

ЖУРНАЛ  
НОВОЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
АССОЦИАЦИИ

№ 2 (22)

Проблемы  
экономической теории

Исследование  
российской экономики

Вопросы  
экономической политики

Горячая тема.  
Промышленная политика  
для современной России

2014

Москва

## Главные редакторы

В.М. Полтерович, А.Я. Рубинштейн

### Редакционная коллегия

Ф.Т. Алескеров  
(зам. главного редактора)

В.И. Аркин

Е.В. Балацкий

Л.Б. Вардомский

А.А. Васин

В.Е. Гимпельсон

М.Ю. Головнин  
(зам. главного редактора)

Е.Ш. Гонтмахер

Л.М. Григорьев

Е.Т. Гурвич

(зам. главного редактора)

В.И. Данилов

В.Е. Дементьев

И.А. Денисова

Т.Г. Долгопятова

П.Н. Клюкин

Б.В. Кузнецов

(зам. главного редактора)

А.М. Либман

Л.Н. Лыкова

В.Д. Матвеев

Я.Ш. Паппэ

А.А. Пересецкий

В.В. Попов

И.Г. Поспелов

В.В. Радаев

А.В. Савватеев

С.А. Смоляк

О.Ю. Старков

(ответственный секретарь)

В.Л. Тамбовцев

Л.А. Фридман

Т.В. Чубарова

К.В. Юдаева

А.А. Яковлев

### Редакционный совет

А.Г. Аганбегян

А.А. Аузан

Р.С. Гринберг

В.И. Гришин

А.А. Дынкин

И.И. Елисеева

В.В. Ивантер

О.В. Иншаков

Г.Б. Клейнер

Я.И. Кузьминов

В.Л. Макаров

П.А. Минакир

А.Д. Некипелов

С.М. Рогов

А.И. Татаркин

М.А. Эскиндаров

И.Ю. Юргенс

© Журнал Новой экономической ассоциации, 2014

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)  
Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-37276 от 19 августа 2009 г.

ISSN 2221-2264

JOURNAL  
OF THE NEW ECONOMIC  
ASSOCIATION

2 (22)

Problems  
of Economic Theory

Studies of the  
Russian Economy

Issues of Economic Policy

Hot Topic.  
Industrial Policy  
for Modern Russia

2014

Moscow

## Editors-in-chief

Victor Polterovich, Alexander Rubinshtein

## Editorial Board

Fuad Aleskerov

*(Deputy Editor-in-chief)*

Vadim Arkin

Yevgeny Balatsky

Tatyana Chubarova

Vladimir Danilov

Victor Dementiev

Irina Denisova

Tatyana Dolgopyatova

Leonid Friedman

Vladimir Gimpelson

Mikhail Golovnin

*(Deputy Editor-in-chief)*

Yevgeny Gontmakher

Leonid Grigoriev

Yevsey Gurvich

*(Deputy Editor-in-chief)*

Peter Klyukin

Boris Kuznetsov

*(Deputy Editor-in-chief)*

Alexander Libman

Lyudmila Lykova

Vladimir Matveenko

Yakov Pappe

Anatoly Peresetsky

Vladimir Popov

Igor Pospelov

Vadim Radaev

Alexey Savvateev

Sergey Smolyak

Oleg Starkov

*(Executive secretary)*

Vitaly Tambovtsev

Leonid Vardomsky

Alexander Vasin

Andrey Yakovlev

Kseniya Yudaeva

## Editorial Council

Abel Aganbegyan

Alexander Auzan

Alexander Dynkin

Mikhail Eskindarov

Ruslan Grinberg

Victor Grishin

Oleg Inshakov

Victor Ivanter

Georgy Kleiner

Yaroslav Kuzminov

Valery Makarov

Pavel Minakir

Alexander Nekipelov

Sergey Rogov

Alexander Tatarkin

Irina Yeliseeva

Igor Yurgens

## От редакционной коллегии

В январе 2009 года создана Новая экономическая ассоциация и зарегистрирован ее печатный орган – Журнал Новой экономической ассоциации. Главная цель и ассоциации, и журнала – объединить усилия всех российских экономистов, работающих в Российской академии наук, в высших учебных заведениях, в аналитических центрах, для повышения качества российских экономических исследований и образования.

Журнал публикует статьи как теоретического, так и эмпирического характера, представляющие интерес для достаточно широкого круга специалистов, по всем направлениям экономической науки. Приветствуются междисциплинарные разработки и экономические исследования, использующие методы других наук – физики, социологии, политологии, психологии и т.п. Особое внимание предполагается уделять анализу процессов, происходящих в российской экономике.

Журнал будет реагировать на самые острые проблемы, возникающие в мировой и российской экономике. В связи с этим создана специальная рубрика – «Горячая тема», где будут, в частности, помещаться материалы круглых столов, организованных журналом.

Планируется также публикация рецензий и новостных материалов, посвященных научной жизни в России и за рубежом.

Все рассматриваемые статьи подвергаются двойному анонимному рецензированию. При принятии решения о публикации единственным критерием является качество работы – оригинальность, важность и обоснованность результатов, ясность изложения. Принадлежность автора к тому или иному общественному движению, защита в статье тезисов, характерных для того или иного политического течения, не должны влиять на решение о публикации или отвержении статьи.

Журнал выходит ежеквартально. Как только позволят финансовые условия, мы продолжим публикацию переводов статей на английский язык.

Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

## Содержание

### Проблемы экономической теории

- 12 Ф.Л. Зак**  
Психологические игры в теории выбора.  
II. Стыд, сожаление, эгоизм и альтруизм
- 41 Е.И. Борисова**  
**Л.И. Полищук**  
**А.Д. Суворов**  
Соблюдать или нарушать: внутренние мотивы академической этики

### Исследование российской экономики

- 74 Д.В. Скрыпник**  
Влияние политики количественного смягчения США на российскую экономику. Макроэконометрический анализ

### 102 С.А. Смоляк

Оптимизация ремонтной политики и оценка стоимости машин с учетом их надежности

### Вопросы экономической политики

### 133 И.Л. Шагалов

Особенности влияния социального капитала объединений по месту жительства на городское развитие

### 152 Б.В. Кузнецов

### Ю.В. Симачев

Эволюция государственной промышленной политики в России

Горячая тема  
Круглый стол:  
Промышленная политика  
для современной России

- 180 П.А. Минакир**  
Промышленная политика
- 186 В.В. Попов**  
Промышленная политика –  
как определить отрасли,  
которые надо поддерживать
- 190 В.М. Полтерович**  
Промышленная политика:  
рецепты или институты?
- 195 А.И. Татаркин**  
**О.А. Романова**  
**В.В. Акбердина**  
Формирование  
высокотехнологического сектора  
в индустриальном регионе
- 201 В.Е. Дементьев**  
Об ориентирах промышленной  
политики
- 205 А.Е. Шаститко**  
Промышленная и конкурентная  
политика: от теории к практике  
взаимодействия

Б.В. Кузнецов

НИУ ВШЭ, Москва

Ю.В. Симачев

МАЦ, Москва

## Эволюция государственной промышленной политики в России<sup>1</sup>

В статье рассматривается эволюция в период 1990–2000-х годов подходов российского государства к промышленной политике, понимаемой как политика по изменению структуры экономики. Этот процесс происходил параллельно с развитием теоретических воззрений на промышленную политику в российской и мировой науке, расширением практики использования различных инструментов такой политики. В работе сделана попытка проанализировать и обобщить богатый российский опыт применения различных инструментов промышленной политики на разных этапах развития экономики России, обсудить причины успехов и неудач их использования. В работе сформулирован ряд уроков, которые, по мнению авторов, могут способствовать повышению эффективности государственной промышленной политики, а также вопросы для дискуссии о судьбах промышленной политики в России.

**Ключевые слова:** *горизонтальная и вертикальная промышленные политики, диверсификация экономики, инструменты структурных изменений, качество институтов.*

Классификация JEL: L50, L52, O25, P21.

«В действительности промышленная политика никогда не выходила из моды. Экономисты, зачарованные неолиберальным Вашингтонским консенсусом, может быть и списали ее со счетов, но успешные экономики всегда опирались на государственную политику, стимулирующую экономический рост за счет ускорения структурных изменений» (Rodrik, 2010).

Дэни Родрик, профессор Школы Кеннеди Гарвардского университета

### Введение

Для целей данной работы мы будем использовать следующее определение, близкое к традиционному пониманию промышленной политики (Price, 1981). «Промышленная политика» – комплекс действий государства, ориентированных на *целенаправленное* изменение структуры экономики за счет создания более благоприятных условий для развития *определенных* (приоритетных) секторов и/или видов деятельности. И в том и в другом случае речь идет о создании неравных условий функционирования для предприятий разных секторов (или даже для разных предприятий в одном секторе). Такое определение не является единственным или общепринятым. Ряд авторов трактуют это понятие более широко, как политику, направленную на обеспечение экономического роста, что позволяет рассматривать существенно более широкий набор инструментов, включая денежно-кредитную политику, политику валютного курса, налоговую политику и т.д. (см., например, (Полтерович, Попов, 2005)). Мы не отрицаем, что такой подход имеет право на существование, поскольку практически любые

<sup>1</sup> При подготовке данной статьи использованы материалы проектов, выполненных при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

меры экономической политики в той или иной степени влияют и на структуру экономики, так как оказывают различное влияние на отдельные секторы экономики. Вместе с тем слишком широкая трактовка затрудняет выделение собственно промышленной политики (отделяя ее, например, от политики обеспечения макроэкономической стабильности), что не позволяет анализировать структурные или отраслевые государственные приоритеты.

Промышленная политика является одной из наиболее широко обсуждаемых и одновременно – одной из наиболее спорных концепций и в экономической литературе, и в политической практике различных стран на протяжении многих десятилетий<sup>2</sup>. Эти дискуссии получили новый толчок после краха советской плановой системы и массового перехода стран советского блока к рыночной экономике в конце 1980-х и в 1990-е годы прошлого столетия. Но интерес к этой проблеме особенно усилился в конце 1990 – начале 2000-х годов во многом вследствие относительной неудачи либеральных экономических рыночных реформ в России, отказавшейся от активной промышленной политики, на фоне феноменальных успехов Китая, который в гораздо большей степени опирался на государственное регулирование и прямое стимулирование отдельных секторов.

Российский пример чаще других используется критиками так называемого «Вашингтонского консенсуса» – набора либеральных экономических стратегий – который в конце 1980-х годов стал базовой концептуальной платформой для противников прямого вмешательства государства в экономику и широко использовался как теоретическая основа для рекомендаций международных финансовых организаций, занимающихся проведением экономических рыночных преобразований в большинстве стран с переходной экономикой. Одной из наиболее «провокационных» работ, стимулировавших новый виток дискуссии, была, вероятно, работа Дж. Стиглица (Stiglitz, 1999), содержащая открытую критику положений Вашингтонского консенсуса в применении к переходным экономикам.

Попыткой примирить сторонников и противников промышленной политики стала концепция новой, или горизонтальной, промышленной политики, положения которой нашли отражение во многих работах, но в первую очередь – в работах Д. Родрика (см., например, (Rodrik, 2004, 2009)<sup>3</sup>. Не отрицая целей традиционной промышленной политики – вмешательство государства в экономику для изменения ее структуры – сторонники этой парадигмы утверждают, что недостатки промышленной политики связаны не с фактом вмешательства государства, а с тем, *как именно* оно вмешивается, какие

<sup>2</sup> Исторический обзор взглядов различных экономистов-теоретиков, как сторонников, так и противников промышленной политики, выходит за рамки данной работы. Читателя, который интересуется этим вопросом и аналитическими обзорами страновых кейсов применения промышленной политики, можно адресовать, например, к работам (Shapiro, 2007; Pack, Saggi, 2006; Naude, 2010; Sen, 2010).

<sup>3</sup> Д. Родрик в работе (Rodrik, 2004), апеллируя к сторонникам и противникам промышленной политики, прямо говорит, что «... мы имеем сейчас редкий исторический шанс. Пошатнувшиеся убеждения обеих сторон [в дискуссии] открывают возможность предложить новую повестку для экономической политики, которая будет разумным компромиссом между двумя крайними позициями...».

инструменты использует для достижения структурных изменений. Соглашаясь с критиками традиционной промышленной политики в том, что прямые государственные интервенции в виде создания / поддержки государственного сектора, крупных государственных инвестиций в развитие определенных секторов и/или компаний (то, что в англоязычной литературе называется *picking winners*) и т.п. являются, как правило, неэффективными, сторонники новой промышленной политики полагают, что существует набор государственных институтов и инструментов промышленной политики, которые, если их «*правильно*» использовать, способны исключить или значительно снизить вероятность «провалов государства» и существенно ускорить прогрессивные структурные изменения, не нанося большого ущерба рыночным механизмам и развитию частного предпринимательства.

Чтобы как-то разделить традиционную и новую промышленные политики (которые могут пересекаться в составе инструментов), мы будем использовать термин «вертикальная промышленная политика» для описания традиционной политики, ориентированной в явном виде на конкретные (приоритетные) сектора и отраслевые комплексы, и термин «горизонтальная промышленная политика» – для политики нового типа, не предусматривающей явного указания отраслей и секторов<sup>4</sup>. Затяжной экономический кризис в странах Европы и США, обострение глобальных противоречий в мировой торговле из-за существенного изменения соотношения сил между развитыми и развивающимися странами стимулируют обострение дискуссий о роли государства в обеспечении роста и формировании структуры экономики. Ответом экономической теории на новые реалии уже стало новое направление – «новая структурная экономическая теория» (New Structural Economics) – основным идеологом которой выступает Дж. Лин (Lin, 2012a, 2012b; Lin et al., 2013; Lin, Rosenblatt, 2013). Представители этой школы, опираясь на опыт азиатских стран, и прежде всего Китая, реабилитируя промышленную политику, утверждали, что государство не только может проводить горизонтальную политику, создавая, например, инфраструктуру (транспортную, энергетическую, инновационную и т.п.) для развития определенных секторов, но и напрямую стимулировать отдельные отрасли, т.е. осуществлять вертикальную промышленную политику.

Базовым отличием от традиционной концепции является по существу лишь одно ограничение: сторонники этой реинкарнации промышленной политики утверждают, что ее успех возможен только в том случае, если государственные приоритеты опираются на выявленные конкурентные преимущества конкретной страны. Другими словами, государство может стимулировать структурные изменения, но не любые, а только те, которые базируются на специфических активах экономики, дающих преимущество определенным секторам в конкурентной борьбе на мировых рынках. Это – существенное отли-

<sup>4</sup> Эти термины, насколько нам известно, введены в оборот В. Завадниковым (Завадников, 2007) и Е. Кузнецовым (Российская промышленность..., 2008, гл. 9).

чие, поскольку в середине прошлого века сторонники активной промышленной политики часто полагали, что государство может создать *любую* нужную ему структуру экономики, активно стимулируя, например, замещение импорта.

В этой работе мы рассмотрим отдельный *страновой кейс* практического применения различных концепций промышленной политики в России и эволюцию как самих подходов к государственной промышленной политике, так и ее инструментов, на протяжении последних 20 лет.

Теоретические и практические дебаты на тему промышленной политики традиционно носят в России крайне ожесточенный характер, по меньшей мере, по трем причинам. Во-первых, не вполне правомерно, но именно этот вопрос является одним из водоразделов между экономическими «либералами» и «традиционалистами», а в 1990-е годы – между «шокотерапевтами» и «градуалистами». Во-вторых, промышленная политика стала Бородинским полем для гораздо более масштабной битвы между сторонниками ведущей роли государства и убежденными сторонниками ведущей роли частного предпринимательства в формировании структуры экономики, а также между «дирижистами» и «институционалистами». И, наконец, споры по поводу промышленной политики часто маскируют лоббистские войны между сторонниками государственного протекционизма в отношении секторов и отраслей, наиболее пострадавших от структурных изменений 1990-х годов.

Ограниченный объем статьи не позволяет дать детальный обзор российских работ, посвященных российской промышленной политике. Такие известные экономисты, как Г. Клейнер, В. Полтерович, К. Бабкин, В. Завадников, А. Татаркин, О. Романова, Е. Ясин, А. Яковлев, Е. Кузнецов, В. Дементьев, С. Глазьев и многие другие, активно публиковали работы на эту тему. По существу на этом же поле (чаще всего, используя более традиционный для советской экономической науки термин – «структурная политика») работали сотрудники Института народнохозяйственного прогнозирования РАН В. Ивантер, М. Ксенофонтов, А. Белоусов и Д. Белоусов. А если рассматривать и работы, посвященные отдельным отраслям или инструментам промышленной политики, то в список придется включить, вероятно, большую часть российских экономистов.

Анализ взглядов различных экспертов на промышленную политику и их эволюции, безусловно, мог бы быть предметом отдельной работы, но в данной статье мы сконцентрируемся не на взглядах экспертного сообщества, а на тех концепциях, которые реально были востребованы российским государством на том или ином этапе развития экономики. Собственно, вопрос, почему из всегда имеющегося большого спектра различных подходов, концепций и инструментов промышленной политики выбирается тот или иной, является, на наш взгляд, одним из самых интересных и недостаточно исследованных.

Как отмечено ранее, существуют различные определения промышленной политики (см., например, абсолютно разные определения Комиссии США по международной торговле (Tyson, 1992) и Лиссабонской конвенции стран ЕС (European Commission, 2007)). Но в целом все определения можно разделить на два типа: в одном случае в явном виде указано, что бенефициарами государственной политики выступают некие выбранные отрасли (сектора), т.е. фиксируется селективность промышленной политики. Во втором случае речь идет о создании условий вообще, как бы для всех, хотя и та и другая политика может вести к структурным сдвигам в экономике, поскольку создаваемые условия могут в разной степени повлиять на развитие предприятий и секторов. Собственно, *это различие и составляет основной водораздел между вертикальной и горизонтальной политиками*. Эти два основных типа политики могут пересекаться в составе инструментов. Для вертикальной промышленной политики в большей степени характерны прямые государственные субсидии или государственные инвестиции в развитие приоритетных секторов и отраслей, тогда как для новой, горизонтальной, политики – институциональные меры, изменения «правил игры» на определенных рынках, создание так называемых «институтов открытого доступа» (North et al., 2010; Норт и др., 2012).

В то же время ряд таких инструментов, как, например, институты развития, могут использоваться как в новой, так и в старой промышленной политике. Так, в частности, Банк развития, существующий в ряде стран, включая Россию, может иметь как ясно специфицированные отраслевые приоритеты, так и быть институтом открытого доступа для проектов в любом секторе. Другой пример – российская корпорация РОСНАНО, ориентированная на поддержку не отдельных секторов, самостоятельной индустрии, основанной на определенном типе технологий, вне зависимости от сферы их применения.

В отдельный тип промышленной политики можно выделить случаи, когда прямая государственная поддержка оказывается инфраструктурным отраслям (транспорту, энергетике), но при этом основными бенефициарами выступают другие, вполне определенные секторы. Характерным примером может здесь служить политика Бразилии в 1990–2000-е годы, в том числе бразильская программа «Бразилия в действии» (Швец, 2004), в результате которой был обеспечен высокий рост экспорта прежде всего продукции сельского хозяйства.

Как традиционная, так и новая промышленная политика, предполагают наличие достаточно четких государственных приоритетов. Кроме того, промышленная политика – это всегда попытка изменить, например ускорить, естественный ход событий. Промышленная политика может считаться успешной, если выигрыш страны в целом (включая как прямые, так и косвенные выгоды) от развития выбранных приоритетных секторов выше ущерба от замедления развития всех остальных.

Основанием для применения инструментов промышленной политики, как правило, служат соображения национальной безопасности, ссылки на долгосрочные стратегические интересы страны, которые рынок не учитывает, например, из-за более короткого горизонта планирования (market-failure), высокие социальные издержки невмешательства в экономическое развитие (рост безработицы в стране или в отдельных регионах и т.п.) и др.

Необходимо подчеркнуть, что в данной работе мы не рассматриваем ряд инструментов государственного вмешательства широкого профиля, направленных на поддержку неопределенного перечня отраслей. К инструментам такого рода относится, например, политика валютного курса, регулирование цен на отдельные факторы производства (энергию, труд)<sup>5</sup>. Такие меры, безусловно, влияют на структуру экономики, но в российской практике это воздействие не является целенаправленным. Также из анализа исключены меры, направленные на поддержку сельхозпроизводителей, которые являются важным аспектом промышленной политики в целом во многих странах. Большое число применявшихся в рассматриваемый период в России инструментов в этой области и их эффективности требует отдельного и детального исследования.

### **Промышленная политика России: этап становления**

Как отмечалось ранее, экономическая политика в централизованной плановой экономике почти полностью укладывалась в понятие промышленной политики, поскольку основным инструментом являлся маневр государственными капитальными вложениями для решения проблемы продуктовых дефицитов. Неудивительно, что призывы к активной промышленной политике в первой половине 1990-х годов воспринимались как призыв к реанимации системы централизованного планирования. Промышленные лобби видели в лозунгах промышленной политики возможность выбить из государства поддержку и дотации, что, естественно, приводило к противостоянию сторонников макростабилизации и сторонников сохранения и усиления государственной поддержки отдельных отраслей. В результате на протяжении 1990-х годов важность промышленной политики неоднократно декларировалась на всех уровнях, однако реальные действия, направленные на их реализацию, отсутствовали или противоречили этим декларациям.

Фактически попытки разработать государственную промышленную политику начались, как это ни парадоксально, практически одновременно с началом либеральных рыночных реформ, концепция которых отрицала такую политику, в принципе. На первом этапе ведущую роль в разработке такой политики играл Государственный комитет по промышленной политике России (Госкомпром РФ). Следует заметить, что комитет (да и правительство в целом) в тот период не

<sup>5</sup> Особенности налогообложения нефтегазового сектора и связанное с этим различие между внутренними и мировыми ценами, а также влияние этих цен и различий между ними на структурные сдвиги в экономике рассматриваются, например, в работах (Гурвич, 2010; Бобылев и др., 2012).

имел ресурсов для практических активных действий, не были еще созданы и механизмы для эффективного вмешательства в экономику и влияния на ее структуру. Так что ведущая роль сводилась к наработкам концептуального плана. Тем не менее важным элементом этой деятельности стало изучение опыта других стран, в частности Японии, представители которой в этот период пытались активно популяризировать свой опыт в российских властных структурах.

Первоначально разработчики государственной промышленной политики пытались решать такие ключевые для того трансформационного периода проблемы, как падение внутреннего спроса на промышленную продукцию, особенно на инвестиционные товары, проблемы обеспечения предприятий дешевым оборотным капиталом с целью увеличения загрузки имеющихся мощностей (в условиях бартера, неплатежей и высокой инфляции эта проблема была актуальной практически для всех предприятий, но особенно – для предприятий с более длительным производственным циклом). Параллельно шел поиск отраслей-локомотивов, государственная поддержка которых (через межотраслевые связи) могла бы дать импульс росту промышленного производства. В качестве таковых предлагалось использовать, например, жилищное строительство, автомобилестроение и даже ТЭК. Однако все эти амбициозные задачи упирались в отсутствие сколько-нибудь значимых ресурсов, которые государство могло и было готово потратить на эксперименты в области промышленной политики. К 1995 г. процессы деиндустриализации зашли так далеко, что стало очевидно, что с отраслями-локомотивами дело обстоит весьма неважно. Выпуск промышленной продукции сократился вдвое, обрабатывающих отраслей – на 60%, в отдельных отраслях (таких как легкая промышленность) падение было практически пятикратным (табл. 1). В этот период из-за финансовой и институциональной слабости государства основой концепции промышленной политики стали так называемые «точки роста», а также развитие импортозамещения за счет протекционистской внешнеэкономической политики, ускорение внутрипромышленной интеграции и построения цепочек (развития финансово-промышленных групп – ФПГ). Впрочем, эти идеи, даже сформулированные в официальных документах, также остались нереализованными. Разработка и введение протекционистских барьеров в торговле противоречила намерениям вступления в ВТО (переговоры начались еще в 1993 г.). В части формирования интегрированных структур все свелось по существу к созданию реестра ФПГ, который в условиях отсутствия каких-либо специальных условий для работы таких групп так и не стал реальным инструментом промышленной политики.

Реальными локомотивами роста стали торговля и рыночные услуги, а внутри обрабатывающей промышленности относительно меньшие темпы спада наблюдались в таких ресурсоемких и энерго-

Таблица 1

Падение производства в отдельных отраслях промышленности в период трансформационного спада в 1992–1998 гг. (1991 г.=100%)

Отрасли	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Промышленность, всего	84,0	72,5	56,8	54,2	50,1	50,6	48,2
Добыча полезных ископаемых	88,2	79,0	72,7	70,7	68,6	68,8	67,2
Обрабатывающие производства	81,8	69,2	50,4	47,5	42,6	43,4	40,7
Производство пищевых продуктов	80,0	70,8	56,7	50,2	46,7	46,4	46,1
Текстильное и швейное производство	71,9	56,7	31,2	22,0	17,3	17,6	16,3
Обработка древесины и изделий из дерева	78,7	65,8	44,1	40,7	32,6	30,8	29,5
Химическое производство	79,0	63,8	50,6	54,7	49,0	50,6	47,4
Металлургия и металлообработка	82,3	68,1	56,4	57,6	54,4	56,7	53,4
Производство машин и оборудования	84,4	69,7	43,6	38,1	30,8	30,9	27,0
Производство электрооборудования	79,8	70,0	42,1	37,3	34,3	34,2	34,3
Производство транспортных средств и оборудования	85,3	75,4	50,3	45,0	42,8	47,7	42,2

Источник: рассчитано по данным официальной статистики Росстата (статистический сборник «Промышленность России» 2002, 2005 гг., раздел «Промышленное производство» на сайте [www.gks.ru](http://www.gks.ru)).

емких отраслях, как металлургия и химия. Такие структурные сдвиги определялись логикой рынка и конкурентными преимуществами, но никак не декларируемыми приоритетами промышленной политики.

Квинтэссенцией разработок этого периода явились весьма компромиссные «Основные направления промышленной политики РФ», изданные в 1995 г. тиражом в 300 экземпляров. Практического значения эти разработки не имели. Тем не менее даже в условиях отсутствия комплексной государственной политики некоторые меры из ее арсенала в этот период все же были реализованы: разрешение толлинга в ряде отраслей, прежде всего в цветной металлургии; печально известный проект высокоскоростных железных дорог. Отметим, что при всей неоднозначности такой меры, как разрешение толлинговых процедур, в первой половине 1990-х годов именно она действительно позволила резко повысить привлекательность металлургических активов, сохранить высокую загрузку мощностей и предотвратить глубокий кризис в ряде отраслей, таких как, например, алюминиевая промышленность. Было ли это правильно, и кто явился основным бенефициаром такой промышленной политики, – вопросы иного рода, но этот

кейс интересен, поскольку показывает, что даже в тех сложнейших экономических условиях в руках государства все же были некоторые рычаги, позволявшие в принципе влиять на структурные изменения.

Последний в 1990-е годы пик активности разработок в области промышленной политики связан с разработкой среднесрочных и долгосрочных государственных программ развития. При этом разработки Минэкономики и отраслевых ведомств 1997–1998 гг. даже не были доведены до конца из-за смены правительства; более того – они также были девальвированы и дезавуированы финансовым кризисом 1998 г. Последней в 1990-е годы вспышкой активности в области промышленной политики стали материалы, подготовленные тогдашним Министерством промышленности и науки для «программы Грефа» весной 2000 г., и соответствующий раздел самой этой программы (Свинаренко и др., 2000; Симачев и др., 2002).

Эти материалы имели чрезмерно общий характер, отчасти повторяли идеи предыдущих концепций – развитие импортозамещения, протекционизм и поддержка экспорта, развитие инновационной деятельности и т.д. Вместе с тем эти предложения уже выходили за рамки промышленности, включали в рассмотрение другие секторы экономики. В них были декларированы некоторые положения, которые впоследствии легли в основу многих других программных документов правительства. В финальный вариант «программы Грефа» эти материалы практически не вошли.

Симптоматично, что авторы разработок того времени по существу смирились с тем, что государство не имеет (и не будет иметь, как тогда казалось) в обозримой перспективе средств для прямых активных вложений в экономику, что, как выяснилось, оказалось неверным предположением.

Еще в середине 1990-х годов был введен в оборот такой инструмент, как Федеральные целевые программы, нацеленный (среди прочего) и на решение задач структурной перестройки экономики. Первые государственные целевые программы стали формироваться еще в 1993 г., но лишь в середине 1995 г. появились нормативные основы разработки и реализации федеральных целевых программ (ФЦП)<sup>6</sup> (Кузык и др., 2010). Однако на практике эти программы выступали в большей степени как дополнительный канал финансирования для министерств и ведомств, чем как инструмент решения проблем структурной перестройки. Хроническое недофинансирование запланированных расходов по программам (прежде всего в части внебюджетных источников) превращало их в набор несвязанных проектов, финансируемых государством и объединенных формально отраслевой или региональной принадлежностью.

<sup>6</sup> Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» был утвержден «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

### **Эволюция государственной промышленной политики на этапе роста российской экономики (2001–2012)**

Кризис 1998 г. ознаменовал завершение периода трансформационного спада в российской экономике и начало этапа быстрого экономического роста, который продолжался вплоть до кризиса 2009 г. 1998 г. стал переломным моментом не только в тенденциях экономического развития, но и в политической идеологии. «Нулевые» были периодом принципиального пересмотра взглядов политической элиты на возможности рыночных механизмов и на роль государства в экономике. Безусловно, этот процесс не был одномоментным и занял несколько лет. Основные черты новой модели государственной политики в основном оформились к 2004 г. – началу второго президентского срока В.В. Путина.

Трансформация в политике первой половины 2000-х годов была связана не только и не столько с изменением политических взглядов руководства страны, сколько с теми объективными процессами, которые происходили в стране и экономике.

Во-первых, итоги социально-экономического развития 1990-х годов достаточно наглядно показали, что пущенные на самотек рыночные силы в условиях слабости государственных институтов хотя и позволяют решать некоторые задачи, связанные с достижением текущей сбалансированности экономики, прежде всего решают проблемы дефицитов на товарных рынках – но не могут обеспечить устойчивого сбалансированного развития, а, кроме того, создают новые дисбалансы – так называемые *институциональные ловушки* – термин, введенный в широкий оборот В.М. Полтеровичем (Полтерович, 1999). Следствиями слабости государства в 1990-е годы стала резкая социальная и региональная дифференциация, захват государства (*state capture*) крупнейшими частными корпорациями (олигархат), высокая монополизация экономики, нарушение рыночного ценообразования и неуправляемый бюджетный дефицит из-за низкой платежной дисциплины и т.п.

Во-вторых, и это было важно для развития промышленной политики, итогом развития в 1990-е годы стало понимание того, что рыночные силы балансируют экономику при крайне вырожденной структуре производства. Частная инициатива, мотивированная (в полном соответствии с экономической теорией) нормой прибыли, вела к тому, что наиболее прибыльными и, соответственно, развивающимися опережающими темпами секторами экономики стали: экспорт природных ресурсов (высокоприбыльный, прежде всего за счет приватизируемой природной ренты), торговая и посредническая деятельность, а также производство ряда неторгуемых (или слабо торгуемых) товаров и услуг.

Другие секторы экономики, в первую очередь обрабатывающие производства и инфраструктурные отрасли, вчистую проигрывали

этим секторам конкуренцию за инвестиции (которых в тот период и так было недостаточно), что не только вело к их относительному и абсолютному сокращению, но и ограничению возможностей модернизации и технологического развития, в которых эти отрасли крайне нуждались. Отсутствие инвестиций и инноваций, в свою очередь, вело к дальнейшему снижению относительной конкурентоспособности этих секторов, низкой рентабельности и падению их инвестиционной привлекательности.

Понимание того, что такая модель развития ведет к закреплению сырьевой специализации и в долгосрочном плане будет неустойчивой, сложилось в руководстве страны уже в начале 2000-х годов (среди экспертов – гораздо раньше), но реальные шаги, направленные на преодоление этих тенденций, заметно запоздали. Это было вызвано тем, что в первой половине 2000-х годов приоритеты государственной политики были сконцентрированы на восстановлении управляемости экономикой (борьба с олигархами, сепаратизмом на региональном уровне, восстановлением платежной дисциплины и т.п.), решении неотложных проблем в социальной сфере, достижении макроэкономической и бюджетной сбалансированности. Кроме того, более или менее существенные и условно свободные ресурсы оказались в руках государства только после того как существенно выросли цены на российские экспортные сырьевые товары, а природная рента была частично огосударствлена через изменения в налогообложении и деприватизации части нефтяных активов (дело ЮКОСА).

В начале 2000-х годов активные действия государства в области промышленной политики тормозились отчасти отсутствием единства взглядов в руководстве страны на методы проведения такой политики, ограниченными ресурсами в распоряжении государства, обилием накопившихся неотложных социальных и политических проблем, отсутствием четких структурных приоритетов. Но значимым препятствием был и крайне ограниченный арсенал инструментов, находившихся в распоряжении государства. Механизмы прямых субсидий были не развиты и находились фактически под запретом в силу того, что в этот период Россия по-прежнему вела активные переговоры, связанные со вступлением в ВТО, и государство не хотело усложнять долгие переговоры. Механизмы частно-государственного партнерства отсутствовали (не было нормативной базы). Более того, в этот период для предотвращения неэффективного расходования средств бюджета фактически был введен законодательный (на уровне Бюджетного кодекса) запрет на финансирование совместных проектов государства и бизнеса. В рамках повышения налоговой дисциплины шла активная борьба Минфина и налоговой службы с различными налоговыми льготами, введение которых в предшествующий период доминирования частных групп влияния во власти имело неуправляемый характер.

И тем не менее уже в первой половине 2000-х годов наблюдается более широкое применение инструментов *традиционной вертикальной промышленной политики*. В условиях отсутствия иных инструментов и механизмов основным стал уже существовавший и законодательно легализованный инструмент Федеральных целевых программ. К 2004 г. число таких программ исчислялось десятками, а с учетом подпрограмм – приближалась к двум сотням<sup>7</sup>. Фактически ФЦП стали рассматриваться как универсальный способ решения любых проблем: от частных (ликвидация последствий аварии на Чернобыльской АЭС) до глобальных институциональных (развитие судебной системы), региональных (программы развития отдельных субъектов Федерации и регионов) и отраслевых (развитие гражданского авиастроения). Далеко не все ФЦП были направлены на решение задач структурной политики, но практически вся структурная политика государства помещалась в поле федеральных программ.

К сожалению, эти программы унаследовали недостатки, характерные для первых ФЦП, принятых еще в 1990-е годы. Этот инструмент рассматривался ведомствами по-прежнему просто как способ извлечь дополнительные ресурсы из бюджета для решения своих текущих, а отнюдь не стратегических, проблем. Нечетко сформулированные цели, необоснованность как затрат, так и результатов, приводили к низкой эффективности этого инструмента. В программы на стадии разработки закладывались огромные масштабы финансирования из региональных бюджетов и из средств частного бизнеса, которые не были ничем обоснованы и обеспечены и в большинстве случаев никогда не бывали реально привлечены, что вело к хроническому недофинансированию программных мероприятий и не позволяло даже приблизиться к достижению заявленных целевых показателей. Большое число программ приводило к распылению ограниченных бюджетных средств как между программами, так и внутри программ по отдельным мероприятиям. Фактически отсутствовал эффективный механизм контроля достижений целей программ. В ряде случаев возможность использовать ФЦП как инструмент развития отдельных секторов блокировалась стремлением четко разграничить затраты и выгоды государства и бизнеса. Установка на обеспечение экономической отдачи от государственных проектов, направленных на изменение структуры экономики, во многом сохраняется и до сих пор, несмотря на то что она в значительной степени противоречит концепции компенсации «провалов рынка», т.е. вложениям государственных средств именно туда, где быстрой отдачи быть не может и где бенефициаром выступает зачастую неопределенный круг компаний, не участвующих напрямую в реализации таких проектов. Другими словами, государство часто отказывается от идеологии создания общественного блага, требуя выгод именно для себя, что, заметим, крайне ограничивает круг проектов, которые могли бы получать государственную

<sup>7</sup> Многие ФЦП были многопрофильными, например ФЦП «Мировой океан», и включали несколько фактически самостоятельных программ, к которым, в соответствии с нормативными положениями, применялись те же требования, что и к самостоятельным программам.

поддержку. Неуправляемые процессы создания и реализации ФЦП и их очевидная неэффективность приводили к разочарованию и недовольству этим инструментом со стороны лиц, принимающих решения.

В середине 2000-х годов начался процесс активного поиска иных инструментов государственной промышленной политики. Уже в первой половине 2000-х годов были начаты эксперименты, направленные на поиск и внедрение инструментов горизонтальной промышленной политики. Наиболее известным и масштабным стал эксперимент Министерства промышленности и науки, состоявший в запуске в 2003 г. так называемых *инновационных проектов государственного значения*, получивших неофициальное название «инновационные мегапроекты». Суть этого эксперимента состояла в конкурсном отборе крупных проектов модернизации и развития производства новой, инновационной продукции частными компаниями при поддержке государства. В обмен на обязательство существенного (многократного) наращивания выпуска новой продукции государство предоставляло средства на финансирование исследований и разработок и на производственное освоение новых продуктов и технологий. Однако большого развития этот опыт не получил (за 2003–2009 гг. на эти проекты было выделено примерно 1,5 млрд руб.)<sup>8</sup>.

Другим экспериментом в области поиска инструментов промышленной политики в первой половине 2000-х годов стало внедрение *механизма особых зон* (попытка повторить успешный опыт Китая). Однако опять-таки в силу противоречий внутри власти и ограничений нормативного плана эти зоны не обеспечили высокой привлекательности для инвесторов. Те, что были созданы, не показали значимых с экономической точки зрения результатов, и эксперимент фактически был заморожен<sup>9</sup>.

Отсутствие эффективных инструментов промышленной политики, с одной стороны, и нарастание ощущения угрозы от усиливавшейся сырьевой зависимости России, с другой, стимулировали во второй половине 2000-х годов новую волну поиска иных форм и методов проведения государственной промышленной политики. Основными подходами в этот период стало создание государственных корпораций и институтов развития. Государственные корпорации рассматривались отчасти как инструмент консолидации государственных активов (и частично деприватизации частных активов) в ряде стратегически важных секторов, а отчасти – как способ обойти существовавшие нормативные ограничения прямого участия государства в финансировании производственной деятельности предприятий. Не углубляясь в обсуждение плюсов и минусов государственных корпораций как инструмента государственной промышленной политики, заметим, что по существу введение этой формы стало признанием неспособности или нежелания государства искать эффективные методы частно-государственного пар-

<sup>8</sup> Итоги этого эксперимента, насколько нам известно, широко публично не обсуждались, но некоторые данные можно найти на сайте Минпромторга России <http://www.minpromtorg.gov.ru/industry/radioelectronic/1>.

<sup>9</sup> О неоднозначных итогах развития ОЭЗ см., например, результаты недавнего аудита Счетной палаты РФ (Резникова, 2012).

тнерства и закукливания структурной политики в рамках государственного сектора экономики (при росте доли этого сектора). Эта тенденция сохраняется до настоящего времени. Замыкание структурной политики в рамках государственного сектора имело следствием и ослабление интереса государства к проблемам инвестиционного климата – ведь основной инструмент структурной политики оказался выведен из общего институционального поля, а возникающие проблемы можно было решать штучным образом: путем прямого диалога с государственными компаниями.

Обсуждая тенденции в промышленной политике российского государства в 2000-е годы, нельзя не остановиться на одном – уникальном для современном России – кейсе *отраслевой структурной политики*, который следует признать относительно более успешным, чем все иные эксперименты. Речь идет о реструктуризации и модернизации автомобилестроения за счет привлечения иностранных инвестиций – сугубо институциональной мере, а точнее, комплексе мер, включавших введение льготного режима промышленной сборки при повышении пошлин на ввозимые в Россию зарубежные автомобили (главным образом подержанные). Система таких мероприятий привела к созданию нескольких современных автомобильных кластеров (Санкт-Петербург, Калуга и др.), что существенно повысило технический уровень и конкурентоспособность этой отрасли (правда, за счет снижения доли добавленной стоимости в цене автомобиля, которая производится в России). Это – один из немногих примеров, когда государство поступило интересами отечественных производителей во имя роста эффективности. Следствием стало, с одной стороны, ухудшение ситуации в традиционной автомобильной промышленности, с другой – повышение конкурентоспособности крупного сектора промышленности и частичное замещение импорта.

Несмотря на активное движение государства в сторону вертикальной промышленной политики, в последние годы оно также продолжало искать эффективные инструменты горизонтальной политики. Эти инструменты развивались главным образом в сфере стимулирования инноваций. К их числу следует отнести и различные программы поддержки исследований в вузах, включая создание национальных исследовательских университетов, и поддержки инновационных венчурных фондов, а также отдельные меры в области налогового стимулирования. Но к серьезным структурным сдвигам эта деятельность не привела. Очередной попыткой применить заимствованные из опыта других стран инструменты стало создание *технологических платформ*, которые по замыслу должны были объединить усилия бизнеса и власти в плане технологической модернизации и развития инноваций в приоритетных направлениях. Возможно, что делать выводы относительно успехов этого эксперимента преждевременно, но пока существенных прорывов (как технологических, так и экономических) в результате их применения не наблюдается.

В целом, период «нулевых» годов характеризовался фронтальным ростом обрабатывающих отраслей промышленности при сохранении тенденции сокращения их доли в ВВП. Лидерами роста внутри обрабатывающей промышленности были производства, выпускающие потребительские товары, чья динамика определялась главным образом ростом доходов домашних хозяйств и, соответственно, внутреннего потребительского спроса (табл. 2). Но опять-таки эти структурные сдвиги нельзя отнести к результатам государственной промышленной политики.

С определенными оговорками к новейшим инструментам промышленной политики в части выстраивания системы взаимодействия бизнеса и власти можно отнести механизмы диалога с бизнесом через привлечение бизнес-ассоциаций к работе над совершенствованием государственного регулирования и в создании новых форм (площадок) для обсуждения институциональных проблем, таких как, например, *Агентство стратегических инициатив (АСИ)*, а также «Открытое

Таблица 2

Рост производства в отдельных отраслях промышленности после кризиса 1998 года (1998 г.=100%)

Отрасли	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2013
Промышленность, всего	108,9	121,8	136,8	155,2	176,2	160,8	190,0	196,5	197,2
Добыча полезных ископаемых	104,0	117,3	136,2	147,5	156,6	156,3	165,0	166,6	168,5
Обрабатывающие производства ДК	112,8	127,6	142,3	169,2	202,6	172,7	205,6	216,1	217,2
Производство пищевых продуктов (включая напитки и табак)	112,6	128,1	146,7	163,3	188,0	190,4	202,7	211,1	212,3
Текстильное и швейное производство ДМ	115,3	155,2	153,2	152,3	169,5	134,3	154,5	155,6	162,3
Обработка древесины и изделий из дерева	111,2	123,7	141,4	164,6	184,0	145,8	168,9	162,5	175,5
Химическое производство	127,6	147,4	155,7	172,8	192,9	171,3	206,5	215,0	226,6
Металлургия и металлообработка	108,5	130,9	147,4	163,9	187,9	156,7	181,3	190,0	190,0
Производство машин и оборудования	113,2	127,3	138,2	166,4	235,5	160,5	197,2	202,5	195,6
Производство электрооборудования	105,5	143,0	188,9	338,5	431,7	271,0	349,8	372,2	368,5
Производство транспортных средств и оборудования	113,8	92,7	104,6	125,0	141,0	88,9	146,5	161,6	165,1

Источник: рассчитано по данным официальной статистики Росстата (раздел «Промышленное производство» на сайте [www.gks.ru](http://www.gks.ru)).

*правительство*», инициативы по поддержке инновационных и промышленных кластеров и т.п. Увы, но мы можем наблюдать некоторые признаки того, что и такого рода площадки часто используются для лоббирования интересов отдельных компаний, а не для совершенствования условий развития секторов и отраслей.

Важнейшим новым инструментом промышленной политики, безусловно, стало создание ряда *институтов развития*<sup>10</sup>, таких как Роснано, Российская венчурная компания (РВК), Внешэкономбанк, которые формально представляли собой *новые механизмы реализации структурной политики*, хотя эффективность их деятельности сложно оценить, в том числе и потому, что экономический кризис 2008–2009 гг. в значительной мере «смешал карты» и заставил переключить, например, ВЭБ на решение антикризисных задач.

Кризис, с одной стороны, заставил государство перейти от стратегических задач к тактическим, в том числе путем перехода к ручному управлению, с другой – в очередной раз пересмотреть приоритеты развития и возможности государства финансировать масштабную структурную перестройку экономики. В политике в очередной раз возникла двойственность, отразившаяся, например, в приоритетах «Стратегии 2020», которая хотя и являет собой продукт экспертного сообщества, но разрабатывалась в тесном сотрудничестве и диалоге с представителями государственных структур. В этой стратегии (которая, как и в свое время «программа Грефа», была одобрена, но не стала официально принятой программой действий правительства) в число приоритетов снова вошли проблемы совершенствования инвестиционного климата, новая приватизация, направленная на сокращение государственного участия в экономических процессах. В области развития инструментов был сделан акцент на *институты новой, горизонтальной промышленной политики* – в основном технологической направленности. Но пока все эти предложения остаются исключительно благими пожеланиями.

Основные этапы и эволюцию государственной политики в 2000-е годы можно проиллюстрировать следующим образом (табл. 3).

Резюмируя итоги последних 10 лет развития промышленной политики в России, можно утверждать, что это был *период масштабных экспериментов в области инструментов промышленной политики как горизонтальной, так и вертикальной*. Эти эксперименты сводились к попыткам привить, очень часто без должной адаптации, на российскую почву опыт других стран – очень разных и сильно отличающихся от России и по своим стартовым условиям, и по набору конкурентных преимуществ. К сожалению, по большей части эти эксперименты не дали ожидаемого результата. Даже имевшийся иногда позитивный эффект не был замечен государством, а подававшие надежды эксперименты не были своевременно расширены и введены в постоянную практику. Как следствие – они не смогли переломить роста зависимости экономики от сырьевого сектора, не способствовали улучшению структуры экс-

<sup>10</sup> Более подробно о создании и развитии системы финансовых институтов развития см., например, работу (Симачев, Кузык, Иванов, 2012).

Таблица 3

## Основные этапы промышленной политики России в 2000-е годы

2000–2003	Мягкая регуляционная политика (налоги, тарифы Естественных монополий, политика обменного курса). Инициативы от бизнеса	Высокий уровень персонафицированности отношений бизнеса и власти. Практика встреч с крупным бизнесом. Государство – арбитр при столкновении интересов	Прямые конфликты между бизнес-группами. Вовлечение силовых структур в бизнес-конфликты
2004–2007	Вертикальная отраслевая политика. Использование бюджетных средств и государственной собственности. Инициативы – от государства Фиксация ресурсов для будущего в институтах развития	Демонстрация государством силы. Институционализация доступа (Совет по конкурентоспособности). Построение иерархии, выстраивание властной вертикали, усиление государственного контроля	Усиление конкуренции между властными элитами, в том числе через контрольные органы. Преобразование групп интересов
2008–2011	Антикризисная политика, методы ручного управления. Контроль цен. Установление преференций. Поиск новых источников роста (инновации, модернизация, структурная приватизация). Переход к технологической политике	Расширение конкуренции в сфере доступа к власти (Президентская и правительственная комиссии). Новые формы взаимодействия с бизнесом (АСИ). Расширение числа субъектов формирования политики	Дальнейшее усиление давления контрольных органов. Подключения регуляторов для давления на бизнес в социально-чувствительных сферах
2012 – по наст. время	Ужесточение бюджетных ограничений. Ставка на реиндустриализацию, налоговый маневр, улучшение инвестиционного климата. Изменение условий для промышленной политики после вступления в ВТО	Поиск новых групп поддержки политики. Создание новых механизмов для коммуникаций (Открытое правительство)	Появление новых игроков, рост конкуренции со стороны предложения новых мер. Частичное дерегулирование, передача части полномочий регионам.

порта, не помогли преодолеть продолжающееся сокращение сектора обрабатывающей промышленности (по крайней мере, не остановили тенденции абсолютного и относительного сокращения числа рабочих мест в этом секторе), не смогли преодолеть разрыв в технологическом уровне и инвестиционной привлекательности между сырьевыми отраслями и сектором неторгуемых услуг и отраслями высокой степени переработки.

Следует ли из этого, что все было бесполезно, а политику следует признать провалившейся? На наш взгляд, совсем нет. Анализ применения различных инструментов, и в том числе анализ причин неудач многих из них, дает, как нам кажется, богатые возможности для извлечения уроков и формирования новых подходов к промышленной политике, адаптации существующих и разработки новых инструментов, которые бы в большей степени учитывали национальные особенности и были более пригодны в условиях России.

## **Уроки применения инструментов промышленной политики в России**

**Урок 1.** Эффективность проведения промышленной политики в России была существенно ограничена отсутствием четких и обоснованных приоритетов. Особенно это относится к эпизодическим попыткам реализации вертикальной промышленной политики. Следует признать, что сам механизм выбора и пересмотра государственных приоритетов в России имел непрозрачный характер, а формальные (декларируемые) и реальные приоритеты часто существенно различались. Оторванность системы приоритетов от реальной экономической политики, в том числе отсутствие хотя бы попыток со стороны государства понять и оценить прогресс в реализации того или иного приоритета, существенно подрывала доверие стратегических инвесторов и общества к каждой следующей порции приоритетов, поступивших от государства.

Конечно, рациональное определение приоритетов – это важно, но... Обычно очередной цикл внимания к промышленной политике в России начинался с обсуждения приоритетов – на этом же, по большому счету, все и заканчивалось. Приоритеты воспринимаются большинством игроков как некий рубрикатор направлений, под которые можно попросить государственные деньги.

Довольно часто приоритеты промышленной политики отождествляются с признанием важности для российской экономики тех или иных секторов и отраслей. В таких условиях неизбежно происходило расширение и размывание состава приоритетов. Практика показывает, что переход от определения отраслевых приоритетов к технологической ситуации кардинально не улучшает, так как и в научно-технологической сфере есть свои неприкасаемые приоритеты (космос, ядерная энергетика и т.п.). Начинать, по-видимому, надо не столько с тематического определения приоритетов, сколько с их функционала и принципов выстраивания промышленной политики.

**Урок 2.** Существенной проблемой является ориентация (надежды) на максимизацию всех преимуществ от промышленной политики в масштабе только национальной экономики. Необходимо заметить, что большинство российских инициатив в области промышленной политики были ориентированы на внутренний рынок, т.е. предполагали структурные изменения прежде всего за счет импортозамещения. Это значительно усиливало риски введения протекционистских барьеров, ограничения конкуренции, замещения частного спроса государственным для поддержки избранных приоритетов, и в результате – последовательной мультипликацией проблем и издержек при неверных стартовых решениях.

Однако мировой опыт и большая часть успешных примеров в области промышленной политики связана с ориентацией на завоевание мирового, экспортного, рынка. Заметим, что глобализация несколько не

снижает, а, наоборот, повышает значимость отработки политики выстраивания глобальных цепочек формирования стоимости, переноса и расширения современных компетенций, выбора стратегических партнеров и формирования различных технологических альянсов, причем с учетом присоединения России к ВТО требуется разработка иных, более тонких и результативных инструментов поддержки экспорта.

**Урок 3.** Промышленная политика без опоры на обеспечение демонстрационных эффектов, конкуренцию среди компаний и инвесторов и независимую оценку – в принципе возможна, но малоэффективна. Акцент на преимущественное использование государственных ресурсов резко повышает риски рентоориентированного поведения собственников и ограничивает возможности получения адекватной оценки. На все приоритеты ресурсов, как правило, не хватает; соответственно, возникают основания для ограниченной ответственности, а также для просьб в получении дополнительных ресурсов для достижения еще лучших (в будущем) результатов.

Частно-государственное партнерство в условиях реального неравноправия государства и частного бизнеса рассматривается собственниками как источник риска в дальнейшем перераспределении собственности. Как итог – формирование унии между ограниченным кругом частных игроков и государственным органом, оказывающим поддержку, создание мощных стимулов рентоориентированного поведения и имитации позитивных изменений, когда все участники заинтересованы в извлечении ренты из *процесса реализации* промышленной политики, а не из ее *результата*.

**Урок 4.** Реализация промышленной политики в отрыве от внедрения институциональных изменений, особенно в организации отдельных секторов, создает существенные ограничения в получении позитивных результатов и высокие риски внесения чрезмерных искажений в рыночную среду. Однако в силу внутривластных причин и тотального недоверия к частной инициативе государство больше тяготеет к использованию прямых государственных вложений, чем к реализации мер, направленных на формирование более благоприятных условий ведения бизнеса.

Прямые инструменты поддержки крайне чувствительны к уровню компетентности бюрократического аппарата и государственного менеджмента, содержат высокие коррупционные риски, что слишком часто приводит к дискредитации инструмента в целом. Барьером повышения эффективности прямых мер промышленной политики является ориентация государственных структур, осуществляющих поддержку, на тотальный контроль реципиента и погоня за количественными значениями целевых показателей. Подотчетность получателя поддержки часто переходит в подконтрольность, резко усиливает риски различных проверок со стороны различных структур и увеличивает объем всевозможной отчетности, очень часто отпуги-

вая наиболее эффективных потенциальных получателей, которые тем самым освобождают место для не самых эффективных.

Вне зоны внимания в рамках промышленной политики очень часто оказываются прежде всего средний частный бизнес и средние по масштабам, пусть и эффективные, проекты. Ориентация на крупный и сверхкрупный бизнес ведет к персонификации взаимоотношений между представителями государства и руководителями крупных структур (как государственных, так и частных), что ведет к ограничению каналов обратной связи, ангажированности и смещению оценок, непрозрачному процессу принятия решений, к более широким возможностям лоббирования интересов традиционных групп влияния.

**Урок 5.** Мощным препятствием повышения эффективности инструментов промышленной политики является ограниченный доступ новых групп интересов как к разработке, так и к участию в реализации мер и оценке их результатов. Государство пытается сформировать новые инструменты, чтобы задействовать новые факторы и группы интересов для развития, но довольно быстро традиционные группы интересов захватывают эти инструменты и активно способствуют их корректировке под свои задачи.

Ограниченный крупнейшими игроками и неизменный на протяжении долгого времени круг людей и компаний, допущенных к обсуждению реальных мер и порядка их применения, ведет к консервации приоритетов, доминированию в системе приоритетов традиционных секторов, формированию среди лиц, принимающих решения и в обществе необходимости ручного управления, непрозрачным взаимным обязательствам между государственными органами и получателями государственной поддержки, снижению стимулов совершенствовать общие условия деятельности для всех остальных участников.

**Урок 6.** Значительная доля усилий государственного аппарата направлена на придумывание или заимствование новых, еще не успевших дискредитировать себя инструментов. Эксперименты с разными инструментами, безусловно, полезны и необходимы, но только тогда, когда осуществляется мониторинг их результативности, своевременно выявляются причины неэффективности, проводится их адаптация и настройка, а в случае невозможности таковой осуществляется выход из эксперимента. К сожалению, анализ политики показывает, что, как правило, после утверждения новой инициативы и создания соответствующего института или выделения средств содержательный анализ результатов перестает быть приоритетом органов власти. Контроль эффективности не становится независимым и осуществляется часто теми же группами интересов, которые запустили данный проект. В результате главным контролером становится, рано или поздно, Счетная палата или Прокуратура, которые могут в лучшем случае выявить нарушения закона, но не могут (и не обязаны) разобраться в настоящих причинах неэффективности.

Отсутствие реальных механизмов и практики выхода из неудачных экспериментов ведет к замораживанию в них ограниченных государственных ресурсов и создает барьеры для новых инициатив. Для того чтобы лоббировать новые инициативы, разработчики вынуждены рисовать амбиционные планы, обещать невиданные результаты, которые в принципе не могут быть получены. Это в дальнейшем создает антистимулы для организации независимого мониторинга и объективной оценки результатов.

### **Заключение: приглашение к дискуссии**

Подводя итоги и намеренно заостряя проблему, можно утверждать, что, несмотря на многочисленные попытки перейти к инструментам горизонтальной промышленной политике, российские власти все больше используют инструменты вертикальной политики, для успешной реализации которой в современной России практически нет реальных предпосылок. Тяготение к вертикальной политике является следствием общей политики выстраивания властной вертикали и низкой ротации как в государственных, так и в частных группах интересов. Однако слабость институтов (в том числе судебных), мощная коррупция, влияние традиционных групп интересов, вымывание из государственных органов специалистов с развитыми техническими квалификациями, отсутствие независимого контроля эффективности крупных проектов делают такую политику в российских условиях весьма рискованной.

Анализ действий российского государства на протяжении всех 20 лет развития рыночной экономики показывает, что вектор политики постоянно меняется: государство находится все еще в поиске близкой ему политики (старая или новая), которую оно намеренно декларирует. Имеет место постоянное шараханье между «поиском чуда» и «сделаем сами». В целом российская промышленная политика выглядит весьма фрагментарной и непоследовательной. До недавнего времени о ее наличии на высшем политическом уровне официально даже не заявляли.

В последнее десятилетие наблюдается постепенное укрепление позиций сторонников активного государственного вмешательства в формирование структуры экономики и ослабление позиций неолиберальной школы. Представляется, что и в академическом, и в экспертном сообществах, как и среди политиков и чиновников, все меньше людей, которые верят в то, что структурные проблемы экономики и, в частности, уход от сырьевой ориентации во внешней торговле, сокращения доли обрабатывающей промышленности и т.д., могут быть решены естественным путем.

Наряду с этим государство так и не определило ни тип промышленной политики, который оно собирается проводить, ни систему приоритетов, и что, возможно, важнее – более или менее понятные

критерие выбора таких приоритетов<sup>11</sup>. Проведение эффективной горизонтальной политики блокируется отсутствием взаимодействия с частным бизнесом, глубоким взаимным недоверием между органами государственной власти и предпринимателями, включая иностранных инвесторов. Именно отсутствие эффективных институтов частно-государственного партнерства является, на наш взгляд, главным препятствием проведения как вертикальной политики (по образцу Кореи и Тайваня в послевоенный период), так равно (и особенно) горизонтальной промышленной политики, которая предполагает открытый и недискриминационный доступ к государственной поддержке всех участников рынка.

За структурный маневр кто-то должен заплатить. Масштабы структурных изменений, необходимых для перехода России на новую несырьевую модель развития, огромны. Слабые инструменты в виде мелких налоговых льгот в особых зонах или упрощения отдельных административных процедур, очевидно, недостаточны для изменения относительной привлекательности обрабатывающих отраслей, поэтому платить придется много. Основным потенциальным плательщиком в условиях довольно неблагоприятного для иностранного капитала инвестиционного климата может быть (по крайней мере, на первых порах) федеральный центр, в руках которого аккумулируется большая часть рентных доходов (а других у нас пока нет). Но федеральный центр в силу глубокого (и зачастую оправданного) недоверия как к частному российскому бизнесу, так и к собственным государственным служащим, крайне недоверчиво относится к безадресной раздаче льгот и денег. Вложения в государственный сектор или крупные государственные инвестиционные проекты рассматриваются (безосновательно) как более понятные и прозрачные способы решения структурных проблем экономики.

В последние годы начался процесс расширения доступа к участию в формировании экономической политики. Хотя доступ для новых групп интересов расширяется, однако ограниченной остается цивилизованная конкуренция между группами интересов, а также между государственными институтами. Процесс открытия доступа опережает процесс трансформации промышленной политики из вертикальной в политику нового типа – для которой характерно формирование приоритетов снизу, ориентация (при их реализации) на демонстрационные эффекты, важность и обязательность институциональных изменений, публичность оценок достигнутых результатов.

Необходимо, на наш взгляд, отказаться от привычного порядка и вместо ставшего привычным обсуждения состава очередных приоритетов вернуться к широкому обсуждению базовых, фундаментальных вопросов промышленной политики, в частности следующих:

- как обеспечить целеполагание в рамках промышленной политики, как ограничить риски непрерывного расширения состава

<sup>11</sup> Попытка сформулировать подходы в выборе приоритетов были сделаны в работе коллектива авторов во главе с А.Р. Белоусовым (в 2012–2013 гг. министр экономического развития России) в работе (Российское экономическое чудо: сделаем сами, 2007).

приоритетов и захвата новых инструментов старыми группами интересов;

- какие требуются институты, чтобы от государственной промышленной политики (направленной на государственные интересы и проблемы) перейти к национальной политике в интересах развития экономики и общества в целом;
- как перейти от ситуации, когда активность государства замещает частную инициативу, к поддержке именно частных инициатив, способствующих задачам структурной перестройки экономики в целом;
- как модифицировать институты и инструменты, чтобы можно было «выходить» из неудачных экспериментов, и еще важнее – как, когда и при каких условиях расширять поддержку отдельных инициатив;
- как измерять результаты реализации промышленной политики, особенно качественные изменения; как обеспечить сопоставимость и обоснованность измерений;
- как обеспечить конкуренцию между государственными институтами при реализации промышленной политики, и самое главное – условия для позитивного отбора;
- как обеспечить приход новых игроков и их самоорганизацию; что сделать, чтобы новые идеи и подходы не стали лишь оправданием для конъюнктурного и слабо аргументированного выбора со стороны лиц, принимающих решения.

Но какая бы стратегия промышленной политики ни была выбрана, следует понимать, что она имеет шансы на успех только в том случае, если сумеет реформироваться государственная машина. Любая промышленная политика весьма требовательна к качеству бюрократии и является крайне рискованной, поскольку открывает широкие возможности для злоупотреблений. Поэтому хотелось бы завершить статью еще одной цитатой из Д. Родрика: «Хотя исходные преимущества в качестве человеческого капитала могут выступать важным условием для эффективных интервенций [со стороны государства], это условие не является достаточным. В дополнение требовалось наличие компетентной, честной и эффективной бюрократии для управления этими интервенциями, четкое и прозрачное политическое лидерство, ориентированное на высокую приоритетность экономического развития страны» (Rodrik, 1994, p. 39).

## ЛИТЕРАТУРА

- Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 года (2007). М.: Деловая литература.
- Бобылев Ю.Н., Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г.** (2012). Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценар-

ный анализ последствий. Научные труды. № 161. М.: Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

- Гурвич Е.Т.** (2010). Нефтегазовая рента в российской экономике // *Вопросы экономики*. № 11.
- Завадников В.** (2007). О промышленной политике в Российской Федерации // *Промышленная политика в Российской Федерации*. № 5.
- Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Чулок А.А.** (2010). Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам. [Электронный ресурс] Доклад на конференции Ассоциации исследователей общественного сектора. Санкт-Петербург. Режим доступа: [www.aspe.spb.ru/reports/simachev.doc](http://www.aspe.spb.ru/reports/simachev.doc), свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2014 г.).
- Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгаст Б.** (2012). В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности // *Вопросы экономики*. № 3. Март. С. 4–31.
- Резникова А.** (2012). Особые экономические зоны разочаровали Счетную палату. [Электронный ресурс] // *РБК-daily*. 23.08.2012 г. Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2012/08/23/focus/562949984571926>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2014 г.).
- Полтерович В.М.** (1999). Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы*. Т. 35. Вып. 2.
- Полтерович В.М., Попов В.В.** (2006). Эволюционная теория экономической политики // *Вопросы экономики*. № 7. С. 4–23.
- Свинаренко А., Кузьминов Я., Кузнецов Б., Пономарев А., Симачев Ю., Фридянов В., Яковлев А.** (2000). Основные направления структурной политики и регулирования отраслевых рынков. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ.
- Симачев Ю.В., Кузнецов Б.В., Пономарев А.К., Кокорев А.О.** (2002). Государственная политика в промышленном комплексе России и его трансформация в период реформ // *Вопросы экономики*. № 6. С. 92–107.
- Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Иванов Д.С.** (2012). Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // *Вопросы экономики*. № 7.
- Швец Е.А.** (2004). Ставка на госпланирование. Политика Бразилии с середины 90-х годов в области энергетики // *Латинская Америка*. № 10.
- European Commission (2007). REPORT State Aid Scoreboard. COM.
- Lin J.Y.** (2012a). The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off. Princeton: Princeton University Press.
- Lin J.Y.** (2012b). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington: World Bank Publications.
- Lin J.Y., Rosenblatt D.** (2013). Shifting Patterns of Economic Growth and Rethinking Development // *Journal of Economic Policy Reform*. Vol. 15(3). P. 171–194.
- Lin J.Y., Sun X., Jiang Y.** (2013). Endowment, Industrial Structure, and Appropriate Financial Structure: a New Structural Economics Perspective // *Journal of Economic Policy Reform*. DOI:10.1080/17487870.2013.799035.
- North D.C., Wallis J.J., Webb S.B., Weingast B.R.** (2010). Limited Access Orders: An

- Introduction to the Conceptual Framework. [Электронный ресурс] June 14. WP. Режим доступа: [http://www.stanforduniversity.info/group/polisci/faculty/weingast/LAO\\_CUP\\_2\\_Intro2100614.pdf](http://www.stanforduniversity.info/group/polisci/faculty/weingast/LAO_CUP_2_Intro2100614.pdf), свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: май 2014 г.).
- Rodrik D.** (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century. [Электронный ресурс] UNIDO. Режим доступа: <http://www.scribd.com/doc/4930237/Industrial-Policy-for-the-21st-Century>. Retrieved 24 August 2012.
- Rodrik D.** (2009). Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How // *Middle East Development Journal*. Vol. 1 (1). P. 1–29. Doi:10.1142/S1793812009000024.
- Rodrik D.** (2010). The Return of Industrial Policy. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: май 2014 г.).
- Stiglitts J.** (1999). Whither Reform? Ten Years of the Transition. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDWASHINGTON1999/Resources/stiglitz.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: май 2014 г.).
- Tyson L.** (1992). Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries. Washington: Institute for International Economics.

## REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Bobylev Yu.N., Idrisov G.I., Sinel'nikov-Murylev S.G.** (2012). Eksportnye poshliny na neft' i nefteprodukty: neobhodimost' otmeny i scenarnyi analiz posledstviy. Nauchnye trudy. No.161. Institut ekonomicheskoi politiki im. E.T.Gaidara (in Russian).
- European Commission (2007). REPORT State Aid Scoreboard. COM.
- Gurvich E.T.** (2010). Neftegazovaya renta v rossiiskoi ekonomike. *Voprosy ekonomiki* 11 (in Russian).
- Kuzyk M.G., Simachev Yu.V., Chulok A.A.** (2010). «Federal'nye celevye programmy: problemy upravleniya i potencial primeneniya v kachestve instrumenta byudzhetrovaniya po rezul'tatam». Doklad na konferencii Assotsiatsii issledovatelei obshchestvennogo sektora. Sankt-Peterburg. 2010. Available at: [www.aspe.spb.ru/reports/simachev.doc](http://www.aspe.spb.ru/reports/simachev.doc) (accessed: May 2014, in Russian).
- Lin J.Y.** (2012b). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy*. Washington: World Bank Publications.
- Lin J.Y.** (2012a). *The Quest for Prosperity: How Developing Economies Can Take Off*. Princeton: Princeton University Press.
- Lin J.Y., Rosenblatt D.** (2013). Shifting Patterns of Economic Growth and Rethinking Development / *Journal of Economic Policy Reform* 15(3), 171–194.
- Lin J.Y., Sun X., Jiang Y.** (2013). Endowment, Industrial Structure, and Appropriate Financial Structure: a New Structural Economics Perspective. *Journal of Economic Policy Reform*. DOI:10.1080/17487870.2013.799035.

- Nort D., Uollis Dzh., Uebb S., Vaingast B.** (2012). V teni nasiliya: uroki dlya obshestv s ogranichenym dostupom k politicheskoi i ekonomicheskoi deetel'nosti. *Voprosy ekonomiki* 3, 4-31 (in Russian).
- North D.C., Wallis J.J., Webb S.B., Weingast B.R.** (2010). Limited Access Orders: An Introduction to the Conceptual Framework. June 14. WP. Available at: [http://www.stanforduniversity.info/group/polisci/faculty/weingast/LAO\\_CUP\\_2\\_Intro2100614.pdf](http://www.stanforduniversity.info/group/polisci/faculty/weingast/LAO_CUP_2_Intro2100614.pdf) (accessed: May 2014).
- Polterovich V.M.** (1999). Institucional'nye lovushki i ekonomicheskie reformy. *Ekonomika i matematicheskie metody* 35, 2 (in Russian).
- Polterovich V.M., Popov V.V.** (2006). Evolyucionnaya teoriya ekonomicheskoi politiki, *Voprosy ekonomiki* 7(4), 23 (in Russian).
- Reznikova A.** (2012). Osobyie ekonomicheskie zony razocharovali Schetnuyu palatu. *RBK-daily*. 23.08.2012 g. Rezhim dostupa: [http://www.rbcdaily.ru/2012/08/23/focus/562949984571926\\_svoobodnyi\\_Zagl\\_s\\_ekrana\\_Yaz\\_rus\\_\(data\\_obrasheniya\\_mai\\_2014\\_g\\_\)\(in\\_Russian\).](http://www.rbcdaily.ru/2012/08/23/focus/562949984571926_svoobodnyi_Zagl_s_ekrana_Yaz_rus_(data_obrasheniya_mai_2014_g_)(in_Russian).)
- Rodrik D.** (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century. Retrieved 24 August 2012. Available at: <http://www.scribd.com/doc/4930237/Industrial-Policy-for-the-21st-Century> (accessed: May 2014).
- Rodrik D.** (2009). Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How. *Middle East Development Journal* 1(1), 1–29. Doi:10.1142/S1793812009000024.
- Rodrik D.** (2010). The Return of Industrial Policy. Available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy> (accessed: May 2014).
- Rossiiskoe ekonomicheskoe chudo: sdelaem sami. Prognoz razvitiya ekonomiki Rossii do 2020 goda (2007). M.: Delovaya literatura (in Russian).
- Shvec E.A.** (2004). Stavka na gosplanirovanie. Politika Brazili s serediny 90-h godov v oblasti energetiki. *Latinskaya Amerika* 10 (in Russian).
- Simachev Yu.V., Kuznecov B.V., Ponomarev A.K., Kokorev A.O.** (2002). Gosudarstvennaya politika v promyshlennom komplekse Rossii i ego transformaciya v period reform. *Voprosy ekonomiki* 6, 92–107 (in Russian).
- Simachev Yu.V., Kuzyk M.G., Ivanov D.S.** (2012). Rossiiskie finansovye instituty razvitiya: verno dorogoi? *Voprosy ekonomiki* 7 (in Russian).
- Stiglitz J.** (1999). Whither Reform? Ten Years of the Transition. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON1999/Resources/stiglitz.pdf> (accessed: May 2014).
- Svinarenko A., Kuz'minov Ya., Kuznecov B., Ponomarev A., Simachev Yu., Fridlyanov V., Yakovlev A.** (2000). Osnovnye napravleniya strukturnoi politiki i regulirovaniya otraslevykh rynkov. M.: Izd. dom GU VShE (in Russian).
- Tyson L.** (1992). Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries. Washington: Institute for International Economics.
- Zavdnikov V.** (2007). O promyshlennoi politike v Rossiiskoi Federacii. *Promyshlennaya politika v Rossiiskoi Federacii* 5 (in Russian).

Поступила в редакцию 24 апреля 2013 года

**B.V. Kuznetsov**

National Research University Higher School of Economics, Moscow,  
Russia

**Yu.V. Simachev**

Interdepartmental Analytical Center, Moscow, Russia

## **Evolution of State Industrial Policy in Russia**

The paper describes the evolution in 1990-s and 2000-s of approaches of Russian state towards industrial policy, which is understood as a policy facilitating structural changes in the economy. The mentioned evolution took place simultaneously with the development of theoretical paradigms of industrial policy in the economic literature both in Russia and in the World, and with extensive use of different instruments of industrial policy as well. Authors aim to analyze and summarize the Russian experiences in applying different instruments of industrial policy and to discuss the reasons for success and failures of those experiments. The paper formulates some lessons to be drawn from the extensive Russian experience that may improve the efficiency of such a policy, and puts some question for the discussion on the industrial policy issue.

**Keywords:** *horizontal and vertical industrial policy, diversification of economy, instruments for structural changes, quality of institutes.*

JEL Classification: L50, L52, O25, P21.