

ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

В.М. Гильмуллин

ИЭОПП СО РАН,

*Национальный исследовательский Новосибирский государственный
университет*

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского
гуманитарного научного фонда (проект № 09-02-00328)*

Аннотация

Исследуются направления совершенствования промышленной политики России с учетом целей инновационной модернизации экономики. Показано, что сервисно-сырьевая ориентация экономики имеет объективный характер в условиях отсутствия активной промышленной политики, направленной на приоритетное развитие высокотехнологичных отраслей и дополненной мерами по созданию инновационной инфраструктуры, опирающейся на заимствование высоких технологий за рубежом. Сделан вывод о значительном влиянии макроэкономических факторов на отраслевую структуру экономики страны, что обуславливает необходимость дополнения промышленной политики комплексом гибких мер по созданию благоприятных экономических условий для обрабатывающей промышленности.

Ключевые слова: промышленная политика, сырьевая ориентация, конкурентоспособность, экономика, отраслевая структура, инновационно-ориентированное развитие

Abstract

The paper analyses how Russian industrial policy could be improved to ensure the innovation development of the country. We show that a service-resource

orientation of the Russian economy originates from lack of the active policy aimed at the priority development of high-tech industries which must be accompanied with the arrangements to build the innovation infrastructure through applying foreign high-tech technologies. The conclusion is that macroeconomic factors significantly define a sectoral structure of the national economy, and due to this fact the industrial policy should be supplemented with flexible measures of building more favorable conditions for the development of a manufacturing sector in Russia.

Keywords: industrial policy, resource orientation, competitiveness, economy, sectoral structure, innovation development

Важной тенденцией современного развития мировой экономики являются усиление и усложнение взаимосвязей, возникающих на различных уровнях хозяйственной деятельности общества. Высокая скорость изменений в конкурентной среде, связанная с ускорением темпов научно-технического прогресса, передачи информации и транспортировки грузов, приводит к значительным изменениям в структуре народного хозяйства. Особенно это актуально для России, с ее значительной технологической отсталостью от развитых стран, несовершенством рыночной среды и недостаточным уровнем развития институтов. Высокая обеспеченность страны природными ресурсами в таких условиях приводит к рентоориентированному поведению экономических агентов и растущей экспортосырьевой зависимости, что подтверждается эмпирическими исследованиями.

Ретроспективный анализ изменений в отраслевой структуре российской экономики показывает усиление ее сервисно-сырьевой направленности в ущерб отраслям с высокой степенью обработки продукции. Так, если объем ВВП России в сопоставимых ценах в 2009 г., согласно оценке, основанной на официальной статистике, составил 102% от уровня 1990 г., то объем промышленного производства – всего 79%, в том числе машиностроения – 59%, химической и нефтехимической промышленности – 72%, легкой промышленности – 13%. В то же время оборот розничной торговли в сопоставимых ценах вырос за данный период в 2,3 раза, объем производства нефтедобывающей промышленности – на 12%.

Анализ изменений в структуре внешней торговли России позволяет сделать вывод о растущей экспортсырьевой ориентации отечественной экономики. Так, например, доля углеводородного сырья и нефтепродуктов в экспорте товаров из России выросла с 37,4% в 1994 г. до 65,8% в 2008 г., а доля продукции машиностроения в импорте товаров увеличилась за тот же период с 35,2 до 52,7%.

Тенденции усиления сервисно-сырьевой ориентации российской экономики могут быть объяснены как институциональными факторами (концепция «ресурсного проклятия»), так и действием конкурентного механизма в условиях активного торгового баланса с преобладанием сырьевого экспорта (проблема «голландской болезни»). Проведенные нами исследования (см., например, [1]) позволяют утверждать, что в экономике России действуют сильные объективные процессы, которые ведут к существенному ослаблению отраслевой конкурентоспособности несырьевого производящего сектора на фоне высокой конкурентоспособности* сырьевого сектора и сектора услуг. В результате под воздействием межотраслевой конкуренции между данными секторами происходит усиление сервисно-сырьевой ориентации российской экономики.

Однако решающую роль в развитии негативных тенденций в структуре экономики России играет, на наш взгляд, значительная технологическая отсталость отраслей отечественной промышленности. Так, например, степень износа используемых машин и оборудования в обрабатывающей промышленности страны, несмотря на тенденцию к снижению, остается существенной и на начало 2009 г. состави-

* Под отраслевой конкурентоспособностью мы понимаем способность отраслей национальной экономики эффективно конкурировать как на межотраслевом, так и на международном уровне за ограниченные производственные, трудовые, финансовые и прочие ресурсы, а также за производство и сбыт продукции на внутреннем и внешнем рынках. Темпы развития отраслей национальной экономики, таким образом, зависят от их конкурентоспособности, а основным процессом, определяющим изменения в отраслевой структуре национальной экономики, является межотраслевая конкуренция. Под межотраслевой конкуренцией мы понимаем процесс соперничества предприятий отдельных отраслей национальной экономики с предприятиями других отраслей за ограниченные производственные, трудовые, финансовые и прочие ресурсы общества.

ла 48%. При этом удельный вес полностью изношенных машин и оборудования, используемых в обрабатывающей промышленности, составил 17,8%, что связано с крайне низким коэффициентом выбытия основных производственных фондов – 1,4%.

При высоких темпах научно-технического прогресса в глобальной экономике такое состояние основных производственных фондов в обрабатывающих отраслях создает определенную ловушку, препятствующую инновационному развитию экономики. Налаженные устаревшие производственные процессы, негибкость системы среднего и высшего профессионального образования, нехватка квалифицированной рабочей силы с опытом эксплуатации современных высокотехнологичных машин и оборудования, дефицит финансовых ресурсов препятствуют модернизации производственной базы обрабатывающей промышленности, что и ведет к низким коэффициентам выбытия основных производственных фондов, закрепляя технологическую отсталость. В итоге доля инновационных товаров (товаров, произведенных на основе разного рода технологических инноваций, включая приобретение нового высокотехнологичного оборудования) в общем объеме отгруженных товаров в обрабатывающей промышленности России оказывается крайне низкой (например, в 2008 г. – 6,6%).

Неустойчивость экспорто-сырьевой модели, проявившая себя в периоды заката Советского Союза и повторяющихся с угрожающей регулярностью экономических кризисов, значительное технологическое отставание и перспективы развития альтернативной энергетики стимулируют поиск новых путей для экономики России, и особенно это актуально в контексте выработки мер промышленной политики. Необходимость государственного вмешательства в российскую экономику в современных условиях обоснована в трудах Л.И. Абалкина [2], С.Ю. Глазьева [3], А.Н. Илларионова [4], Д.С. Львова [5, 6].

В настоящей статье мы используем определение промышленной политики, данное Л.И. Абалкиным: «Промышленная политика – это система мер, направленных на прогрессивные изменения в структуре промышленного производства в соответствии с выбранными национальными целями и приоритетами. Центральным вопросом и предметом промышленной политики являются межотраслевые пропорции

и структурные сдвиги в промышленности, а не вопросы развития промышленности вообще и, скажем, внутриотраслевой конкуренции» [2, с. 28]. Промышленная политика нами понимается как неотъемлемая часть структурной политики государства, направленная на повышение эффективности и конкурентоспособности отечественной промышленности.

Отметим, что промышленная политика преследует иные цели, чем отраслевая. Если отраслевая политика нацелена на повышение народно-хозяйственной эффективности отдельных отраслей национальной экономики и реализуется преимущественно через краткосрочные меры, то цель промышленной политики – повышение эффективности народного хозяйства в целом, при этом должны устраняться межотраслевые проблемы и обеспечиваться прогрессивные изменения в структуре производства общественного продукта, что требует долгосрочного горизонта принятия решений.

Сегодня государственная промышленная политика России реализуется в основном в виде предоставления субсидий отдельным отраслям национальной экономики. При этом объем расходов консолидированного бюджета РФ на национальную экономику достигает значительных сумм. К примеру, в 2008 г. они составили 5,4% ВВП, или 16% от суммарных расходов консолидированного бюджета РФ (без учета расходов на ЖКХ), а в 2009 г. – 7,1 и 17% соответственно. Вместе с тем сложившаяся система субсидирования, на наш взгляд, плохо решает задачу структурной модернизации, так как она выстроена в целях поддержки проблемных отраслей и слабо нацелена на развитие перспективных производств, что в еще большей степени закрепляет неэффективную структуру экономики, поддерживая недостаточно конкурентоспособные отрасли. В этой связи возникает необходимость корректировки системы мер государственного регулирования отечественной экономики путем осуществления активной промышленной политики, основной целью которой должна являться структурная модернизация народного хозяйства, направленная на ускоренное развитие высокотехнологичной базы и производства наукоемкой продукции.

Отметим, что о необходимости перехода экономики России на инновационный путь развития и преодоления сырьевой зависимости в последние 20 лет говорилось неоднократно на всех уровнях общественной системы, все последние ежегодные послания Президента Российской Федерации не обходились без упоминания о том, что нужен инновационный рывок. Вместе с тем, к сожалению, мы вынуждены констатировать, что пока существенных сдвигов в развитии отечественной экономики не проявилось. Более того, мы можем наблюдать противоречивые действия со стороны государства. Заявляется о необходимости концентрации усилий на инновационной модернизации российской экономики, а параллельно этому рассматриваются проекты комплексного освоения Арктики, развития нефте-, газотранспортной и добывающей инфраструктуры, которые требуют колоссальных затрат и сосредоточения усилий как со стороны государства, так и со стороны частных компаний, а главное, значительно усиливают сырьевую зависимость экономики страны.

Последнее обстоятельство позволяет поднять две очень важные проблемы. Первая состоит в том, что государственная политика в России во многом формируется на основе лоббирования своих интересов крупными компаниями, а не из соображений общественной эффективности. Учитывая доминирование в крупном бизнесе «сырьевиков» и смежных с ними производителей, можно ожидать, что они продолжат лоббировать реализацию крупных проектов по добыче и транспортировке полезных ископаемых, что создает серьезную ловушку для развития отечественной экономики, отвлекая дефицитные ресурсы от развития ее несырьевых секторов. Вторая очень важная проблема – это проблема формирования четких сигналов бизнесу. Государство своими действиями дает неоднозначный сигнал: с одной стороны, оно призывает разрабатывать и внедрять новые технологии, развивать производство высокотехнологичной продукции, а с другой – всесторонне поддерживает реализацию сырьевых проектов, выделяет огромные финансовые ресурсы для поддержки банковского сектора во время кризисов, а эти ресурсы практически не доходят до обрабатывающей промышленности, и т.д.

Центральной же проблемой для инновационного развития России является, на наш взгляд, проблема слабой заинтересованности бизнеса в реализации инновационных проектов. Связано это с тем, что, с одной стороны, у бизнеса есть альтернативные высокодоходные и менее рискованные проекты, а с другой стороны, сложившаяся структура отечественной экономики не обеспечивает высокого спроса на инновационную продукцию. Последнее утверждение нуждается в дополнительных комментариях. Технологическая отсталость российской экономики и дефицит квалифицированных кадров влекут за собой слабую восприимчивость промежуточного спроса на нововведения, что создает значительные барьеры входа на рынок промежуточной продукции. Что касается потребительского спроса, то здесь инноватор помимо того, что несет затраты на НИОКР, создание производственной линии и организацию сбыта, как правило, сталкивается с высокой иностранной конкуренцией со стороны аналогов его продукции и значительными административными барьерами, к тому же емкость внутреннего спроса оказывается низкой. Выход на мировой рынок отличается большим уровнем конкуренции и высокой скоростью изменений, при этом у уже действующих на нем компаний имеются существенные преимущества по экономии от масштаба производства и объемам затрат на НИОКР.

Косвенным подтверждением сказанному выше является крайне низкая инновационная активность отечественного бизнеса, который затрачивает на инновации всего около 0,2% от ВВП при общем объеме затрат всеми субъектами экономики страны, равном 1% от ВВП. Столь низкий объем затрат на инновации ведет к быстрому нарастанию технологического отставания экономики России от экономик развитых стран, в большинстве из которых только бизнес на инновации затрачивает более 1% от ВВП (например, в США – 1,8%, в Японии – 2,6, в среднем по ОЭСР – 1,7%).

Задачу стимулирования инновационной активности, возможно, помогли бы решить меры стимулирующей фискальной политики и перераспределение налоговой нагрузки на сырьевой сектор, однако формированию подобной системы мер мешает отсутствие законодательной базы для инновационной деятельности.

На наш взгляд, локомотивом инновационной модернизации экономики России в текущих условиях должно выступить государство, основной целью которого должно быть создание таких условий, которые обеспечили бы существенные стимулы для роста инновационной активности частного сектора. Отметим, что роль государства в поддержании инновационной активности в России в принципе соответствует уровню развитых стран (0,4–0,8% ВВП). К примеру, на прикладные научные исследования консолидированный бюджет РФ в 2009 г. потратил 0,3% от ВВП, на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу – 0,2% от ВВП. Однако здесь надо понимать, что Россия по сравнению с развитыми странами имеет совершенно другую технологическую структуру национальной экономики и решает совершенно иные, значительно более сложные задачи. В этой связи объем расходов на инновации у российского государства видится нам явно недостаточным. Так, суммарные расходы на прикладные и фундаментальные исследования и содействие НТП в 2009 г. составили 5,2% от расходов консолидированного бюджета РФ на национальную экономику и 1,2% от совокупных расходов консолидированного бюджета РФ. Отмеченный недостаточный объем расходов государства на поддержку инновационной активности связан в первую очередь с тем, что оно пока не в состоянии обеспечить высокую эффективность бюджетных расходов на науку и прикладные исследования из-за отсутствия действенной системы доведения результатов научно-исследовательских работ до стадии их коммерческой реализации. Поэтому принципиальным условием инновационной модернизации российской экономики является создание в стране соответствующей инновационной инфраструктуры.

Определенные шаги в направлении формирования активной инновационной промышленной политики предпринимаются. Речь идет о создании государственных научных центров, бизнес-инкубаторов, технопарков, национальных исследовательских университетов, об определении четкого перечня приоритетных направлений развития науки, технологий и техники и о создании соответствующих государственных фондов для их поддержки. Однако, на наш взгляд, для реше-

ния задач ускоренной модернизации экономики России существующие элементы инновационной инфраструктуры должны быть дополнены новыми. Одним из таких элементов могут выступить **государственные фонды новых технологий**, деятельность которых должна быть направлена на удовлетворение потребностей отечественных компаний в закупке за рубежом новых технологий (лицензий, патентов и ноу-хау), позволяющих производить конкурентоспособную на мировом рынке продукцию, а также на организацию высокотехнологичного производства на территории России. Необходимость создания таких фондов обусловлена существенным отставанием России от западных стран по ряду перспективных направлений науки и техники, которое не может быть ликвидировано только за счет внутренних ресурсов. Деятельность этих фондов должна на первом этапе финансироваться за счет государственного бюджета и привлечения частных средств. Поддержка может предоставляться либо на возвратной и процентной основе, либо через вхождение фондов в уставной капитал создаваемых компаний.

Функционирование таких фондов позволит решить сразу несколько важных задач. Во-первых, приобретение зарубежных технологий позволит создать альтернативный покупке иностранных ценных бумаг вариант стерилизации избыточных валютных поступлений от экспортных поставок сырья в целях недопущения чрезмерного укрепления курса национальной валюты в условиях благоприятной конъюнктуры сырьевых рынков. Во-вторых, создание новых высокотехнологичных производств даст старт активному импортозамещению и формированию экспортной ориентации в отношении высокотехнологичной продукции, запуская механизм отхода от экспортосырьевой зависимости. В-третьих, возможности создания высокотехнологичного бизнеса, открывающиеся благодаря таким фондам, должны способствовать усилению предпринимательской активности и ее переориентации на современные технологии. Наконец в-четвертых, создание подобных фондов наряду с государственными венчурными фондами позволит четко разграничить сферы компетенции федеральных и региональных властей относительно реализуемой промышленной политики. Задачей федеральных властей станут преимущественно обеспече-

ние трансфера зарубежных технологий и поддержка организации высокотехнологичных производств на территории России, совершенствование правовой и институциональной систем, а региональных – создание объектов инновационной инфраструктуры и поддержка малых инновационных компаний на ранней стадии их развития.

Другим очень важным элементом государственной промышленной политики должно стать формирование благоприятного инвестиционного климата и адекватных макроэкономических условий. В этой связи приведем некоторые результаты выполненного нами исследования по оценке воздействия народно-хозяйственных конкурентных (ресурсных) ограничений на развитие отдельных отраслей экономики России. На основе построения линейных многофакторных регрессий оценивалась степень влияния наиболее существенных ценовых факторов (реальная процентная ставка по кредитам, заработная плата, валютный курс) на динамику производства в основных отраслях отечественной экономики. Для этого мы использовали очищенную от сезонности поквартальную динамику указанных показателей за 2002–2010 гг. Полученные таким образом оценки (см. таблицу) представляют собой эластичности отраслевых объемов производства по величине соответствующего фактора. Оценки эластичностей, полученные по реальной процентной ставке по кредитам и реальной ставке заработной платы, могут быть проинтерпретированы как оценки отраслевой конкурентоспособности по финансовым ресурсам и совмещенной оценке отраслевой конкурентоспособности по рабочей силе и внутреннему спросу соответственно. Оценки, полученные по реальному валютному курсу, отражают изменение условий внешней торговли и, таким образом, позволяют получить сравнительные оценки международной конкурентоспособности отраслей экономики России.

Полученные оценки указывают на высокую значимость создания благоприятных макроэкономических условий при реализации инновационной промышленной политики. Согласно приведенным в таблице оценкам, обрабатывающие отрасли, ориентированные на выпуск наукоемкой продукции, имеют наиболее низкую международную конкурентоспособность и конкурентоспособность по финансовым ресурсам среди отечественных отраслей. Это означает, что для успешной

**Оценки коэффициентов эластичности объемов производства отраслей
экономики России в 2002–2010 гг.**

Показатель	Коэффициент эластичности объема производства в сопоставимых ценах по факторам			R^2
	реальная годовая процентная ставка	реальная заработная плата	реальный валютный курс	
Валовой внутренний продукт	-0,512	0,234	-0,006	0,853
Промышленное производство	-0,557	Н/о	-0,109	0,714
Сельское хозяйство	-0,185	Н/о	-0,059	0,200
Строительство	-0,753	0,754	0,154	0,612
Розничная торговля	-0,195	0,473	0,081	0,763
Транспорт	-0,218	Н/о	-0,083	0,529
Платные услуги населению	-0,330	0,302	0,061	0,784
Добывающие производства	Н/о	0,225	-0,167	0,506
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	0,300	-0,340	0,200	0,594
Обрабатывающие производства	-0,689	0,461	-0,320	0,791
Пищевая промышленность	Н/о	0,410	-0,099	0,625
Текстильное и швейное производство	-0,323	0,631	-0,256	0,712
Деревообработка	-0,798	0,606	-0,354	0,839
Производство кокса и нефтепродуктов	-0,200	Н/о	Н/о	0,250
Химическое производство	-0,542	-0,321	-0,434	0,667
Производство резины и пластмасс	-0,742	0,585	-0,296	0,470
Производство неметаллических минеральных продуктов	-0,671	1,204	-0,300	0,791
Металлургия	-0,499	0,460	-0,451	0,654
Производство машин и оборудования	-1,086	0,932	-0,582	0,513
Производство электрооборудования	-2,039	Н/о	-0,604	0,445

Окончание таблицы

Показатель	Коэффициент эластичности объема производства в сопоставимых ценах по факторам			R^2
	реальная годовая процентная ставка	реальная заработная плата	реальный валютный курс	
Производство транспортных средств	-1,307	1,142	-0,550	0,776
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-0,340	Н/о	-0,134	0,485
Финансовая деятельность	-0,308	0,409	0,186	0,704

Примечание: Оценки получены при критическом уровне значимости 5%; темп прироста реального валютного курса взят с лагом в четыре квартала; Н/о – статистически значимая оценка отсутствует либо оценка близка к нулю; коэффициент эластичности объемов производства по реальной ставке процента рассчитывался как процентное изменение объемов производства в сопоставимых ценах при росте реальной годовой процентной ставки по банковским кредитам предприятиям на 1 п.п.

реализации модели инновационного развития экономики России важными являются меры по недопущению укрепления реального курса национальной валюты, а лучше – по его плавной девальвации, а также проведение мягкой монетарной политики, направленной на поддержание низких реальных процентных ставок в экономике. Однако в условиях рыночной экономики при активном торговом балансе достичь две указанные цели одновременно представляется крайне затруднительным. В этой связи наилучшим, на наш взгляд, решением может быть запуск крупных адресных программ льготного кредитования предприятий обрабатывающей промышленности, с тем чтобы они организовали производство наукоемкой продукции, а также предоставление государственной поддержки в приобретении современных технологий за рубежом.

Положительные оценки эластичности объемов производства большинства отраслей экономики России по реальной заработной плате указывают на то, что ограничение по ресурсу рабочая сила не является существенным, так как эффект от роста внутреннего плате-

жеспособного спроса вследствие роста реальной заработной платы пересиливает эффект роста реальных производственных издержек. Отрасли обрабатывающей промышленности имеют наибольший эффект от роста реальной заработной платы и, на наш взгляд, именно это позволило данным отраслям компенсировать существенную уязвимость по отношению к укреплению курса национальной валюты и высоким реальным процентным ставкам. Однако по мере роста отечественной экономики следует ожидать, что ограничение по рабочей силе будет становиться все более жестким, особенно по квалифицированным рабочим и инженерным специалистам, а в результате положительный эффект от роста платежеспособного спроса не сможет компенсировать отрицательный эффект от роста реальной заработной платы. Таким образом, отсутствие благоприятных макроэкономических условий для обрабатывающей промышленности может привести к существенному падению ее конкурентоспособности.

* * *

Воздействие на российскую экономику объективных факторов приводит к усилению ее сервисно-сырьевой ориентации с ярко выраженной экспортосырьевой зависимостью. Проведенный анализ показывает необходимость реализации в России активной промышленной политики, направленной на приоритетное развитие высокотехнологичных отраслей.

В сложившихся условиях российский бизнес имеет слабые стимулы к увеличению инновационной активности. Причины этого кроются как в высокой конкуренции со стороны иностранных высокотехнологичных компаний, так и в отсталости отечественной технологической базы и нехватке в стране квалифицированных кадров. Поэтому роль локомотива инновационной модернизации в России должно выполнять государство, увеличивая объем бюджетных ассигнований на развитие науки и техники.

Существующие элементы инновационной инфраструктуры ориентированы главным образом на использование внутреннего потенциала в области науки и техники. Однако по ряду перспектив-

ных направлений отставание России слишком велико, и здесь требуется заимствование иностранных передовых технологий. С этой целью предлагается создавать государственные фонды высоких технологий, ориентированные на поддержку трансфера высоких технологий из-за границы и развитие отечественного высокотехнологичного производства.

Полученные оценки воздействия роста реальных процентных ставок и укрепления курса национальной валюты на отраслевые объемы производства свидетельствуют о существенном влиянии макроэкономических факторов на изменения в структуре экономики России. По этой причине предпринимаемые меры промышленной политики должны быть дополнены созданием благоприятных макроэкономических условий, состоящих в сдерживании укрепления реального валютного курса рубля и реализации крупных программ льготного кредитования предприятий обрабатывающей промышленности в целях организации ими производства наукоемкой продукции и приобретения современных технологий за рубежом.

Литература

1. **Гильмундинов В.М.** Голландская болезнь: отраслевые аспекты проявления в российской экономике // ЭКО. – 2008. – № 12. – С. 23–24.
2. **Абалкин Л.И.** Концептуальные вопросы разработки промышленной политики в условиях современной российской экономики // Промышленная политика России на пороге XXI века. – М.: ИздАТ, 1997. – С. 28–33.
3. **Глазьев С.Ю.** Что сулит углубление либералистской реформы в России?: Прогнозные соображения в контексте отечественного и аргентинского реформационного опыта // Российский экономический журнал. – 2000. – № 7. – С. 49–58.
4. **Илларионов А.** Экономическая политика в условиях открытой экономики со значительным сырьевым сектором // Вопросы экономики. – 2001. – № 4. – С. 4–31.
5. **Львов Д.С.** Реформы и промышленная политика // Промышленная политика России на пороге XXI века. – М.: ИздАТ, 1997. – С. 9–27.
6. **Львов Д.С.** Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – 512 с.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 24.11.2010 г.

© Гильмундинов В.М., 2011