено новейшим технологическим укладом [15]. Механизм же ее реализации, по нашему мнению, предполагает систему правовых, экономических, организационных и других мер, содействующих формированию конкурентоспособного промышленного комплекса.

Целесообразно подчеркнуть, что приведенное выше определение промышленной политики опирается на понятие системы. Это означает, что такая политика должна не только предусматривать внутреннее согласование всех ее компонентов, но и учитывать взаимосвязи с другими видами политики — макроэкономической, инвестиционной, инновационной, внешнеэкономической, региональной, экологической, социальной и др. Промышленная политика является лишь одним из направлений государственной политики, которое имеет определенные точки соприкосновения с другими ее направлениями, но в то же время обладает специфическими целями и инструментами реализации.

Теоретические основы формирования промышленной политики

Существуют различные точки зрения по поводу теоретической природы промышленной политики. Е. Ясин считает, что государственную (в том числе промышленную) политику не следует привязывать к определенным теоретическим моделям. Более обоснованной представляется позиция Г. Колодко: политика должна основываться на теории, объясняющей механизмы функционирования экономики и ее роста. Хорошая политика может быть сформулирована и реализована только на основе хорошей экономической теории. Наша позиция заключается в том, что наличие теоретической платформы и ее своевременная корректировка являются обязательными при формировании промышленной политики. Подтверждение такой точки зрения содержится в Концепции Федерального закона «О промышленной политике в РФ» [4]. Впервые в структуру концепции Закона включен раздел «Теоретические основания законопроекта». Здесь приведены основные теории, на которых, по мнению Г. Б. Клейнера, автора концепции вышеупомянутого Закона, он должен базироваться. Это теории фирмы, теории промышленной организации и теории государственного регулирования экономики. Представляется перспективным использование данной теории в качестве фундаментальной основы законодательного обеспечения промышленной политики в России. Однако с учетом той роли, которую должна сыграть промышленная политика в структурной модернизации промышленности, в формировании ее интеллектуального ядра, в объединении усилий многочисленных акторов промышленной политики современного государства, теоретическая платформа законодательной основы должна быть существенно расширена. Промышленная политика затрагивает, по нашему мнению, не только управление и организацию на уровне отдельных фирм, производств, отраслей, но и всю систему технологического, институционального, социального и политического регулирования.

С этой точки зрения исследования, проведенные в Институте экономики УрО РАН, позволили разработать предложения по формированию теоретической платформы современной функциональной промышленной политики, основанной на синтезе положений институциональной теории, теории долгосрочного технико-экономического развития и экономической синергетики.

Институциональная классическая теория (наиболее видный представитель которой — У. Сэмюэлс) является, по нашему мнению, одной из базовых при разработке теоретических основ формирования промышленной политики в силу следующих обстоятельств. Институционалисты-классики подходят к экономике как к органичному системному эволюционирующему целому. Особенно важно с позиций промышленной политики учитывать тот акцент, который делают институционалисты в аспекте применения теории к проблемам политики и экономической роли государства. Они подчеркивают, что структура власти (включая законные права) определяет, чьи интересы должны учитываться, а следовательно, оптимальные по Парето решения специфичны для каждой такой структуры.

При формировании промышленной политики возрастает актуальность учета неразрывной связи всякого действия с технологией, что подчеркивается институционалистами. Обязательным атрибутом институтов с точки зрения институциональной классики является предметно-деятельностное содержание, связанное в рамках промышленной политики с достижением более высокого технологического уклада, повышением конкурентоспособности экономики на базе проведения ее новой индустриализации. Особую роль играет понимание институционалистами института как коллективного действия, контролирующего и расширяющего индивидуальное действие. То есть в его рамках первенство отдается социальности, коллективности по отношению к индивидуальности [6]. Это положение предопределяет многосубъектность промышленной политики, когда не только государство и бизнес, но и наука, образование, институты гражданского общества принимают участие в разработке идеологии формирования промышленной политики и ее реализации.

Поскольку государство «глубоко вовлечено в качестве как зависимой, так и независимой переменной в социально-экономическую структуру власти» [7, с. 137], то основной практической проблемой при формировании промышленной политики является непротивопоставление допустимости вмешательства государства в экономику его полному отсутствию. Наиболее значимо то, каким интересам государство окажет свою поддержку, какие приоритеты будут для него наиболее существенны. Институционалисты подчеркивают, что вектор формирования промышленной политики государства определяется системой правоотноше-

ний в конкретном обществе. Поэтому совершенствование системы правоотношений во многом предопределяет действенность и эффективность промышленной политики любой страны.

Теория долгосрочного технико-экономического развития. Данная теория во многом объясняет закономерности геотехнологической динамики. Исследования К. Перес, С. Глазьева, В. Дементьева, Б. Кузька, В. Маевского, Ю. Яковца показали, что в технологической структуре экономики выделяются группы технологических совокупностей, связанные однотипными технологическими цепями и образующие воспроизводящиеся целостности, что составляет основу соответствующей технико-экономической парадигмы и формирующихся технологических укладов.

Исследования в рамках вышеотмеченной научной школы позволили установить ряд закономерностей долгосрочного экономического развития, которые должны, по нашему мнению, учитываться при формировании многогосубъектной функциональной промышленной политики. Среди них необходимо отметить следующие:

- чередование длинных волн экономической конъюнктуры;
- глубокие технологические сдвиги, кардинально меняющие структуру мировой экономики как фактор периодически возникающих структурных кризисов;
- неравновесность процессов технико-экономического развития, жизненный цикл каждого из которых имеет внутреннюю логику и объективные ограничения;
- нелинейность траекторий развития, пространства и замещения технологий;
- неопределенность и альтернативность технологических траекторий в начале жизненного цикла соответствующих направлений технико-экономического развития;
- наличие разрывов между фазами жизненного цикла эволюции технологий, возможности преодоления которых зависят от состояния институтов инновационной и инвестиционной системы.

Синергетика. Перечисленные закономерности во многом перекликаются с методологическими идеями теории самоорганизации, или синергетики. Она впитала в себя и теорию систем, и теорию эволюции, акцентируя внимание на исследовании неравновесных ситуаций, на пороговых точках развития и качественных переходах. Особенностью экономики является то, что в отличие от естественных наук,

она насыщена субъективной деятельностью. Проблема субъекта существует в экономических науках изначально, а только потом появляется проблема нелинейности, неопределенности, случайности и необходимости. Этот момент особенно важен при формировании промышленной политики, ибо особую роль в ее эффективной реализации оказывают именно субъекты управления и хозяйствования.

Необходимо подчеркнуть, что синергетика владеет анализом взаимодействия (субъектно-субъектного отношения), что предполагает обращение к конкретным историческим субъектам. Значит, современную экономику, в пространстве которой взаимодействуют государства, рыночные институты разного типа, крупные, средние и малые структуры бизнеса, финансовые фонды, банковская система, население, просто невозможно исследовать вне теории взаимодействия, а значит — вне синергетики (именно этот факт способствовал превращению государственной промышленной политики в национальную).

Таким образом, среди ряда основных свойств, позволяющих рассматривать синергетику с этих позиций, можно отметить два свойства, имеющих непосредственное отношение к формированию промышленной политики:

— синергетика выросла из современного нового коммуникативного этапа развития общества и представляет собой науку о взаимодействии как универсальном механизме функционирования и развития сложных открытых систем природы и общества;

— синергетика является наукой о становлении, она работает с необратимым временем и пространством, что касается всех уровней природы и общества, и имеет непосредственное отношение к промышленной политике, ее иерархическим уровням, а также к становлению нового технологического уклада (ТУ) и его интеллектуального ядра.

Важнейшей следующей из синергетики идеей является то, что для устойчивого развития социально-экономических процессов необходимы определенная доля хаоса, то есть спонтанности развития и самоуправления, а также определенная доля внешнего управления. При этом эти две составляющие — самоорганизация снизу и организация сверху — должны быть сбалансированы, что и определяет специфику промышленной политики на разных этапах экономического развития страны.

Отмеченные положения институциональной теории, теории долгосрочного технико-

экономического развития и синергетики явились теоретико-методологической основой формирования региональной промышленной политики.

Этапы промышленной политики

Как выше было отмечено, промышленная политика является важнейшим инструментом государственного воздействия на экономику, ибо именно промышленность является ее системообразующим сектором. Уровень развития промышленности определяет занятость населения, формирует спрос на образовательные, научные и другие разнообразные высокотехнологичные услуги. В этих условиях промышленная политика встраивается в общую стратегию социально-экономического развития, которая должна обеспечить согласование противоречивых целей и задач развития. Промышленная политика требует баланса между целями сугубо экономического характера и социального развития. Мировая практика свидетельствует, что чем менее развиты экономика и общество, тем меньшее влияние на содержание промышленной политики оказывают социальные аспекты. В. Калинин предложил выделение трех условных этапов развития промышленной политики исходя из соотношения интересов экономики и общества [3, с. 134]. Первый этап продолжался с XIX в. до первых десятилетий XX в. В этот период основными целями промышленной политики являлись создание сильной оборонной промышленности, поддержка интересов крупных производств при учете социальных факторов только в критически важных областях: гарантии занятости, обеспечение страны продовольствием и др. Второй этап продолжался до 60-х гг. XX в. В этот период отмечается переход к балансированию интересов промышленного развития и базовых социальных гарантий. Промышленная политика становится одним из элементов общеэкономической политики.

Третий — современный — этап промышленной политики, характеризуется в развитых странах равноправием, а зачастую доминированием социальных интересов над экономическими. Социальная сфера в современной промышленной политике является участником процесса развития национальной промышленности. Можно еще раз отметить, что данный этап характерен для стран с высокоразвитой экономикой. В условиях развивающихся стран, в том числе России, трудно говорить о становлении полного равноправия социальных и экономических интересов.

Этапы развития промышленной политики в России

Период	Содержание промполитики	Итоги реализации
1989–1991 гг.	Отсутствие проведения промполитики, ибо рынок рассматривается как панацея от всех бед	Деградация технологической и отраслевой структуры производства
1992–1993 гг.	Селективная поддержка приоритетных отраслей	Отсутствие положительной динамики развития наукоемких отраслей. Поиск ренты за счет особых отношений бизнеса с государством
1994–1998 гг.	Поддержка коммерчески эффективных проектов (принцип финансирования 4:1)	Отсутствие положительных структурных сдвигов. Отсутствие технологического прогресса.
1998–2000 гг.	Лучшая промышленная политика — отсутствие промышленной политики	Консервация сложившейся структуры промышленности
2001–2005 гг.	Мягкая (горизонтальная) промышленная политика, реализующая универсальные методы поддержки в рамках либеральной модели экономического развития	Некоторое улучшение условий развития низкотехнологичных производств. Снижение конкурентоспособности и разрушение потенциала развития высокотехнологичных производств
2006–2008 гг.	Дополнение мягкой промышленной политики селективными мерами господдержки приоритетных видов деятельности. Формирование национальной промышленной политики. Начало перехода к конкурентной промполитике	Повышение инновационного потенциала. Акцент на развитие высокотехнологичных производств. Реализация национальных проектов
2009–2011 гг.	Стимулирование внутреннего спроса; выравнивание конкурентных условий для отраслей добывающей и перерабатывающей промышленности. Антикризисная модернизация и диверсификация экономики	Структурная модернизация отечественной экономики с опережающим развитием высокотехнологичных производств Повышение престижности труда в отраслях материального производства
2012 г. — наст. вр.	Новая индустриализация	Создание новых секторов экономики, инновационное обновление традиционных производств, создание высокопроизводительных рабочих мест на новых и модернизируемых объектах, формирование конкурентоспособной структурно сбалансированной экономики.

Представляется целесообразным дополнение предложенных А. Калининым этапов промышленной политики четвертым — этапом развития промышленной политики. Важнейшей характеристикой этого этапа является повышенная значимость экологичности всех принимаемых технологических решений. Идея проведения экологической промышленной политики как ключевого элемента перспективной экономики, является основной идеей промышленного развития в XXI в. Она может быть осуществлена только при эффективном взаимодействии таких важнейших институциональных структур, как государство, бизнес в лице его корпоративного сектора, институты гражданского общества. В XXI в. имеет право на жизнь только такая экономика, которая обеспечивает эффективное использование энергии и ресурсов, не допускает загрязнения окружающей среды.

Помимо отмеченных выше этапов развития промышленной политики в глобальной экономике, можно выделить конкретные периоды осуществления промышленной политики в России с указанием тех результатов, которые были получены в итоге ее проведения. Итоги данного исследования были ранее опубликованы [9, 13] (табл.).

Поэтому особое внимание необходимо обратить на содержание промышленной политики в России в период после 2012 г., когда ее основной целью становится проведение новой индустриализации отечественной экономики [14].

Региональный аспект промышленной политики

В настоящее время многие промышленно развитые субъекты РФ формируют самостоятельную государственную региональную про-

мышленную политику. Необходимость ее разработки обусловлена:

- отсутствием нормативно-законодательной базы на федеральном уровне;
- высокой значимостью промышленного комплекса в экономике регионов;
- прогрессирующим низкотехнологичным равновесии структуры промышленности регионов;
- остротой социальных, экологических и прочих проблем.

Сущность региональной промышленной политики заключается в обоснованном выборе субъектами промышленной политики регионов приоритетных отраслей и предприятий территории и в оказании им эффективной государственной поддержки.

Для формирования региональной промышленной политики принципиальное значение имеет представление о конечном результате, который должен быть получен в процессе ее реализации. Важно учесть ее долгосрочный характер, не противоречащий федеральной промышленной политике, и обеспечить на этот период постоянство приоритетов структурной перестройки. Однако отмеченная выше ситуация, как в России, так и в отдельных субъектах Федерации, вносит серьезные коррективы в разработку региональной промышленной политики. Стратегически безальтернативная линия проведения промышленной политики, направленная на формирование современного технологического уклада в экономике Урала за счет приоритетного развития высокотехнологичных производств, наукоемких видов продукции и т. д., трудно реализуема в период системного кризиса.

При разработке промышленной политики в конкретном регионе необходимо учитывать имеющийся в мировой и отечественной практике опыт ее формирования и реализации. При выборе рационального варианта региональной промышленной политики должны быть проведены изучение и анализ реального сектора экономики, оценка способов достижения конкурентоспособности продукции региональной промышленности как основы ее прочного положения, анализ потребности в ресурсах для реализации различных вариантов промышленной политики, определение возможных экономических последствий выбора различных вариантов промышленной политики.

Только такой подход позволит ранжировать меры промышленной политики во времени, учесть этапы экономического реформи-

рования, выявить реальные возможности осуществления действенной промышленной политики. По нашему мнению, нецелесообразно разрабатывать региональную промышленную политику только на 2–4 года, как сделано в преобладающем числе законов субъектов РФ о промышленной политике. Действительно, современная ситуация вынуждает разрабатывать промышленную политику сегодняшнего дня, нацеленную главным образом на стимулирование роста объемов промышленного производства, сохранение научно-технического и инновационного потенциала. Однако это должно быть только первым этапом долгосрочной промышленной политики, который может быть назван стабилизационным. Важно, чтобы здесь обеспечивались цели и решались задачи, не противоречащие целям долгосрочного этапа, т. е. этапа формирования конкурентоспособной промышленности.

Содержание промышленной политики и способы ее реализации оказывают серьезное влияние на результаты экономического развития регионов. В зависимости от реализованных моделей пространственной организации территорий (интегрированной или сетевой), уровня экономического развития регионов, их рыночной и отраслевой специализации, а также с учетом приоритетов национальной и региональной политики разрабатываются конкретные территориальные концепции промышленного развития и формируются как общесистемные (горизонтальная модель промышленной политики), так и селективные меры поддержки (вертикальная модель промышленной политики) (рис. 1) [9].

Тип промышленной политики и способы ее реализации оказывают серьезное влияние на результаты экономического развития регионов. Помимо приведенной на рисунке 1 классификации, возможно формирование на территории РФ опорных регионов, своеобразных узлов развития новой экономики и центров инновационной волны в стране. Принципиально важно то, что после дефолта 1998 г. региональные органы государственной власти формировали собственные концепции промышленного развития с учетом особенностей конкретных территорий. В частности, в одной из таких концепций, разработанных в республике Якутия, лежала идея ставки на стартовый капитал. Здесь сформировалась идея создания стартового инвестиционного фонда на основе концессий на разработку месторождений полезных ископаемых, привлечения иностранного капитала.

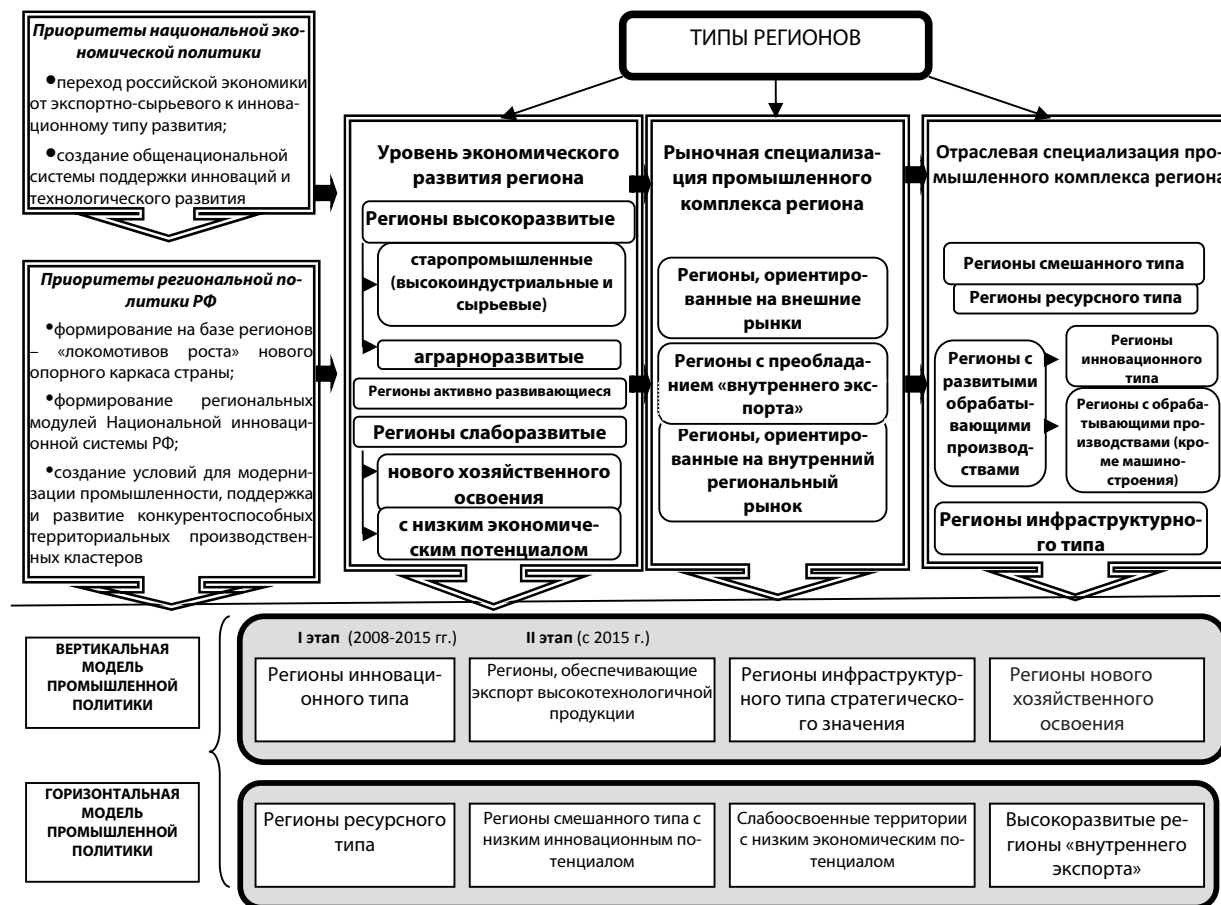


Рис. 1. Классификация регионов

В ряде регионов реализовывалась стратегия точек роста. В частности, в Татарстане серьезная поддержка оказывалась реальному сектору экономики, в промышленности основное внимание было уделено электроэнергетике, нефтяной, химической и нефтехимической промышленности, легкой промышленности [1].

В Вологодской области сформировавшаяся политика по ориентации на комбинат «Северсталь», за счет доходов которого формировалось более 80 % областного бюджета, с 1996 г. была изменена. Разработка инвестиционного законодательства, ориентированного на комплексное развитие экономики, позволила активизировать работу легкой, пищевой и лесной отраслей.

Стратегия стимулирования развития реального сектора экономики осуществлялась, например, в Новгородской области, где региональные законы обеспечили благоприятные условия для инвестиций в реальную экономику без выделения приоритетных направлений. Стратегия ориентации на внешнего монополиста осуществляется в Ямало-Ненецком автономном округе, где экономика полностью привязана к «Газпрому».

Стратегия ориентации на регионального монополиста проводилась до 1996 г. в Вологодской области (комбинат «Северсталь»); в Красноярском крае власть ориентировалась на Красноярский алюминиевый завод. Стратегия моноотраслевого развития характерна, прежде всего, для регионов с развитыми черной, цветной металлургией, машиностроением. Это такие области, как Самарская, Нижегородская и др., где доля машиностроения в объеме промышленной продукции превышает одну треть. Моноотраслевое развитие характерно также для Краснодарского края, республики Адыгея, где превалирует пищевая промышленность. В Приморском крае, Сахалинской и Камчатской областях моноотраслевое развитие базируется на рыбной промышленности [12].

Достаточно богатый опыт разработки и реализации региональной промышленной политики имеет Свердловская область. Логическая схема разработки региональной промышленной политики применительно к условиям Среднего Урала может быть, по нашему мнению, использована как типовая схема региональной промышленной политики (рис. 2).

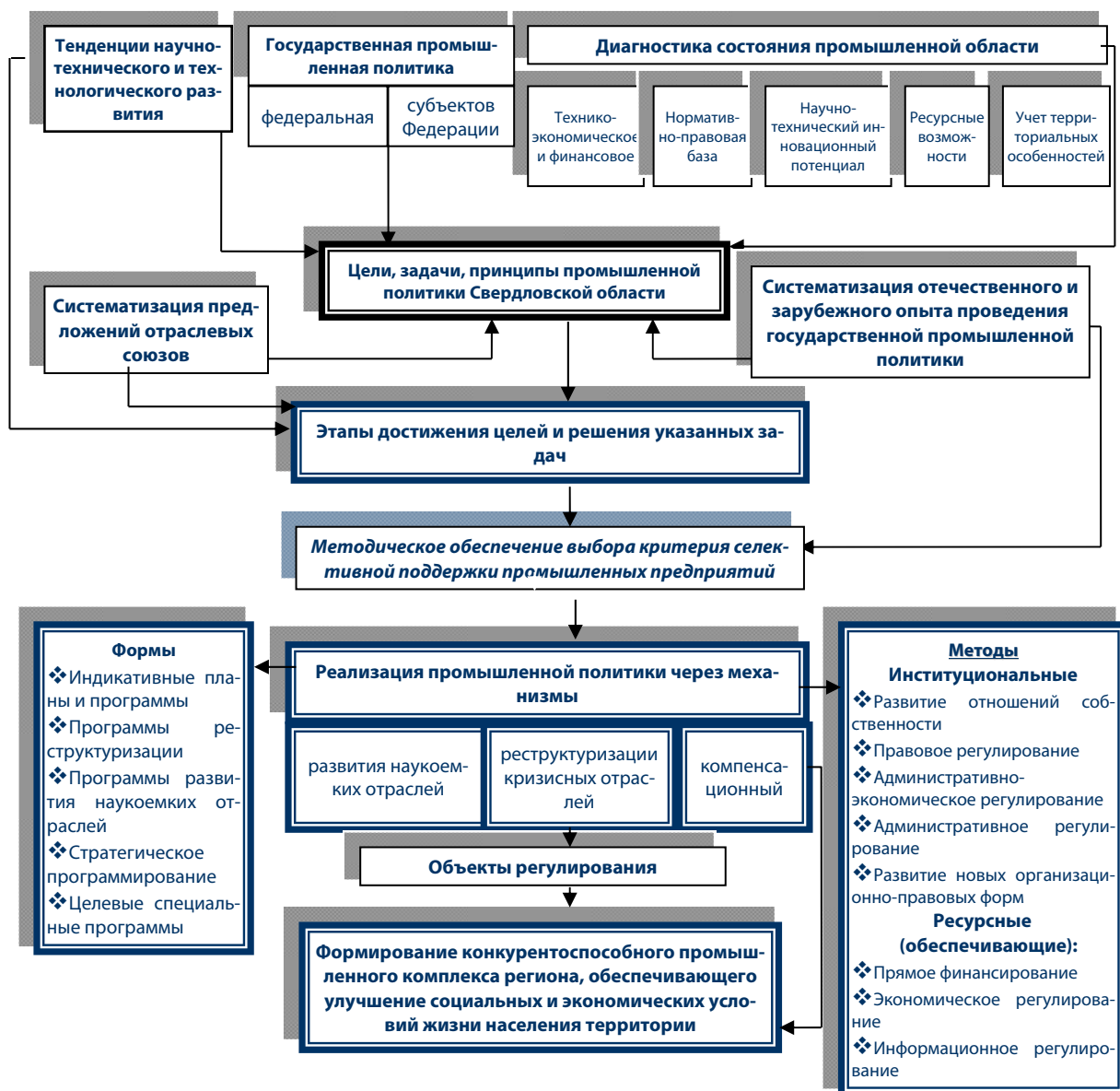


Рис. 2. Схема разработки и реализации концепции промышленной политики Свердловской области

Законодательное обеспечение промышленной политики

В настоящее время в России отсутствует федеральный закон о промышленной политике. Это обстоятельство вынудило региональные органы власти разрабатывать одноименные областные законы. Проведенный нами анализ и систематизация этих законов показали, что данные законы не основаны на общих принципах, не имеют общей цели, не согласуются с приоритетами федерального уровня и не содержат согласованных механизмов реализации промышленной политики [10].

В Институте экономики УрО РАН совместно с Министерством промышленности и науки Свердловской области, а также с Уральской государственной юридической академией разработан проект Федерального закона «О ре-

гиональной промышленной политике в РФ», который является модельным законом [16]. В нем акцентируется внимание на общегосударственных приоритетах формирования новой промышленной системы, на достижении оптимального соотношения рычагов прямого воздействия и экономических стимулов, создающих благоприятные условия для организаций и предприятий, реализующих модернизационные и инновационные проекты. Значительное внимание в данном Законе уделяется необходимости не только на ориентации в высокотехнологичные сектора, но и на осуществление модернизации базовых низкотехнологичных секторов промышленности. При этом особое значение придается учету региональных особенностей и ресурсных возможностей, согласованности мероприятий по иерархическим

уровням, согласованным механизмам промышленной политики, реализующих принципы частно-государственного партнерства, кластерного развития, проектной реструктуризации и модернизации действующего производства. Отдельная статья закона посвящена организации регулярного мониторинга с целью оценки результативности проведенных мероприятий и своевременной корректировке управленческих решений. Однако данный закон не был внесен на обсуждение Госдумы РФ.

В настоящее время Комитетом Госдумы РФ по промышленности и Комитетом Торгово-промышленной палаты РФ по промышленному развитию разработан проект Федерального закона «О промышленной политике РФ», который активно обсуждается как в деловой среде, так и в научном сообществе. Проект данного Закона состоит из 5 глав: глава 1 — «Общие положения»; глава 2 — «Меры стимулирования промышленной деятельности»; глава 3 — «Территориальное развитие промышленности»; глава 4 — «Промышленная политика в оборонно-промышленном комплексе»; глава 5 — «Заключительные положения». Закон является модельным, носит рамочный характер. К его несомненным плюсам относится то, что в Законе вносится терминологическая ясность по сути Закона. Положителен также сам факт формирования закона, регулирующего систему отношений федеральных, региональных и муниципальных органов власти, бизнеса и хозяйствующих субъектов важнейшего вида экономической деятельности — обрабатывающих производств. Среди основных новаций Закона можно отметить создание уполномоченного органа РФ в сфере промышленной политики; создание Совета по промышленной политике; введение нового института — специальных инвестиционных контрактов, предусматривающих возможность прямой поддержки российских компаний; создание фондов развития отраслей промышленности.

Специальный инвестиционный контракт — это соглашение о реализации инвестиционного проекта, заключаемое между РФ и инвестором и предусматривающее установление для инвестора изъятий стимулирующего характера при условии принятия им обязательств, направленных на создание или освоение производства промышленной продукции в РФ. Он заключается на срок до 10 лет. Стабильность для инвестора совокупной налоговой нагрузки гарантируется в течение срока окупаемости инвестиционного проекта (но не более 10 лет со дня начала финансирования), предусмотрен-

ного в специальном инвестиционном контракте. Фонды развития отраслей промышленности создаются с целью предоставления займов на условиях, конкурентных с условиями их выдачи на территориях иностранных государств (займы предоставляются для осуществления проектов, соответствующих целям государственных программ).

Наряду с несомненными положительными моментами настоящего Закона, необходимо отметить серьезные, с нашей точки зрения, его недостатки. Прежде всего, в Законе промышленная деятельность рассматривается как совокупность видов деятельности, относящихся лишь к обрабатывающим производствам, что исключает возможность регулирования одной из важнейших структурных диспропорций — соотношения между добывающим и обрабатывающим секторами экономики. В Законе не определены долгосрочные цели развития промышленности России, формулировка цели как достижение стабильного развития промышленности не имеет ничего общего с самой сутью промышленной политики. Среди отношений, регулируемых настоящим Законом, отмечены лишь отношения между бизнесом и органами власти всех уровней, но даже не упоминаются институты гражданского общества. Совершенно неприемлема третья глава настоящего Закона, определяющая территориальное развитие промышленности. Она характеризуется полным отсутствием пространственного аспекта реализации промышленной политики. Здесь выделяются лишь индустриальные парки и промышленные кластеры, что не вносит ясности в то, как могут быть учтены особенности промполитики в регионах, отличающихся уровнем промышленного развития, его структурой, имеющимися потенциалами развития и т. д.

Самое большое внимание в Законе уделено промышленной политике в оборонно-промышленном комплексе, развитие которого провозглашено приоритетным направлением ее проведения. Но большим минусом данного раздела Закона является фактическое отсутствие внимания к необходимости использования ОПК как эффективного инновационного ресурса в целях создания не только вооружений и военной техники, но и высокотехнологичной гражданской продукции.

Заключение

В целом анализ процессов развития промышленной политики России и ее регионов свидетельствует о многолетнем отсутствии в

России законодательного обеспечения ее проведения с соблюдением единых принципов, целей и приоритетов. Рассмотрение проекта Федерального закона «О промышленной политике в РФ» позволяет констатировать, что данный Закон может явиться одним из весомых факторов, способствующих развитию обрабатывающей промышленности России.

Однако необходимы его существенная доработка с позиции выделения долгосрочных приоритетов развития отечественной промышленности в целом, выделение основных принципов, позволяющих более полно учесть региональные особенности и разнокачественные потенциалы научно-технологического, интеллектуального, производственного, институционального, экологического, кадрового промышленного развития субъектов РФ. Тогда Закон «О промышленной политике в РФ» может явиться надежной основой для разработки непротиворечивых региональных законодательных актов в этой области, для развития стратегического партнерства государства, бизнеса, институтов гражданского общества

как на уровне Федерации в целом, регионов, так и на уровне муниципалитетов. В этом случае промышленная политика будет надежным инструментом качественного преобразования отраслей материального производства, развития новой технологической базы и становления конкурентоспособной структуры промышленного производства.

При условии доработки Закона с позиции более полного учета региональных особенностей, выделения долгосрочных приоритетов развития экономики России, использования имеющегося научно-технологического, интеллектуального, производственного, кадрового потенциала промышленного развития с целью решения структурных проблем отечественной экономики, он может явиться надежной основой для разработки региональных законодательных актов в области промышленного развития. Стратегическое сотрудничество государства, бизнеса с привлечением институтов гражданского общества будет способствовать реализации важнейших приоритетов развития отечественной промышленности.

Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ №14-32-01030 «Формирование методологии превентивного управления неопределенностью для гармонизации структурных изменений в процессе реиндустриализации экономики».

Список источников

1. Егоров Е. Г. Основные положения Концепции модернизации региональной экономики. «Якутия — XXI век». — Якутск, 1996. — 33 с.
2. Завадников В. О промышленной политике в Российской Федерации // Промышленная политика в Российской Федерации. — 2007. — №5. — С. 3-9.
3. Калинин А. Построение сбалансированной промышленной политики. Вопросы структурирования целей, задач, инструментов // Вопросы экономики. — 2012. — №4. — С. 132-146.
4. Клейнер Г. Б. Концепция Федерального Закона «О промышленной политике в РФ» // Экономическая наука современной России. — 2013. — №3. — С. 70-75.
5. Кондратьев В. Промышленная политика или политика конкурентоспособности. Структурные и секториальные аспекты // ЭКО. — 2008. — №3. — С. 122-131.
6. Московский А. Институционализм. Теория, основа принятия решений, метод критики // Вопросы экономики. — 2009. — №3. — С. 110-124.
7. Панорама экономической мысли конца XX столетия / Под ред. Д. Гринзуэя, М. Блини, И. Стюарта: в 2-х т. / Пер. с англ. под ред. В. С. Автономова и С. А. Афонцева. — СПб.: Экономическая школа. — 2002. — Т. 1. — 668 с.
8. Романова О. А. Конкурентоспособность и государственная промышленная политика // Вестник УГТУ-УПИ. — 2008. — №1. — С. 32-40. — (Экономика и управление).
9. Романова О. А. Современная конкурентная промышленная политика // Современная конкуренция. — 2008. — №3. — С. 32-44.
10. Романова О. А. Условия и факторы структурной модернизации региональной промышленной системы // Экономика региона. — 2011. — №2. — С. 40-48.
11. Смирнов Е. Инновационный вектор промышленной политики Европейского Союза // Международная экономика. — 2007. — №2. — С. 54-59.
12. Согласование политики Федерального центра и субъектов Федерации / Татевосян Г. М., Седова С. В., Писарева О. М., Тореев В. Б. — М.: ЦЭМИ РАН, 2006. — 55 с.
13. Татаркин А. И. Промышленная политика. Теоретические основы, региональный опыт разработки и реализации // Промышленная политика в Российской Федерации. — 2008. — №7. — С. 51-70.
14. Татаркин А. И., Романова О. А. Возможности и механизмы неоиндустриализации старопромышленных регионов // Экономист. — 2013. — №1. — С. 21-38.
15. Татаркин А. И., Романова О. А. Промышленная политика и механизм ее реализации. Системный подход // Экономика региона. — 2007. — №3. — С. 19-31.

16. Татаркин А. И., Романова О. А., Чененова Р. И. Концепция проекта Федерального Закона «О региональной промышленной политике в РФ» // Бизнес, менеджмент, право. — 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=710

17. Graham O. L., Jr. *Losing Time: The industrial Policy Debate*. Harvard University Press, 1994. — 384 с.

18. Rodrik D. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Harvard University, 2004 [Electronic resource]. URL: <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>

Информация об авторах

Татаркин Александр Иванович (Екатеринбург, Россия) — академик РАН, доктор экономических наук, профессор, директор, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: tatarkin_ai@mail.ru).

Романова Ольга Александровна (Екатеринбург, Россия) — доктор экономических наук, профессор, зав. отделом промышленной политики и экономической безопасности, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: econ@uran.ru).

A. I. Tatarkin, O. A. Romanova

Industrial policy: genesis, regional features and legislative provision

In the article, the critical role of the industrial policy in the economic development of any country is proved; it is shown that the economic policy is a mandatory attribute of the state participation in the definition of priorities, long-term goals and problems of the competitiveness increase solved in certain periods of socio-economic development of the state. A comparative analysis of the «industrial policy» concept created in foreign countries and national economy is carried out. The treatments of the «industrial policy» concept offered both in projects of legislative acts of Russia and in numerous publications are analysed. The author's treatment of this concept is offered. Alternative approaches to develop the theoretical fundamentals of industrial policy are established. As a system framework of the modern industrial policy, the synthesis of provisions of the institutional classical theory, the theory of long-term technical and economic development, and economic synergetic is offered. Conditional stages of the industrial policy development in the world economy, proceeding from a ratio of interests of business and the population are noted. Certain stages of industrial policy of Russia from 1989 to the present time with their meanings and received results are allocated. Regional aspects of industrial policy, its legislative provision are considered. Advantages and disadvantages of the project of the Federal Law «On Industrial Policy in the Russian Federation» are revealed (2014).

Keywords: industrial policy, concept evolution, development stages, theoretical platform of industrial policy, regional features, legislative provision

The article is supported by the grant of the Russian Humanitarian Science Foundation No. 14-32-01030 «Development of methodology of preventive management of uncertainty for harmonization of structural changes in the process of the economy reindustrialization».

References

1. Yegorov Ye. G. (1996). *Osnovnyye polozheniya Kontseptsii modernizatsii regionalnoy ekonomiki "Yakutiya — XXI"*. [Fundamental principles of the modernization concept of regional economy. «Yakutia — the XXI century»]. Yakutsk, 33.
2. Zavadnikov V. O. (2007). О промышленной политике в Российской Федерации [About industrial policy in the Russian Federation]. *Promyshlennaya politika v Rossiyskoy Federatsii [Industrial policy in the Russian Federation]*, 5, 3-9.
3. Kalinin A. (2012). Postroyeniye sbalansirovannoy promyshlennoy politiki: voprosy strukturirovaniya tseley, zadach, instrumentov [Development of the balanced industrial policy: questions of structuring purposes, goals, tools]. *Voprosy ekonomiki [Questions of Economics]*, 4, 132-146.
4. Kleynner G. B. (2013). Kontseptsiya Federalnogo Zakona «O promyshlennoy politiki v RF» [The concept of the Federal Law «On industrial policy in the Russian Federation»]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii [Economic science of modern Russia]*, 3, 70-75.
5. Kondratyev V. (2008). Promyshlennaya politika ili politika konkurentosposobnosti. Strukturnyye i sektornyye aspekty [Industrial policy or policy of competitiveness. Structural and sectorial aspects]. *EKO*, 3, 122-131.
6. Moskovskiy A. (2009). Institutsionalizm: teoriya, osnova prinyatiya resheniy, metod kritiki [Institutionalism: theory, decision-making basis, criticism method]. *Voprosy ekonomiki [Questions of Economics]*, 3, 110-124.
7. Greenaway D., Blin M., Stewart I. (Eds.) (2002). *Panorama ekonomicheskoy mysli kontsa XX stoletiya [Prospect of economic thought of the end of the XX century]*. Translated from English by Avtonomov V.S., Afontsev S.A. St.-Petersburg, Ekonomicheskaya shkola [Economic school], 1, 668.
8. Romanova O. A. (2008). Konkurentosposobnost i gosudarstvennaya promyshlennaya politika [Competitiveness and state industrial policy]. *Vestnik UGTU-UPi: seriya ekonomika i upravleniya [Bulletin of the Ural State University, Economics & Management Series]*, 1, 32-40. (Economics & Management).
9. Romanova O. A. (2008). Sovremennaya konkurentnaya promyshlennaya politika [Modern competitive industrial policy]. *Sovremennaya konkurentsia [Modern competition]*, 3, 32-44.
10. Romanova O. A. (2011). Usloviya i faktory strukturnoy modernizatsii regionalnoy promyshlennoy sistemy [Conditions and factors of structural modernization of regional industrial system]. *Ekonomika regiona [Economy of Region]* 2, 40-48.
11. Smirnov Ye. (2007). Innovatsionnyy vektor promyshlennoy politiki Yevropeyskogo Soyuza [Innovative vector of industrial policy of the European Union]. *Mezhdunarodnaya ekonomika [The International Economy]*, 2, 54-59.

12. Tatevosyan G. M., Sedova S. V., Pisareva O. V., Toreyev V. B. (2006). *Soglasovanie politiki Federalnogo tsentra i subektov Federatsii [Coordination of policy of the Federal center and subjects of Federation]*. Moscow, TsEMI RAN [The Central Economic Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences], 55.

13. Tatarkin A. I. (2008). Promyshlennaya politika. Teoreticheskie osnovy, regionalnyy opyt razrabotki i realizatsii [Industrial policy. Theoretical bases, regional experience of development and realization]. *Promyshlennaya politika v Rossiyskoy Federatsii [Industrial policy in the Russian Federation]*, 7, 51-70.

14. Tatarkin A. I., Romanova O. A. (2013). *Vozmozhnosti i mekhanizmy neoindustrializatsii staropromyshlennykh regionov [Opportunities and mechanisms of neoindustrialization of old industrial regions]*. Economist Publ., 1, 21-38.

15. Tatarkin A. I., Romanova O. A. (2007). Promyshlennaya politika i mekhanizm eyo realizatsii: sistemnyy podkhod [Industrial policy and mechanism of its realization: system approach]. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 3, 19-31.

16. Tatarkin A. I., Romanova O. A., Chechenova R. I. (2010). Kontseptsiya proekta Federalnogo Zakona «O regionalnoy promyshlennoy politike v RF» [The project concept of the Federal Law «On regional industrial policy in the Russian Federation»]. *Biznes, menedzhment, pravo [Business, Management, Right]*. Available at: http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=710.

17. Graham O. L. Jr. (1994) *Losing Time: The industrial Policy Debate*. Harvard University Press, 384.

18. Rodrik D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Harvard University. Available at: URL: <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>.

Information about the authors

Tatarkin Aleksandr Ivanovich (Yekaterinburg, Russia) — Member of the Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor, Director, the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (29, Moskovskaya st., Yekaterinburg, 620014, Russia, e-mail: tatarkin_ai@mail.ru).

Romanova Olga Aleksandrovna (Yekaterinburg, Russia) — Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Industrial Policy and Economic Security, the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (29, Moskovskaya st., Yekaterinburg, 620014, Russia, e-mail: econ@uran.ru).