

*А.В. Матюшин, к.э.н.,  
А.В. Аборчи*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ**

Проблема низкой эффективности рыночного механизма в отдельных отраслях экономики привела к созданию целого ряда концепций государственной промышленной политики, которые являются объектом активного исследования экономистов уже много лет. В этих концепциях особое внимание уделяется тем инструментам и методам, которые могут быть использованы правительством для воздействия на экономику, что приводит к необходимости их подробного исследования. В разных экономических условиях набор таких инструментов может существенно варьироваться, становясь наиболее обширным в условиях социальной нестабильности и экономических трансформаций.

Необходимость совершенствования инструментария государственной промышленной политики, применяемого в подобных условиях, обуславливает актуальность данной статьи.

*Цель* статьи заключается в анализе основных инструментов реализации горизонтальной и вертикальной промышленной политики и формировании их целостной системы. Это даёт возможность определить, какое место занимают банки и другие финансовые институты развития в системе инструментов реализации государственной политики, их значение для всей экономики.

Промышленная политика в разных её аспектах является предметом исследования многих отечественных и зарубежных учёных, среди которых наиболее известны Д. Родрик [3], Р. Хаусман [4; 5], В. Прайс [6], Е. Коэн [2], А. Амоша, В. Вишнеvский, Л. Збарзская [8], Г. Идрисов [10], К. Адрианов [20], О. Романова [22] и многие другие. Само понятие «государственная промышленная политика» часто встречается не только в научной литературе, но и в нормативно-правовых актах, публицистике и прессе. В 1992 г. Всемирный

© А.В. Матюшин,  
А.В. Аборчи, 2016

банк предложил определение промышленной политики как усилий правительства по изменению отраслевой структуры экономики для стимулирования экономического роста на основе повышения производительности [1]. Государство сосредотачивает свои усилия на повышении эффективности применения отдельных факторов производства, что позволяет изменять структуру промышленности или её составляющих.

Комплекс мероприятий, реализуемый в рамках промышленной политики, может существенно отличаться в зависимости от фаз делового цикла и характера экономической и политической ситуации. В условиях устойчивой экономики и стабильного функционирования базовых общественных институтов необходимость проведения промышленной политики снижается, сводясь на нет в развитых государствах. Однако в периоды социально-экономических трансформаций, политической нестабильности и спада деловой активности комплексная промышленная политика становится ключевым аспектом государственного управления, позволяющим наладить сферу материального производства и улучшить благосостояние населения. Это подтверждается опытом стран ЕС и динамикой объёма государственных дотаций в промышленный сектор (табл. 1). В период экономической стабильности и устойчивого роста объем государственных дотаций в промышленность имел тенденцию к сокращению, однако, во время экономического кризиса 2007-2009 гг. доля промышленной поддержки промышленности в % от ВВП возрастает в большей части проанализированных государств. В посткризисный период, когда экономика большинства стран ЕС вышла на новый восходящий виток цикла деловой активности, объёмы государственной поддержки промышленного сектора вновь демонстрируют тенденцию к снижению [30].

В исследованиях западных учёных, посвящённых государственной промышленной политике, отмечается, что она так или иначе связана с вмешательством в отдельные секторы производства. Д. Родрика [3] утверждает, что под промышленной политикой изначально понимали политику правительства, направленную на формирование новых видов деятельности, реализация которых способствует росту доходов и развитию экономики. Причиной государственного вмешательства в существующее положение дел является необходимость устранения провалов рынка, которых автор вы-

деляет три – информационные экстерналии; экстерналии, связанные с обучением рабочих; недофинансирование программ подготовки кадров и повышения квалификации для высокотехнологичных проектов [4; 5].

*Таблица 1*

**Удельный вес государственных дотаций в промышленный сектор в странах ЕС, % к ВВП [30; 31]**

Страна	1992/ 94	1995/ 97	1998/ 2000	2001/ 2003	2004/ 2006	2007/ 2009	2010/ 2012	2013/ 2014
ЕС-27	0,86	0,78	0,5	0,53	0,45	0,46	0,45	0,43
Бельгия	0,67	0,44	0,35	0,3	0,26	0,38	0,44	0,39
Германия	1,59	1,04	0,75	0,85	0,7	0,58	0,53	0,5
Ирландия	0,74	0,39	0,85	0,46	0,37	0,45	0,52	0,42
Испания	0,8	0,74	0,67	0,61	0,39	0,41	0,37	0,39
Франция	0,47	1,17	0,45	0,37	0,43	0,52	0,58	0,48
Италия	1,23	0,96	0,48	0,39	0,36	0,28	0,19	0,17
Австрия	0,1	0,29	0,26	0,3	0,49	0,53	0,57	0,51
Великобритания	0,13	0,23	0,15	0,18	0,19	0,22	0,26	0,2

Некоторые специалисты определяют промышленную политику как совокупность мероприятий или мер, осуществляемых на национальном уровне и направленных на форсирование или предотвращение структурных сдвигов в экономике [6]. Такой подход также даёт возможность определить масштаб социально-экономических взаимодействий, охватываемых промышленной политикой, и обосновать, что для достижения заявленных целей необходимо использовать широкий спектр инструментов.

В исследованиях А. Амоши, В. Вишневого Л. Збарзской [8; 9] развивается концепция Д. Родрика о том, что промышленная политика может быть двух типов: вертикальная и горизонтальная. Вертикальная, или секторальная, промышленная политика предполагает селективное стимулирование развития производства, основанное на поддержке отдельных отраслей. В данном случае основной целью является увеличение частных показателей развития промышленности: повышение занятости, увеличение объёмов производства, повышение рентабельности промышленных предприятий

и т.д. Горизонтальная промышленная политика основана не на селективной поддержке, которая чревата выбором «национальных чемпионов», а на функциональных интервенциях, которые способствуют внедрению инноваций, структурным изменениям и конкурентоспособности в контексте всей экономики. Для достижения максимального эффекта от реализации промышленной политики авторы предлагают использовать т.н. матричный подход, сочетающий комплекс вертикальных и горизонтальных мер [9].

Схожий подход используется в работе Г. Идрисова, который также отмечает, что с точки зрения эволюции и характера промышленной политики её инструменты можно условно разделить на вертикальные и горизонтальные [10]. Их перечень представлен на рис. 1.



*Рис. 1. Инструменты реализации государственной промышленной политики [10; 11]*

Инструменты формирования и реализации промышленной политики анализируются в работе Е. Щеглова [14]. Они могут быть классифицированы по разным признакам, среди которых ключевым является направленность воздействия. В соответствии с этим ин-

струменты реализации промышленной политики могут быть разделены на:

организационные (управление промышленными предприятиями, представление интересов хозяйствующих субъектов, информационно-аналитическая поддержка, формирование экономических связей, поддержка научно-технической деятельности, кадровое обеспечение);

экономические (налоговое стимулирование, бюджетные ассигнования, льготные кредиты и субсидии, предоставление в аренду государственного имущества, компенсация затрат на модернизацию основных фондов, специальные инвестиционные контракты);

административные (экологический надзор, санитарный контроль, соблюдение требований промышленной безопасности, лицензирование, территориальное размещение производства, регулирование тарифов и цен).

В данном случае финансово-кредитное обеспечение реализации государственной промышленной политики является составляющей частью экономического инструментария, который, в свою очередь, считается одним из главных способов воздействия государства на промышленное развитие.

Классификация экономических инструментов реализации государственной промышленной политики представлена в исследовании А. Башкирцева [15]. Она включает налоговые инструменты (льготную налоговую ставку, отсрочку и рассрочку уплаты налогов, инвестиционные налоговые кредиты), бюджетные инструменты (бюджетный кредит, размещение заказов для региональных нужд, субсидии, бюджетные инвестиции); денежно-кредитные инструменты (гарантирование займов, возмещение затрат на уплату кредитных процентов), а также прямую имущественную поддержку хозяйствующих субъектов.

Проблема реализации государственной промышленной политики нашла своё отображение не только в научной литературе, но и нормативно-правовых документах. В РФ с 2014 г. действует закон «О промышленной политике», который регулирует отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими деятельность в сфере промышленности, организациями, входящими в состав промышленной инфраструктуры и органами государственной власти

при формировании и реализации промышленной политики [18]. Само понятие «промышленная политика» трактуется в законе как «комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции» (ст. 3, п. 1).

Понятие «инструменты промышленной политики» не нашло отображения в законе, вместо него используется формулировка «меры стимулирования деятельности в сфере промышленности», включающие:

- финансовую поддержку субъектов деятельности в промышленности;

- финансирование государственных фондов развития;

- поддержку научно-технической и инновационной деятельности;

- информационно-консультационную поддержку;

- способствование развитию кадрового потенциала;

- специальные инвестиционные контракты;

- поддержку промышленных предприятий в сфере внешнеэкономической деятельности и оборонном комплексе;

- содействие в развитии промышленных парков и кластеров;

Государственная промышленная политика является неотъемлемой частью жизни любого государства, в той или иной степени применяясь по всему миру. Государственная промышленная политика представляет собой широкий комплекс организационно-экономических мер, применяемых правительством для комплексного развития промышленного потенциала, целенаправленной поддержки отдельных отраслей и совершенствования промышленной инфраструктуры. Реализация промышленной политики предполагает использование множества инструментов. Они представляют собой совокупность способов и приёмов достижения целей промышленной политики и могут быть представлены разным набором инструментов, выбираемых в зависимости от текущего состояния экономики. Синтез концептуальных подходов к определению набора инструментов, применяемых для реализации государственной промышленной политики, даёт возможность составить их матричную структуру (табл. 2).

Таблица 2

### Матричная структура инструментов государственной промышленной политики

Инструменты	Горизонтальная промышленная политика	Вертикальная промышленная политика
Административные	Административный контроль и надзор	Специальное законодательство
	Экологический и санитарный контроль	Ценовые ограничения
	Контроль качества продукции	Техническое регулирование
	Трудовое и социальное законодательство	Лицензирование и регистрация
	Имплементация международных стандартов	Стандартизация и сертификация
Экономические	Налоговые субсидии и льготы	Программно-целевое финансирование
	Финансирование подготовки кадров и переквалификации	Импортные пошлины и квоты
	Финансирование государственных фондов и программ развития	Государственные закупки
	Регулирование валютного курса	Экспортные субсидии и тарифы
	Поддержка экспорта	Целевое кредитование
	Льготное кредитование	Налоговое стимулирование
	Региональные и муниципальные кредиты	Бюджетные инвестиции
	Гарантирование кредитов	Субсидирование затрат Установление предельных процентных ставок
Организационные	Научные исследования повышения эффективности производства	Создание государственных корпораций и компаний
	Разработка образовательных программ	Анализ и прогноз развития отраслей
	Способствование развитию инфраструктуры поддержки в промышленности	Представление интересов хозяйствующих субъектов
	Развитие экономических связей	Рекламное сопровождение
	Формирование особых экономических зон	Информационная и консультационная поддержка

Данный подход отличается от существующих тем, что одновременно учитывает горизонтальную и вертикальную компоненты

промышленной политики, совмещая их содержательной стороной инструментария её реализации. Он позволяет определить, какие административные, экономические и организационные инструменты могут применяться при проведении горизонтальной или вертикальной промышленной политики, а также наглядно демонстрирует их взаимосвязь в единой системе.

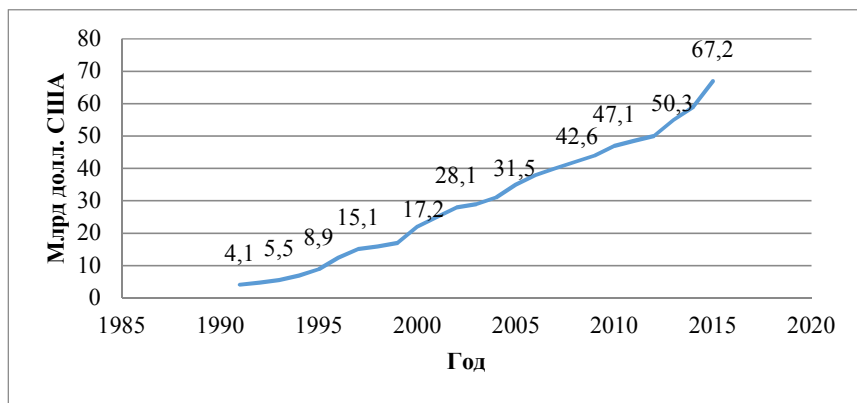
Как показывает проведенное исследование, в системе инструментов реализации государственной промышленной политики особое место занимают финансовые инструменты. Они используются не только для целенаправленного финансирования отдельных производителей или отраслей, но и для формирования общей благоприятной финансовой инфраструктуры, способствующей наращиванию объемов производства. Необходимость использования данных инструментов обусловлена несовершенством классического рыночного механизма, в котором отсутствуют институты, нацеленные на долгосрочное кредитование высокорисковых и коммерчески непривлекательных промышленных проектов. В связи с этим в структуре экономик многих государств давно созданы и успешно применяются различные финансовые институты развития, являющиеся мощным инструментом промышленного развития в разных экономических условиях.

Финансовые институты развития представляют собой организации с полным или частичным государственным участием, на которые возложены функции по поддержке долгосрочного финансирования социально значимых проектов, которые способствуют экономическому росту, модернизации экономики и решению общественных задач [20]. Подобные институты могут создаваться как на национальном, так и на международном уровне. В первом случае они превращаются в инструмент реализации государственных интересов на финансовом и банковском рынках, в системе страхования, строительстве и, естественно, в промышленности. Среди основных типов финансовых институтов развития, которые применяются для реализации промышленной политики, сегодня наиболее часто встречаются: банки и фонды развития, агентства развития, экспортные и страховые агентства, долговые агентства, экспортно-импортные банки, инвестиционные фонды, финансовые корпорации [20].



Значимость финансовых институтов развития привела к созданию широкой сети подобных организаций по всему миру. В XXI в. эти институты считаются неотъемлемой частью процесса реализации государственной промышленной политики, а сам феномен финансовых институтов развития стал одним из наиболее популярных объектов исследования в последние годы, что подтверждается множеством исследований, посвящённых этому вопросу [21-27].

Финансовые институты развития с каждым годом играют всё большую роль в развитии промышленности и экономики во многих странах. Это подтверждается данными о деловой активности таких институтов, предоставленных Европейской ассоциацией финансовых институтов развития (рис. 2).



*Рис. 2. Объёмы финансирования европейскими финансовыми институтами развития (1991-2015 гг.) [32]*

График отображает изменения в объёмах финансовой поддержки, предоставляемой европейскими институтами развития, и даёт возможность увидеть, что их кредитная активность постоянно возрастает. Так, если в 1990 г. объём кредитов и инвестиций был не многим более 4 млрд долл. США, то в 2000 г. он составлял уже 17,2 млрд, а в 2015 г. превысил отметку в 67 млрд.

Мировой опыт свидетельствует, что в практике реализации государственной промышленной политики одним из наиболее эффективных инструментов являются банки развития. На этом акцентируется внимание в недавнем пресс-релизе Министерства про-

мышленности и торговли РФ [28], где приведен перечень инструментов поддержки промышленности. В качестве одного из финансовых инструментов здесь отмечен Внешэкономбанк (ВЭБ), который на сегодня является одной из крупнейших финансовых структур российской экономики, – его активы в конце 2016 г. составили более 3,7 трлн руб. [29].

*Выводы.* Для реализации государственной промышленной политики может использоваться широкий комплекс инструментов, которые представляют собой совокупность способов и приёмов достижения целей промышленной политики. Они включают административные, организационные и экономические инструменты, которые могут применяться для реализации горизонтальной и вертикальной промышленной политики. В структуре экономических инструментов промышленной политики особое место занимают финансовые институты развития, которые решают задачи долгосрочного финансирования стратегически значимых проектов, стимулирующих промышленный рост, модернизацию экономики и наращивание производственного потенциала. Банки развития являются наиболее распространённой разновидностью финансовых институтов развития и используются в качестве инструмента государственной промышленной политики во многих странах.

В качестве инструмента государственной промышленной политики банки развития могут быть использованы для решения широкого спектра задач. Они могут быть нацелены на предоставление кредитов по субсидируемой льготной процентной ставке, проектное финансирование отдельных предприятий или программ выпуска новых линий продукции, поддержку инновационных производителей и научно-исследовательских программ, реализацию программ регионального развития, финансирование кластеров и т.д. Банки развития могут применяться не только в качестве финансового, но и в качестве организационного инструмента государственной промышленной политики, выступая эффективным способом взаимодействия правительства и бизнеса.

### **Литература**

1. Bora B. Industrial policy and the WTO [Электронный ресурс] / B. Bora, P. J. Lloyd, M. Pangestu. – The WTO/World Bank Conference on Developing Countries' in a Millennium Round WTO Secretariat, Cen-

tre William Rappard Geneva 20-21 September 1999. – Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/344001468779412603/pdf/28948.pdf>.

2. Cohen E. Theoretical foundations of industrial policy [Электронный ресурс] / E.Cohen // EIB Papers, 2006. – Vol. 11, № 1. – P. 84-106. – Режим доступа: [http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers\\_2006\\_v11\\_n01\\_en.pdf#page=86](http://www.eib.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2006_v11_n01_en.pdf#page=86).

3. Rodrik D. Industrial Policy for the twenty-first century [Электронный ресурс] / D. Rodrik. – Harvard University. John F. Kennedy School of Government CEPR Discussion Paper № 4767. – Режим доступа: <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/industrial-policytwenty-first-century.pdf>.

4. Hausmann R. Economic development as self-discovery / R. Hausmann, D. Rodrick // Journal of Development Economics. – 2003. – №. 72(2). – P. 603-633.

5. Hausmann R. Doomed to choose: Industrial Policy as predicament [Электронный ресурс] / R. Hausmann, D. Rodrik. – John F. Kennedy School of Government, 2006. – Режим доступа: [https://www.hks.harvard.edu/index.php/content/download/69495/1250790/version/1/file/hausmann\\_doomed\\_0609.pdf](https://www.hks.harvard.edu/index.php/content/download/69495/1250790/version/1/file/hausmann_doomed_0609.pdf).

6. Price V.C. Industrial policies in the European Community / V.C. Price // Macmillan for the Trade Policy Research Centre. 1981. Vol. 4.

7. UNIDO. Industrial Development Report [Электронный ресурс] // UNIDO, 2016. – Режим доступа: [https://www.unido.org/fileadmin/user\\_media\\_upgrade/Resources/Publications/EBOOK\\_IDR2016\\_FULLREPORT.pdf](https://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Resources/Publications/EBOOK_IDR2016_FULLREPORT.pdf).

8. Амоша А.И. Неоиндустриализация и новая промышленная политика Украины / А.И. Амоша, В.П. Вишневский, Л.А. Збарзская // Економіка промисловості. – 2012. – № 1-2. – С. 3-33.

9. Промышленная политика и управление развитием промышленности в условиях системных дисбалансов: концептуальные основы: моногр. / В.П. Вишневский, А.И. Амоша, Л.А. Збарзская, А.А. Охтень, Д.Ю. Череватский; ред.: В.П. Вишневский, Л.А. Збарзская; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2013. – 180 с.

10. Идрисов Г.И. Промышленная политика России в современных условиях / Г.И. Идрисов. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. – 160 с.

11. Weiss J. Industrial Policy in the Twenty-First Century: Challenges for the Future // Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms. 2013.

12. Горячева Т.В. Инструменты реализации промышленной политики / Т.В. Горячева // Вестник СГТУ. – 2010. – № 1(44). – С. 204-211.

13. Karl H. Regional industrial policies in Germany [Электронный ресурс] / Н. Karl, A. Möller, R. Wink. – Ceris-Cnr, 2003. – № 9. – Режим доступа: [gb.digibess.it/fedora/.../openbess\\_TO094-00173.pdf](http://gb.digibess.it/fedora/.../openbess_TO094-00173.pdf).

14. Щеглов Е.В. Развитие организационно-экономического механизма формирования и реализации промышленной политики: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Щеглов Е.В. – Пермь, 2015. – 178 с.

15. Башкирцев А.С. Инструменты региональной промышленной политики / А.С. Башкирцев // Известия высших учебных заведений. Серия: экономика, финансы и управление производством. – 2013. – № 2(16). – С. 34-41.

16. Сироткина Н.В. Инструменты и методы разработки промышленной политики на макро- и микроэкономическом уровне / Н.В. Сироткина, М.Г. Аллабян // Вестник ОрелГИЭТ. – 2013. – № 3(25). – С. 92-96.

17. О фонде [Электронный ресурс] / Официальный сайт Фонда развития промышленности РФ. – Режим доступа: <http://frprf.ru/o-fonde/>.

18. Каримуллина А.В. Промышленная политика Республики Сингапур: этапы, инструменты, результаты / А.В. Каримуллина // Проблемы национальной стратегии. – 2012. – № 3. – С. 153-167.

19. О промышленной политике в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (в редакции от 13.07.2015 г. № 216-ФЗ; от 03.07.2016 г. № 365-ФЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102365303>.

20. Андрианов В.Д. Стратегическое управление в зарубежных институтах развития / В.Д. Андрианов. – М.: Консалтбанк, 2012. – 272 с.

21. Бакуменко О.А. Проблемы модернизации промышленного комплекса российских регионов / О.А. Бакуменко, А.С. Кос-

тинбой // Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов. – 2015. – №4(56). – 193-197.

22. Романова О.А. Промышленная политика: эволюция механизма реализации / О.А. Романова // Современная конкуренция. – 2008. – №6 (12). – С. 32-44

23. Кравченко Н.А. Российские финансовые институты: системная динамика и риски [Электронный ресурс] / Н.А. Кравченко, В.И. Клисторин. – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/487/113/1231/kravchenkoх2cklistorin.pdf>.

24. Рубцов Б.Б. Эволюция институтов финансового рынка и развитие экономики [Электронный ресурс] / Б.Б. Рубцов. – Режим доступа: [http://www.mirkin.ru/\\_docs/Rub\\_evolfin.pdf](http://www.mirkin.ru/_docs/Rub_evolfin.pdf).

25. Захарова М.А. О роли институтов развития в диверсификации экономики России / М.А. Захарова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Экономические науки. – 2009. – № 5. – С. 242-248.

26. Ковалев М.М. Банки развития: новая роль в XXI веке: моногр. / М.М. Ковалев, С.Н. Румас. – Минск: Изд. центр БГУ, 2016. – 151 с.

27. Волков В.И. Институты развития и их вклад в модернизацию экономики страны [Электронный ресурс] / В.И. Волков. – Режим доступа: [http://psyjournals.ru/files/64935/2\\_Volkov.PDF](http://psyjournals.ru/files/64935/2_Volkov.PDF).

28. Министр промышленности и торговли Денис Мантуров – о состоянии российских предприятий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2017/03/myi-tochno-neobezdo lennyie/>.

29. ВЭБ: Инвесторам [Электронный ресурс] / Официальный сайт Внешэкономбанка РФ. – Режим доступа: <http://www.veb.ru/ifi/>.

30. Промислова політика посткризової економіки: кол. моногр. / Дейнеко Л.В., Якубовський М.М., Шелудько Е.І. та ін.; за ред. Л.В. Дейнеко, М.М. Якубовського; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". – К., 2014. – 316 с.

31. Офіційний сайт Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/>.

32. EDFIS Flagship Report 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.edfi.be/component/downloads/downloads/140.html](http://www.edfi.be/component/downloads/downloads/140.html).

*Поступила в редакцию 09.12.2016 г.*