
Промышленность

ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ В ПЕРИОД С 1995 ПО 2015 ГГ.

Денис МАНТУРОВ

Министр промышленности и торговли Российской Федерации, канд. экон. наук. E-mail: manturov@minprom.gov.ru

После окончания длительного периода существования в России исключительно государственной промышленности вопрос о роли государства в управлении промышленностью ожидаемо приобрел не только экономический, но и политический характер.

Статья посвящена анализу подходов к государственному управлению промышленностью в период с 1995 по 2015 гг. в целях определения оптимальной модели управления и направлений для дальнейшего развития инструментов и институтов управления промышленностью.

Проведенный анализ инструментов государственного управления промышленностью позволяет говорить о том, что в течение последних двадцати лет подходы к реализации государственной промышленной политики существенно модифицировались. Изначально рассматривавшаяся как средство структурной перестройки промышленного сектора через поддержку отдельных отраслей, промышленная политика на современном этапе представляет собой комплексную систему мер государственного регулирования, направленных на достижение долгосрочного экономического роста.

В то же время сохраняющаяся на сегодня «вертикальность» мер в сочетании с отсутствием четких приоритетов промышленного развития, недостаточностью финансовых средств для целей комплексной модернизации российской промышленности препятствуют эффективной реализации промышленной политики.

Ключевые слова: государственное управление, промышленность, промышленная политика, инструменты промышленной политики, меры стимулирования.

Понимание сущности государственного управления промышленностью и подходы к регулированию этой сферы в период 1995–2015 гг. претерпевали значимые изменения. Начало работы над концептуальными основами промышленной политики Российской Федерации связывают с образованием в 1993 г. государственного комитета – Госкомпрома¹, которым в 1994 г. была разработана первая современная Концепция государственной промышленной политики России на 1994–1995 гг. (далее – Концепция Госкомпрома). Документ содержал следующее определение промышленной политики: «Про-

мышленная политика – это самостоятельная целостная система мер, направленных на программно-целевое регулирование процесса организационной, структурной и технологической модернизации промышленного воспроизводства с целью последовательного наращивания выпуска наукоемкой продукции и увеличения покупательной способности занятого населения»².

Промышленная политика в Концепции Госкомпрома рассматривалась как инструмент решения ключевых на тот момент вопросов развития российской экономики: восстановления ее управляемости (с поправкой на

¹ Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13 апреля 1993 г. № 329 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по промышленной политике».

² Потапова Е.Н., Толкачев С.А. Промышленная политика и государственное регулирование экономики (Современные аспекты российской практики) // Интернет-издание «Капитал страны», 2006: <http://kapital-rus.ru/articles/article/184742/#pervayaporuytka>

рыночную экономику и частную собственность), проведения структурных преобразований. Составляющими промышленной политики считались бюджетная, налоговая, ценовая, амортизационная, антимонопольная и инвестиционная политики (в тех аспектах, которые были непосредственно связаны с вопросами промышленного развития). В числе мер, предлагаемых к реализации, указывались заключение трехсторонних соглашений между государством, работодателями и профсоюзами, приватизация, демонополизация, создание систем сертификации и управления качеством промышленной продукции, развитие наукоградов и технополисов³.

В целом такой подход соответствовал сложившемуся на тот момент в мировой практике пониманию промышленной политики как средства структурного преобразования экономики и, в частности, промышленности для достижения целей долгосрочного роста⁴. К сожалению, эта попытка адаптации зарубежного опыта была подвергнута критике за чрезмерно общий и теоретический характер документа, отсутствие конкретных приоритетов промышленного развития⁵. Когда в 1995 г. в развитие Концепции Госкомпромом были разработаны «Основные направления промышленной политики Российской Федерации на 1995–1997 годы», фокусирувавшиеся на создании высокотехнологичных промышленных

производств, сам Госкомпром уже не имел достаточного политического веса, чтобы добиться реализации этого документа⁶. В 1996 г. Госкомпром был упразднен и преобразован в Министерство промышленности Российской Федерации⁷.

Концепция Госкомпрома была не единственным документом подобного рода: свои концепции промышленной политики предлагали, в частности, Российская академия наук (РАН)⁸ и Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП)⁹. Данные концепции выполняли, помимо прочего, функцию лоббирования интересов экспертных и отраслевых групп, однако их появление демонстрировало интерес к промышленной политике в обществе.

Первое Министерство промышленности Российской Федерации просуществовало менее года и было упразднено в марте 1997 г. с передачей его функций Министерству экономики Российской Федерации¹⁰. Попытки Минпрома России непосредственно заняться практической реализацией промышленной политики, урегулировать кризис неплатежей и повысить конкурентоспособность отечественных предприятий реализованы не были¹¹.

В апреле 1998 г. при формировании нового российского правительства было создано Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг Рос-

³ Черноусова М.Е. Концепции государственной промышленной политики России (1991–2008 гг.) // Вестник ТГУ. 2009. Вып. 7 (75).

⁴ Симачев Ю.В., Кузык М.Г. и др. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8. №. 4. С. 6–23.

⁵ Бодрова Е.В., Гусарова М.Н., Калинов В.В. Эволюция государственной промышленной политики в СССР и Российской Федерации. — М.: РЕГЕНС, 2013.

⁶ См.: Черноусова М.Е. Концепции государственной промышленной политики России (1991–2008 гг.) // Вестник ТГУ. 2009. Вып. 7 (75).

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177.

⁸ Львов Д.С., Деметьев В.Е. Новая промышленная политика // Экономист. 1996. № 10.

⁹ См.: Потапова Е.Н., Толкачев С.А. Промышленная политика и государственное регулирование экономики (Современные аспекты российской практики) // Интернет-издание «Капитал страны», 2006: <http://kapital-rus.ru/articles/article/184742/#pervayaaporuytka>

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти».

¹¹ См.: Бодрова Е.В., Гусарова М.Н., Калинов В.В. Эволюция государственной промышленной политики в СССР и Российской Федерации. — М.: РЕГЕНС, 2013.

сии)¹². В июле того же года полномочия Минпромторга России были расширены за счет включения в них функций по реализации инвестиционной политики, решению вопросов внешнеторговой политики и ряда других. Декларируемой целью данных преобразований было «удержание промышленности и оборонного комплекса от дальнейшего разрушения»¹³. Реализации поставленной цели помешал «августовский дефолт». В ходе очередных изменений в структуре федеральных органов исполнительной власти Минпромторг России был упразднен¹⁴, так и не получив необходимых ресурсов для реализации своих полномочий и не сформировав единой концепции промышленной политики. Идеи промышленной политики нашли лишь частичное отражение в Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 гг.

В 2000 г., после того как основные последствия кризиса 1998 года были преодолены, возникла необходимость пересмотра экономической политики прошлых лет¹⁵. Были разработаны Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, более известные как «Стратегия-2010», или «программа Грефа». Программа создавалась либерально ориентированной группой чиновников и экспертов, не признававших идею проведения промышленной политики как набора инструментов государственной поддержки конкретных отраслей¹⁶. Промышленность в «программе Грефа» рас-

сматривалась как сфера, требующая квалифицированных кадров и создания благоприятной деловой среды, при этом никаких специальных мер по регулированию промышленного развития не предусматривалось¹⁷.

Структура органов власти была вновь обновлена в 2000 г: Министерство экономики Российской Федерации, Министерство науки и технологий Российской Федерации и Министерство торговли Российской Федерации были упразднены, на их основе созданы Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации¹⁸.

Основными задачами Минпромнауки России стали разработка и реализация промышленной, инновационной и научно-технической политики государства, анализ и прогнозирование ситуации в промышленности. Решение этих задач Минпромнауки России видело в создании и реализации стратегических документов: концепций, стратегий и целевых программ. В 2002 г. была разработана, в частности, Концепция развития станкостроительной и инструментальной промышленности России на период до 2010 года, призванная переломить сложившуюся к тому моменту кризисную ситуацию в станкостроении за счет комплекса мер импортозамещающего характера. Данная задача не была решена — одной концепции было недостаточно для того, чтобы остановить стремительное падение отрасли, требовались более конкретные меры, подкре-

¹² Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹³ Письмо Ю.Д. Маслюкова в ЦК КПРФ об условиях его участия в Правительстве // Правда России. № 30. 29 июля 1998 г. С. 5: <http://www.politika.su/prav/zm980728.html>

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹⁵ См.: Бодрова Е.В., Гусарова М.Н., Калинов В.В. Эволюция государственной промышленной политики в СССР и Российской Федерации. — М.: РЕГЕНС, 2013.

¹⁶ Яковлев А.А. Агенты модернизации. — М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2007.

¹⁷ Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу / ЦСР. — М.: Центр стратегических разработок, 2000: http://old.nasledie.ru/fin/6_13/6_13_1/kniga1/article.php?art=0

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

пленные необходимыми ресурсами¹⁹. Минпромнауки России стало инициатором или приняло участие в разработке ряда других стратегических отраслевых документов, в частности Основных направлений развития машиностроения и плана первоочередных мероприятий по их реализации на период 2004–2005 годов²⁰, а также Основных направлений развития лесной промышленности²¹. Отдельными экспертами деятельность Министерства оценивалась достаточно позитивно, особенно в части научно-технической и инновационной политики²². Вместе с тем, с точки зрения Правительства России, не реализовывались важные функции, касающиеся оздоровления предприятий и поддержки малого и среднего бизнеса²³.

Процесс разработки группами интересов концепций «рекомендательного характера» (аналогичных вышеупомянутым концепциям Российской академии наук и РСПП в конце 1990-х годов) продолжился в 2000-е. Так, в 2003 г. Торгово-промышленной палатой Российской Федерации (при участии РАН) был представлен доклад, содержащий детальный анализ ситуации в промышленности и подходы к формированию и реализации промышленной политики, которую Торгово-промышленная палата Российской Федерации определила как «систему мер, направленных на развитие национальной экономики, новейших технологий и продуктов с высокой степенью обработки, современных информационных и

других услуг, человеческого капитала».

Минпромнауки России просуществовало до 2004 г., когда оно было преобразовано в Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации²⁴. Функционал Минпромэнерго России заметно трансформировался по сравнению с его «предшественником». Прежде всего это было связано с передачей полномочий по осуществлению научно-технической политики Министерству образования и науки Российской Федерации. В Минпромэнерго России, в свою очередь, были объединены функции по формированию политики в сфере промышленности, оборонно-промышленного и топливно-энергетического комплексов.

С 2004 г. документальная основа промышленной политики из набора концепций и «основных направлений» трансформируется в совокупность отраслевых стратегий развития ключевых для российской экономики отраслей: авиа-, судо- и автомобилестроения, фармацевтики, энергетики. Так, заметный след в промышленной политике этого периода оставила Энергетическая стратегия²⁵, которая, в отличие от других аналогичных отраслевых документов, характеризовалась практической ориентацией, наличием конкретных мер, системы их реализации и мониторинга, а главное — обеспеченностью необходимыми финансовыми ресурсами.

Выбор других отраслей (помимо энергетики) в качестве стратегически важных обос-

¹⁹ См.: Бодрова Е.В., Гусарова М.Н., Калинов В.В. Эволюция государственной промышленной политики в СССР и Российской Федерации. — М.: РЕГЕНС, 2013.

²⁰ Одобренны Правительством Российской Федерации 25 февраля 2004 г. № БА-П5-1789.

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2002 г. № 1540-р «Об основных направлениях развития лесной промышленности».

²² Дежина И.Г. То, что делает Минпромнауки, правильно. Это один из способов встать на инновационный путь // ВИПЕРСОН, 2002: <http://limonov.viperson.ru/articles/irina-dezhina-to-chto-delaet-minpromnauki-pravilno-eto-odin-iz-sposobov-vstat-na-innovatsionnyy-put>

²³ Алешин Б.С. Функции Минпромнауки в ходе административной реформы могут быть расширены // Научно-образовательный портал IQ HSE RU, 2003: <https://iq.hse.ru/news/177752800.html>

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 19 марта 2004 г. № 314 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2020 г.» от 28 августа 2003 г. № 1234-р.

новывался их местом в цепочках создания добавленной стоимости и степенью воздействия на смежные отрасли. Посредством реализации отраслевых стратегий предполагалось охватить большую часть промышленности и, прежде всего, ее высокотехнологичный сегмент. Реализация стратегий должна была опираться на ключевые предприятия отрасли, которые предлагалось объединить в крупные вертикально интегрированные структуры (ВИНК) — проводники отраслевой промышленной политики государства. Так, под реализацию стратегии развития авиапрома создаются Объединенная авиастроительная (2006 г.) и Объединенная двигателестроительная (2008 г.) корпорации, под осуществление стратегии развития судостроения — Объединенная судостроительная корпорация (2007 г.). Для стимулирования разработки и производства высокотехнологичной промышленной продукции в 2007 г. формируются государственные корпорации «Ростехнологии» и «Росатом».

В реалиях того времени, при существовании множества разрозненных предприятий под эгидой Роспрома²⁶, создание ВИНК было очевидным способом повышения эффективности сложившейся системы управления промышленностью. В то время как в атомной промышленности и авиастроении данный маневр оправдал ожидания государства, в судостроении и других отраслях он пока не принес видимых результатов²⁷.

Одним из основных инструментов реализации отраслевых стратегий были созданные еще в середине 1990-х годов федеральные целевые программы (ФЦП). В силу целого ряда

недостатков, характерных для ФЦП (нечеткость целей, отсутствие связей с другими ФЦП, недостаток средств для реализации масштабных преобразований), а также нечеткого статуса, порядка финансирования и реализации самих отраслевых стратегий²⁸ эффективность последних, в конечном счете, была невысока. Стратегии сработали лишь в тех отраслях, в которых имелись достаточные ресурсы и структуры, готовые их эффективно использовать, — в частности, в автомобильной и фармацевтической промышленности.

В 2008 г., незадолго до наступления мирового экономического кризиса, структура органов власти была еще раз подвергнута изменениям, в ходе которых Минпромэнерго России было упразднено, а на его основе воссоздано Министерство промышленности и торговли Российской Федерации²⁹, существующее в настоящее время³⁰.

Даже в условиях экономической нестабильности государство демонстрировало готовность реализации мер стратегического характера: в ноябре 2008 г. была принята разработанная Минэкономразвития России «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»³¹ (далее — КДР), содержащая меры по повышению конкурентоспособности отечественной промышленности, в том числе за счет развития науки, технологий и инноваций, поддержки как высокотехнологичных, так и базовых отраслей промышленности. Поскольку утверждение КДР совпало по времени с мировым экономическим кризисом, уже на момент принятия она не в полной

²⁶ Федеральное агентство по промышленности России (упразднено Указом Президента России от 12 мая 2008 г. № 724).

²⁷ Рахманов А.Л. Пора перестать болтать и начать работать // Коммерсантъ.ru, 2014: <http://kommersant.ru/doc/2530340>

²⁸ См.: Бодрова Е.В., Гусарова М.Н., Калинов В.В. Эволюция государственной промышленной политики в СССР и Российской Федерации. — М.: РЕГЕНС, 2013.

²⁹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

³⁰ Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, в свою очередь, было переименовано в Министерство экономического развития Российской Федерации вследствие передачи Минпромторгу России функций по выработке торговой политики.

³¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

мере соответствовала сложившимся экономическим реалиям и нуждалась в серьезной переработке.

В 2010 г. эта задача была поручена экспертному сообществу. Новая «Стратегия-2020», разработанная 21 экспертной группой с участием отечественных и зарубежных специалистов³², базировалась на концепции долгосрочного экономического роста (на основе инноваций) и была сфокусирована на мерах общеэкономического, горизонтального характера³³. Она практически не содержала конкретных инструментов, которые можно было бы отнести непосредственно к промышленной политике. В отличие от КДР «Стратегия-2020» была лишь справочно-аналитическим документом. Вместе с тем многие из ее положений нашли отражение в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года³⁴, «майских» указах Президента Российской Федерации³⁵ и в других нормативных правовых актах последующего периода.

В 2009 г. была принята Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации, которая, в отличие от КДР и «Стратегии-2020», носила гораздо более адресный, вертикальный характер. В рамках сохранения

промышленного потенциала предлагалось прежде всего поддерживать системообразующие предприятия, предприятия регионального значения, а также отдельные отрасли (оборонно-промышленный, агропромышленный и топливно-энергетический комплексы, транспорт). Принятие пакета антикризисных мер можно было рассматривать как переход к «ручному управлению» развитием промышленности³⁶.

Инструменты «ручного управления» появились и в ходе реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Так, в числе важнейших механизмов исполнения Стратегии были названы технологические платформы³⁷, программы инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием³⁸, инновационные территориальные кластеры, центры трансфера технологий, технико-внедренческие особые экономические зоны и др. Данные инструменты преимущественно были заимствованы из правоприменительной практики экономически развитых стран, в которых инновационное развитие является потребностью бизнеса³⁹. Неудивительно поэтому, что они «не прижились» в российских реалиях, где

³² Разработка «Стратегии-2020» осуществлялась на базе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

³³ Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. / НИУ ВШЭ. — М.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2012: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>

³⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

³⁵ Указы Президента Российской Федерации от 7 апреля 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» и др.

³⁶ См.: Симачев Ю.В., Кузык М.Г. и др. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. 2014. Т. 8. №. 4. С. 6–23; Кузнецов Б.В., Симачев Ю.В. Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. Т. 2. №. 22. С. 152–178.

³⁷ Технологические платформы — особые инструменты государственной научно-технической и инновационной политики, объединяющие представителей бизнеса, государства, научного сообщества и потребителей для стимулирования развития инноваций и высоких технологий в тех или иных отраслях промышленности (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.»).

³⁸ Программа инновационного развития — документ, описывающий комплекс мероприятий, направленных на разработку и внедрение новых технологий, разработку, производство и вывод на рынок новых инновационных продуктов и услуг, соответствующих мировому уровню, содействие модернизации и технологическому развитию компаний путем значительного улучшения основных показателей эффективности производственных процессов (Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденные решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4).

инновации в течение последних 15 лет не являются приоритетом деятельности предприятий⁴⁰. В ходе проведения промежуточной оценки реализации Стратегии инновационного развития в 2015 г. был сделан вывод о необходимости корректировки документа: на момент анализа из 11 основных показателей были выполнены 5, из 45 целевых – 22. Эксперты также пришли к заключению, что сама цель Стратегии нуждается в пересмотре по причине недостаточной конкретности, измеримости и достижимости заложенных в ней параметров.

Промышленная политика 2010-х годов характеризуется переходом от формирования стратегических и концептуальных документов к разработке конкретных инструментов поддержки промышленности. Так, переход от недостаточно эффективных ФЦП⁴¹ к государственным программам⁴², призванным увязать ведомственные, федеральные целевые программы и подпрограммы в единую систему и связать их с выделением конкретных объемов бюджетных средств, выразился в промышленности в утверждении ряда отраслевых госпрограмм⁴³, а также межотраслевой государственной программы «Развитие промышлен-

ности и повышение ее конкурентоспособности»⁴⁴. С точки зрения структуры в данной госпрограмме превалирует отраслевой подход (с выделением соответствующих отраслевых подпрограмм), вместе с тем в ней присутствуют и функциональные (инфраструктурные) подпрограммы. Несмотря на относительную новизну госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», а также высказываемую в ее адрес критику (например, в части чрезмерной детализации⁴⁵), она позволила систематизировать весь набор имеющихся в промышленности (финансовых и нефинансовых) мер, придать государственному регулированию большую прозрачность, повысить управляемость.

В 2013–2015 гг. появились инструменты промышленной политики «проектного типа», учитывавшие опыт реализации ФЦП и государственных программ и ориентированные на поиск баланса между «ручным управлением» и общеэкономическими мерами. К ним относятся в первую очередь разработанные Минпромторгом России в 2013 г. субсидии на компенсацию части затрат на проведение НИОКР⁴⁶ и на уплату части процентов по кредитам на реализацию новых инвестиционных проектов

³⁹ Например, основой для формирования российских технологических платформ послужил опыт европейских технологических платформ. При этом, в отличие от российской практики, инициаторами создания европейских платформ выступают, как правило, крупные частные компании (см.: Proskuryakova L. N., Meissner D., Rudnik P. B. The use of technology platforms as a policy tool to address research challenges and technology transfer // The Journal of Technology Transfer. 2016. Vol. 41. No. 5. DOI: 10.1007/s10961-014-9373-8).

⁴⁰ Gokhberg L.M., Kuznetsova T.E. Russian Federation in UNESCO. Science Report 2015. 2015. Pp. 342–363.

⁴¹ См.: Кузнецов Б.В., Симачев Ю.В. Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. Т. 2. №. 22. С. 152–178.

⁴² В связи с переходом к программно-целевой форме бюджетного планирования и реализацией принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

⁴³ Имеются в виду государственные программы по развитию авиационной, судостроительной, электронной и радиоэлектронной промышленности, фармацевтической и медицинской промышленности.

⁴⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2539-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»» (актуализирована в 2014 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328).

⁴⁵ Доклад об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета. Минфин России, 2015: http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Doklad_Ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf

⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1312 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов».

в гражданских отраслях промышленности⁴⁷, а также регламентируемые Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» специальные инвестиционные контракты и государственные фонды развития промышленности.

Еще одним новым механизмом финансовой поддержки промышленности стал Фонд развития промышленности (ФРП) — институт развития, созданный в 2014 г. на базе Российского фонда технологического развития и наделенный инструментарием для содействия процессам модернизации промышленности и импортозамещения⁴⁸. На сегодняшний день Фонд предоставил заемные средства предприятиям большинства отраслей российской промышленности, среди поддержанных проектов которых преобладают машиностроительные и фармацевтические. Успехом можно считать долю привлеченных в инвестиционные проекты средств сторонних организаций (инвесторов и партнеров): она составила более 50%, несмотря на продолжающийся инвестиционный кризис в российской экономике.

Перспективным инструментом проектного управления можно считать и специальные инвестиционные контракты — особую форму договора, по которому инвестор обязуется создать либо модернизировать производство промышленной продукции на территории страны, а государство на срок проекта обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством в момент заключения договора. В условиях неблагоприятной макроэкономической конъюнктуры специальный инвестиционный контракт может стать тем механизмом, который, с одной стороны, будет сдерживать уход инвесторов (включая иностранных) из российской юрис-

дикции, а с другой — стимулировать появление перспективных инвестиционных проектов, в том числе в тех отраслях промышленности, где наблюдается высокая зависимость от импорта.

Проведенный анализ инструментов государственного управления промышленностью позволяет говорить о том, что в течение последних двадцати лет подходы к реализации государственной промышленной политики существенно модифицировались. Изначально рассматривавшаяся как средство структурной перестройки промышленного сектора через поддержку отдельных отраслей, на современном этапе промышленная политика представляет собой комплексную систему мер государственного регулирования, направленных на достижение долгосрочного экономического роста, в том числе за счет модернизации и повышения технологического уровня отраслей промышленности, поддержки перспективных инвестиционных проектов.

Нестабильность политической ситуации в 1990-х годах, усугублявшаяся неблагоприятными экономическими условиями, сказывалась на промышленной политике того времени, носившей отрывочный, непоследовательный и декларативный характер, при этом подчас выступавшей исключительно инструментом продвижения интересов той или иной политической группировки. Результативность этих мер была низкой. Когда в 2000-х годах структура органов власти стала приобретать относительную устойчивость, значительно повысилась продуктивность нормотворчества в сфере регулирования развития промышленности. Промышленная политика приобрела выраженный вертикальный характер: были сформированы отраслевые стратегии, удалось реализовать некоторые весьма успешные проекты. Вместе с тем отсутствовала необходимая

⁴⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 января 2014 № 3 «Предоставление предприятиям субсидий на уплату части процентов по кредитам на реализацию новых инвестиционных проектов в гражданских отраслях промышленности».

⁴⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2014 г. № 1651-р «О создании фонда развития промышленности».

для структурных преобразований системность: ресурсы, выделяемые на «перестройку» отраслей промышленности, часто были явно недостаточными.

На короткий период государство сосредоточило внимание на инновационной политике, которая должна была стать системной основой для преобразований в экономике и промышленности. Вопросы непосредственно промышленного регулирования в это время несколько утратили приоритетность, однако затянувшийся стагнационный процесс заставил вновь обратиться к ним для поиска выхода из неблагоприятной экономической ситуации.

Поиск шел плодотворно: всего за несколько лет (с 2012 по 2014 гг.) удалось создать целый ряд новых инструментов промышленной политики: государственные программы, специализированные субсидии, механизмы специального инвестиционного контракта и государственных фондов развития промышлен-

ности, которые были объединены в рамках первого в истории Российской Федерации Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации».

Таким образом, после более чем двадцати лет поисков подходов к выстраиванию и согласованию разнородных элементов регулирования промышленная политика обрела системность и в настоящий момент представляет собой достаточно стройную конструкцию. В то же время сохраняющаяся на сегодня «вертикальность» мер, в сочетании с отсутствием четких приоритетов промышленного развития и недостатком финансовых средств для целей комплексной модернизации российской промышленности, препятствуют эффективной реализации промышленной политики. Преодоление обозначенных проблем должно обеспечить значительное повышение отдачи от использования созданных инструментов государственного регулирования. ■